



CENTRE D'ETUDES
ET DE RECHERCHES
SUR LE DEVELOPPEMENT
INTERNATIONAL

Document de travail de la série

Etudes et Documents

E 2002.11

**Privatisation et ouverture des télécommunications
en Afrique subsaharienne :
modalités et implications des réformes**

Patrick PLANE*

Juin 2002, 29 p.

* Directeur de recherche, CERDI-CNRS, Université of Auvergne, 65 Boulevard F. Mitterrand,
BP 320, 63009 Clermont-Ferrand CEDEX 1, France

Cet article est tiré d'une étude plus dense réalisée et financée par le Centre de Développement de l'OCDE, Paris. L'auteur est reconnaissant envers les deux rapporteurs de la Revue qui ont permis l'amendement de la première version soumise. Il demeure cependant seul responsable des erreurs et imprécisions.

Résumé

Partout dans le monde, les télécommunications sont engagées dans de profondes réformes. L'Afrique subsaharienne n'échappe pas à la remise en cause du mode de fonctionnement d'un secteur longtemps dominé par la stabilité technologique et les arrangements institutionnels entre monopoles publics. Les facteurs qui structurent le nouveau paysage des télécommunications africaines conduisent actuellement à des stratégies de privatisation partielle des opérateurs historiques, mais également à une concurrence effective sur le réseau filaire ou par les licences de téléphonie cellulaire. Ces changements contribuent à une extension et à une amélioration de la qualité des services. Leur accomplissement requiert toutefois un renforcement de l'efficacité et de l'autonomie du régulateur. Certaines des principales questions institutionnelles sont abordées dans cet article, non seulement la manière dont l'agence de réglementation peut se constituer, mais également les problèmes afférents à l'interconnexion des réseaux et à l'accès universel.

mots-clé : Télécommunications, réseau, réglementation, Afrique, monopole, concurrence.

Abstract

Throughout the world, deep reforms are being implemented in telecommunications networks. Sub Saharan African Countries are not immune to the dispute of the way the sector has been managed to date, dominated as it was by a technological stability and bilateral institutional arrangements between public monopolies. The factors that are structuring the new landscape of the African telecommunication networks, lead to partial privatization of the national incumbent operator, but also to a greater competition through the fixed as well as cellular mobile networks. All these changes should help to provide more services and to promote a much-improved quality. However this outcome requires the establishment of a greater autonomy and more efficiency within the regulatory bodies. Some of the main institutional questions to solve are addressed in this paper, not only the way the openness of the telecommunication has to be realized, but also the interconnection of the networks as well as the universal access problems.

Key words: Telecommunications, network, regulation, Africa, monopoly, competition.

INTRODUCTION

L'Afrique subsaharienne est engagée dans un important effort de restructuration de ses télécommunications. Cette démarche a longtemps rencontré des obstacles politiques, les gouvernements ne voyant aucune urgence à transformer l'environnement économique et institutionnel d'un secteur généralement rentable. En comparaison de la stratégie appliquée dans les autres régions du monde, l'Afrique a donc épousé très tardivement la cause de ces changements sectoriels. Elle y adhère aujourd'hui, non sans réticences, qui se marquent dans des lenteurs d'exécution et difficultés d'application. Le discours politique a pourtant évolué dans un sens qui traduit la reconnaissance du besoin de réformes.

Réunis à Ouagadougou, en octobre 1997, les ministres des télécommunications de plusieurs pays francophones ne s'y sont pas trompés. Leur déclaration a justement rappelé que la restructuration était "incontournable pour prendre part à la globalisation de l'économie", que le processus de libéralisation et de privatisation était impératif, même si chaque pays devait y aller à son rythme (cf. *Marchés tropicaux*, 21 novembre 1997). Au delà d'excédents d'exploitation souvent confortables des "réseaux historiques", il faut dire que la progression du service a toujours été trop lente pour ne pas induire d'insupportables frustrations. En 1998, le nombre de lignes fixes pour 100 habitants demeurait proche de 2, tandis qu'en moyenne sur l'ensemble subsaharien, le temps d'attente pour un raccordement était de l'ordre de 3 ans (cf. Banque mondiale, 2000).

L'objectif assigné à cet article est en premier lieu de dépeindre ce mouvement des réformes devenu "incontournable". Dans la première section, on verra que les mutations opérées ont parfois pris la forme d'une privatisation partielle des réseaux historiques. Ces privatisations ont porté sur une partie suffisamment significative du capital pour induire un transfert de la gestion au secteur privé. La privatisation de l'activité a également pris forme à travers l'ouverture du marché de la téléphonie mobile. Des partenariats internationaux en sont résultés où se sont combinés des opérateurs de réputation mondiale avec des représentants locaux du monde des affaires.

Tous ces changements demandent à être gérés par la puissance publique. En d'autres termes, le désengagement de l'Etat de la propriété des réseaux de télécommunication n'est pas la négation de l'intervention publique, même si la *nouvelle réglementation* du jeu des forces du marché est très différente de la *régulation* économique et sociale jusqu'ici à l'œuvre. L'Etat est bien présent en qualité de prescripteur de règles compatibles avec les exigences de l'environnement mondial, d'arbitre des conflits internes au mieux des intérêts de l'ensemble de la collectivité.

La seconde section de l'article montrera que ces tâches de réglementation impliquent des incertitudes dans les décisions publiques. Selon quelle modalité convient-il d'ouvrir le marché local? Quel est le schéma institutionnel qui doit guider la construction de l'agence de régulation et quels sont les enjeux de l'interconnexion des réseaux? Sur quelle base convient-il d'envisager le service universel? Ces questions sont loin d'épuiser le cahier des charges du régulateur. Cette seconde section ne fera qu'en montrer l'importance pour les économies africaines. La troisième et dernière section de l'article revient, en conclusion, sur les principaux résultats de l'étude.

I. La recherche de solutions durables dans les mouvements de privatisation et de concurrence

Dans les changements sectoriels initiés depuis le début des années quatre vingt dix, distinguer ce qui relève respectivement de la privatisation et de l'ouverture du marché à la concurrence semble relever de la gageure tant ces réformes se sont mêlées jusqu'à se confondre. Dans l'acception la plus large du terme, la privatisation ne se réduit pas à un désengagement de l'Etat par la vente d'actifs publics; elle consiste en toute initiative concourant à élargir la place dévolue au secteur privé. La vente d'une licence d'exploitation de téléphone mobile à des opérateurs privés participe ainsi de la privatisation, mais elle est également un acte d'ouverture en ce qu'elle rompt le monopole public préexistant sur l'ensemble des télécommunications. Il en va de même du partage avec un opérateur privé d'une infrastructure filaire jusqu'ici concédée sous la forme de monopole institutionnel à l'opérateur historique. Dans le secteur des télécommunications, la redistribution des droits de propriété et le mécanisme du marché concurrentiel sont donc deux facettes d'un même processus. C'est donc pour les seules

facilités de l'analyse que l'on distinguera ici les stratégies de privatisation *stricto sensu*, celles qui se définissent à travers un désengagement public du monopole de base, des autres formes de privatisation qui impliquent, parallèlement, un changement de structure du marché.

A. Les mouvements de privatisation relatifs aux opérateurs historiques

Dans aucun des pays africains, le désengagement de l'État a été total. En général, entre 30 % et 60 % des titres ont été cédés à un consortium réunissant les intérêts conjoints d'agents privés nationaux et d'un partenaire technique étranger de réputation internationale. En 1990, l'Afrique lusophone a inauguré ce schéma de privatisation partielle à travers le rachat, par Portugal Telecom, de 51% des réseaux publics de la Guinée Bissau et de Sao Tomé et Príncipe. Les risques financiers inhérents à ces transactions, moins de 10 000 lignes principales à elles deux, ont été modestes. L'acquisition semble avoir procédé davantage d'une symbolique politique, l'opérateur étant incité à moderniser un partenariat forgé dans l'histoire coloniale, que d'un intérêt réellement stratégique. La permanence de relations privilégiées avec l'ancienne puissance coloniale a été également invoquée pour expliquer l'omniprésence, en milieu francophone, de France Câble Radio (FCR), filiale à 100 % de France Telecom.

En 1990, la République Centrafricaine fusionne les deux sociétés nationales respectivement en charge des télécommunications intérieures (OPT) et internationales (Socati). La fusion est assortie d'un programme d'assainissement économique et financier. Un plan social s'y ajoute, destiné à faciliter l'allègement de l'effectif de la nouvelle société (Socatel) dont le coût financier est supporté par une subvention de 20 millions de francs allouée par l'Agence française de développement (AFD). Détenu à 60 % par l'État, FCR prend une participation de 40 % dans Socatel, ainsi que l'engagement d'œuvrer au redressement de l'entreprise à travers la conclusion d'un contrat d'assistance technique. Au terme de cet arrangement institutionnel, le gouvernement Centrafricain conserve le pouvoir de désignation du directeur général et d'un directeur technique adjoint. En revanche, il abandonne à FCR quelques postes de responsabilité parmi les plus importants : directeur général adjoint, directeur commercial, directeur financier. A l'analyse, le caractère "bicéphale" de cette gouvernance a été problématique. La confusion institutionnelle a perduré, brouillant les

objectifs de l'entreprise et maintenant l'ingérence du politique dans la gestion quotidienne.

Les autorités malgaches ont travaillé à la promotion d'une stratégie de privatisation voisine de celle de la République Centrafricaine. En juin 1993, la séparation des postes et télécommunications s'accompagne de la création d'une nouvelle société anonyme, Telecom Malagasy (Telma) née de la fusion des Télécommunications internationales de Madagascar (Stimad) et de l'exploitant du réseau intérieur jusqu'ici rattaché au ministère des PTT. Le capital de la nouvelle entité juridique reflète l'ancienneté des relations institutionnelles nouées, à travers la Stimad, entre l'État et FCR. Compte tenu des actifs ramenés de l'ancienne direction des télécommunications, la part de FCR dans la nouvelle structure tombe toutefois de 46,6 % à 34 %. Le processus de privatisation a donc un caractère plus apparent que réel avec, cependant, une volonté politique affirmée d'une gestion commerciale préparant à la privatisation d'une majorité du capital.

De manière à créer les conditions d'une égalité informationnelle entre les soumissionnaires potentiels à l'appel d'offres, Telma suspend son contrat d'assistance technique avec FCR. Inspirée par la Banque mondiale, les raisons de cette rupture sont tangibles. Des auteurs ont en effet montré que dans une enchère pour le renouvellement des droits à l'exploitation d'un monopole, le titulaire de la concession connaît mieux que ses rivaux les capacités techniques de production de la firme, la structure optimale de ses coûts de sorte que des distorsions sont introduites dans le mécanisme de la concurrence. Un fond de naïveté reste toutefois attaché à cette rupture commandée. Car dans une perspective où il est soumissionnaire, l'assistant technique conserve en effet le bénéfice des informations privées que lui confère son passé relationnel, sans compter l'avantage d'une participation maintenue dans le capital de l'entreprise. Dans l'environnement africain, des exemples montrent toutefois que le présupposé de la Banque a besoin d'être nuancé dans la mesure où l'assistant technique n'est pas forcément l'adjudicataire.

En 1993, la structure intégrée des postes et télécommunications guinéenne est soumise à un éclatement qui annonce le programme de privatisation de la Société des télécommunications de Guinée (Sotelgui). Deux années transitoires sont mises à profit

pour un assainissement réalisé avec un soutien financier de la Banque mondiale. Dans cette période, FCR, le titulaire du contrat de gestion, travaille à créer les conditions d'une ouverture du capital au secteur privé. Au terme de son désengagement, l'État entend conserver 60 % du capital social, dont une partie à titre de portage. En 1994, alors que la privatisation entre dans une phase décisive, la Sotelgui demeure fragilisée par le taux des impayés publics et les arriérés extérieurs. L'appel d'offres est néanmoins lancé, déclaré infructueux après que trois opérateurs se soient portés candidats à la reprise : France Telecom, Maxitel et Spacotel communication.

En 1996, la privatisation est finalement conclue, mais sous la forme d'un accord de gré à gré par lequel l'État cède 60 % du capital à Telekom Malaysia. Le marché a donc échappé à toute surenchère sur les 6900 dollars de valorisation par ligne proposée par l'adjudicataire. Comment expliquer des conditions financières aussi favorables en comparaison de celles observées ailleurs, sur des réseaux généralement de meilleure qualité: Mexique (1589 \$ en 1990), Venezuela (2612\$, 1991), Hongrie (2569\$, 1993), Bolivie (2596\$, 1995)?

L'éventail des conjectures est large. Des phénomènes de sélection contraire et de hasard moral du principal sont d'abord possibles. Sur les 10.000 lignes revendiquées par l'État Guinéen, 60 % seulement auraient été commercialement exploitables au moment de la privatisation. Malgré la visite du site et la période d'inspection des équipements, (due diligence), le contrat de gré à gré n'a pas nécessairement intégré cette information qui aurait été connue d'un seul côté du marché. Autre explication plausible, la Guinée a pu constituer un banc d'essai pour Telekom Malaysia en vue d'une participation ultérieure à des privatisations africaines de portée plus stratégique. Sous cette hypothèse, il y a un prix à payer pour former une réputation dans un environnement africain encore inconnu du repreneur. Les événements semblent accréditer cette seconde hypothèse. En 1997, 30 % des télécommunications sud africaines sont en effet adjugées à un consortium conduit par l'américain SBC Communications, mais avec la participation de Telekom Malaysia.

Le gouvernement sud africain s'est montré très prudent dans l'exécution de la réforme institutionnelle de ses télécommunications publiques, conscient de l'enjeu que représentaient les nouvelles technologies de l'information pour la croissance

économique, mais inquiet des conséquences d'une libéralisation trop rapide pour le développement du réseau et l'extension du service aux populations déshéritées. Dans la lignée de l'African National Congress (ANC), l'idée a prévalu que l'opérateur public devait être protégé d'une concurrence pouvant susciter une stratégie d'écrémage du marché. L'ANC et les rédacteurs du "livre blanc" de mars 1996 en sont donc restés au principe d'un monopole réglementé par une institution publique indépendante jusqu'en 2002. Au nombre des obligations de contrepartie figure l'augmentation du nombre de cabines téléphones et l'extension du réseau fixe en vue d'atteindre le plus rapidement possible un objectif de 20 lignes pour 100 habitants. Les implications de ce programme sont notables. L'opérateur sud africain s'est engagé à mettre en place 120.000 publiphones et à installer 2,7 millions de nouvelles lignes, ce qui correspond à un quasi doublement du parc existant.

La combinaison d'un objectif d'investissement et de privatisation de l'opérateur historique a été également la stratégie retenue par les autorités ivoiriennes. En janvier 1997, concluant une réflexion amorcée en 1995, plus de la moitié (51 %) du capital des télécommunications publiques a été transférée au secteur privé. Trois candidats étaient en lice : Africa Bell, appuyé par l'expertise d'ATT, France Telecom, à travers sa filiale FCR, et Telekom Malaysia. Un système d'offres améliorées a été employé. En d'autres termes, les soumissionnaires ont pris mutuellement connaissance de leurs propositions avant d'être conviés à établir une offre définitive conduisant à choisir la meilleure combinaison de prix et de qualité technique. Sur la base du prix, Africa Bell semblait devoir l'emporter. Le comité de privatisation en a décidé autrement au motif que le montage financier et l'expertise technique ne donnaient pas les garanties suffisantes. Les 51 % du capital ont ainsi été cédés à la filiale de France Telecom (FCR) pour un montant, payable comptant, de 105 milliards de FCFA.

Au-delà de cette mise de fonds initiale, le repreneur s'est engagé à investir 257 milliards de FCFA sur 5 ans pour la construction de 300.000 lignes téléphoniques supplémentaires. La réalisation de cet objectif aura pour conséquence de quadrupler le parc installé en janvier 1997. Au titre des premières années contractuelles, les investissements ont été à la hauteur des objectifs. Plus de 70.000 lignes ont été posées. En janvier 1999, cela correspondait à un accroissement de 50 % du nombre des abonnés raccordés au moment de la privatisation. Comme dans le cas des télécommunications

sud africaines, la taille du programme d'investissement est révélatrice de l'effort financier à fournir. En cinq exercices, l'adjudicataire aura multiplié par 2,5 son investissement initial de rachat de participation, soit un montant représentant plus de 25 % de la capitalisation de la bourse régionale des valeurs d'Abidjan. Ces chiffres situent les difficultés à identifier des partenaires techniques étrangers manifestant de l'intérêt stratégique et présentent une bonne technicité dans le métier. A côté de l'objectif d'investissement, le comité de privatisation ivoirien s'est également assuré que le transfert de droits de propriété s'accompagnerait d'un coût social minimum. Le personnel a donc été repris avec une garantie de maintien des avantages acquis.

En 1997, le gouvernement sénégalais a observé la même attitude pour la privatisation de la Société Nationale des Télécommunications (Sonatel). Initialement fixée à 33,3%, la part de l'opérateur français a été portée à 42,3% en juillet 1998. Cet élargissement de participation a eu pour conséquence de faire perdre à l'Etat (25%) sa minorité de blocage, les autres actionnaires détenant 32,2%, dont 10% attribués aux salariés. Sous la forme d'une offre publique de vente, le mouvement de privatisation a impliqué l'utilisation de la Bourse Régionale des Valeurs d'Abidjan (BRVA). En constituant aujourd'hui la plus grosse capitalisation boursière de la place, environ 30 %, la Sonatel a dynamisé le premier compartiment du marché des actions. Dans l'indice des 10 principales valeurs, non seulement le titre est parmi les plus actifs, mais il a récemment montré une capacité de résistance dans un secteur d'activité où les bourses mondiales ont été très chahutées. Un tel succès laisse augurer de nouvelles utilisations régionales de ce marché financier. Le ministre des Postes et Télécommunications du Bénin a d'ailleurs explicitement fait mention de cette perspective à propos de l'ouverture du capital de l'Office des Postes et télécommunications (OPT) (cf. Jeune Afrique économie, 16 mai 1999).

La privatisation de l'opérateur de base s'inscrit désormais dans le paysage des télécommunications africaines. Trois des plus gros réseaux ont été concernés pour la seule année 1997, alors que le mouvement de désengagement de l'État demeurait encore infra marginal en 1995. Le tableau 1 donne la liste exhaustive et les principales caractéristiques d'opérations des entreprises publiques africaines ayant fait l'objet d'une privatisation de capital dans la seconde moitié des années quatre vingt dix. Le Ghana sur lequel rien a été dit jusqu'ici s'est inscrit dans une logique de désengagement bien

singulière. Les autorités ont d'emblée opté pour un couplage de la privatisation avec l'introduction de la concurrence sur le téléphonie de base.

En 1996, le processus de privatisation de Ghana Telecom (GT) a été engagé avec la cession par l'État de 30 % de l'opérateur public à un consortium dominé par Telekom Malaysia. Ce désengagement, assorti du transfert de la gestion au partenaire privé, s'est renforcé avec l'allocation d'une seconde licence autorisant ACG Telesystems, contrôlé par l'américain Western Wireless Corporation, à l'exploitation de tous les services de la téléphonie filaire. S'il est trop tôt pour juger de l'efficacité de ce changement institutionnel, d'ores et déjà, d'autres pays, notamment l'Ouganda, ont manifesté de l'intérêt pour une évolution institutionnelle comparable à celle du Ghana. Les retombées d'une telle évolution sont difficiles à apprécier *ex ante*. De la concurrence sur le téléphone fixe, le consommateur peut espérer plus de pression à la baisse des prix, encore que la téléphonie mobile tende aussi à ce résultat.

L'attractivité de la concurrence n'est pas indépendante de la forme technique de sa manifestation. La duplication totale du réseau rencontre l'objection microéconomique du gaspillage de ressources qui a fondé l'argument théorique du monopole naturel. En revanche, la duplication d'une partie seulement des installations suscite plus d'intérêt, ce à quoi conduisent les techniques actuelles de dégroupage ou de boucle locale. En comparaison du rachat d'une entreprise publique, la stratégie évite d'avoir à assumer les conséquences de l'endettement passé de l'organisation et de la culture administrative d'un personnel souvent pléthorique. Par ailleurs, les coûts d'entrée, et notamment les coûts irrécupérables, baissent avec les innovations technologiques et l'extension des domaines de la concurrence qui engendre une baisse du prix économique des équipements.

Tableau 1 Principaux mouvements de privatisation en Afrique subsaharienne.

<i>Guinée</i>	
Entreprise	Sotelgui
Date de cession	Mars 1996
Pourcentage cédé	60 %
Prix de rachat par ligne	6909 dollars
Repreneur	Telekom Malaysia
<i>Ghana</i>	
Entreprise	GT
Date de cession	Décembre 1996
Pourcentage cédé	30 %
Prix de rachat par ligne	1626 dollars
Repreneur	G-Com Ltd Consortium dirigé par Telekom Malaysia
<i>Côte d'Ivoire</i>	
Entreprise	CI-Telecom
Date de cession	Janvier 1997
Pourcentage cédé	51 %
Fixe de rachat par ligne	3172 dollars
Repreneur	France câbles Radio (France Telecom)
<i>Afrique du Sud</i>	
Entreprise	Telekom
Date de cession	Mars 1997
Pourcentage cédé	30 %
Prix de rachat par ligne	987 dollars
Repreneur	Consortium (SBC-USA (60 %) et Telekom Malaysia (40 %))
<i>Sénégal</i>	
Entreprise	Sonatel
Date de cession	Juillet 1997
Pourcentage cédé	33 %
Prix de rachat par ligne	2840 dollars
Repreneur	France Câbles Radio (France Telecom)

Source : D'après IUT, cf. Jeune Afrique Économie, n° 286, mai 1999.

Au delà des désengagements consignés dans tableau 1, les années 2000 et 2001 ont conduit à trois nouvelles opérations significatives. Ce fut le cas de Mauritius Telecom, dont 40% ont été cédés à France Telecom pour 260 millions de dollars, mais surtout de Maroc Telecom, le 58^{ième} réseau dans le monde par le chiffre d'affaires, avec une adjudication de 35% à Vivendi Universal pour 2,2 milliards de dollars. Dans cette nouvelle configuration institutionnelle, l'opérateur Marocain a pu acquérir, en 2001, une participation majoritaire de 54% dans le réseau voisin de Mauritanie (Mauritel). Privatisation et ouverture de la téléphonie fixe devraient continuer à transformer le paysage des télécommunications africaines. On observera toutefois que le nombre de candidats crédibles au rachat des organisations publiques s'est jusqu'ici limité au doigt d'une main, et que les cessions de réseaux historiques deviendront de plus en plus difficiles avec les avancées technologiques de la téléphonie mobile.

B. Privatisation et concurrence par le téléphone cellulaire

Le téléphone cellulaire participe de l'action conjointe de la privatisation et de la concurrence. Une trentaine de pays africains l'avaient adoptée en 1997 et dans une dizaine d'entre eux (33 %), l'émission de licences d'exploitation conduisait à des situations de concurrence avec des partenariats dans la constitution du capital où se combinaient capitaux privés et publics. Le tableau 2, ci-dessous, recense les réseaux cellulaires en exploitation avec une classification selon la nature de la propriété et la structure du marché. Sur l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, en 1996, le téléphone mobile cellulaire représentait 8 % des abonnés. La dispersion continentale était forte avec de nombreux pays où les services n'étaient qu'émergents tandis que dans d'autres, l'Afrique du Sud et le Ghana notamment, cette téléphonie couvrait déjà 20 % du marché (Cf Chéneau-Loquay, 2001).

Le succès du mobile tient aux arguments relevant à la fois de l'offre et de la demande. Du côté de l'offre, l'utilisation du spectre hertzien est moins capitalistique que les techniques filaires traditionnelles. Elle est ainsi un facteur de baisse du coût direct de production par dématérialisation du réseau de distribution de l'information : absence de fil de cuivre entre l'abonné et le commutateur, allègement des opérations de génie civil. En même temps, par le système du prépayé qui implique le paiement *ex ante* des

consommations, elle réduit les coûts indirects de recouvrement, de contrôle et de surveillance du réseau.

Tableau 2 L'Afrique subsaharienne et la téléphonie mobile

Statut	Pays
<i>Monopoles publics</i>	Angola, Bénin, Burkina, Cameroun, Congo, Gabon, Gambie, Kenya, Mali, Togo
<i>Monopoles partiellement privatisés</i>	Burundi, Centrafrique, Congo (Rep. Dem.), Congo, Lesotho, Malawi, Namibie, Nigeria, Sénégal
<i>Concurrence entre sociétés publiques et privées</i>	Guinée, Madagascar, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe
<i>Concurrence entre sociétés privées</i>	Botswana, Côte d'Ivoire, Ghana, Sud-Africaine (rep.)

Source : à partir de UIT (1998).

Ce dernier argument est non négligeable, en particulier dans des pays de faible niveau de revenu, où les détournements de matériels et le vol du cuivre nécessaire au réseau de distribution fragilisent la rentabilité de l'exploitation, où les branchements clandestins et les impayés de consommation sont faiblement sanctionnés¹. Par son meilleur rapport coût-efficacité, la technologie hertzienne améliore la compétitivité des télécommunications africaines. En même temps, elle laisse également augurer une accélération dans la couverture de territoires à faible densité de population où la notion de "service universel" était jusqu'ici un vain mot. L'intérêt que rencontre ces nouvelles technologies au niveau de l'offre, rejoint l'engouement qu'elles suscitent au niveau de la

demande. Elles réduisent les frustrations inhérentes aux durées de raccordement au réseau fixe et répondent au besoin de mobilité croissante des populations.

Les téléphonies de base et cellulaires sont ainsi dans un rapport complexe qui mêle concurrence et complémentarité. Le Ghana est à l'image de cette complexité de l'ouverture, qui s'y est manifestée à la fois par la constitution d'un duopole sur le réseau filaire et par la délivrance de licences pour l'exploitation de téléphones cellulaires. Cinq sociétés ont bénéficié de cette politique, dont trois étaient en activité à la fin de 1997. Ces opérateurs de réseaux privés réalisaient un total de 30.000 abonnés répartis comme suit : 50 % pour Mobitel, 33 % pour Scancom (GSM) et 17 % pour Celltel (AMPS).

La Côte d'Ivoire offre également une situation de concurrence, avec un coude à coude en termes de parts de marché entre la Société ivoirienne de mobiles (Sim), fruit d'un partenariat entre France Telecom et *Sifcom*, premier groupe privé ivoirien, et Telcel (42 %). Avec 9 % de la clientèle cellulaire, Comstar, le troisième titulaire de licence, est loin derrière ces deux protagonistes. Conséquence de cette effervescence, les mobiles créent une pression potentielle au rééquilibrage de la structure tarifaire par élimination des inefficacités économiques.

En République Démocratique du Congo, le téléphone cellulaire en est venue à jouer un rôle majeur avec la "quasi-faillite" du téléphone fixe. L'Office Congolais des Postes et Télécommunications (OCPT) est en effet plongé dans un immobilisme structurel auquel la téléphonie cellulaire apporte des solutions palliatives. Le groupe Telecel International, à capitaux majoritairement américains, est installé dans les principales villes depuis une dizaine d'années. En 1994, Comcell s'est implanté à Kinshasa dans le but de réduire les zones non couvertes. Par leur champ d'activité, Telecel-Congo et Comcell devaient ainsi être complémentaires et illustrer l'effort de couverture du pays. En pratique, la coexistence des deux opérateurs a posé d'insolubles problèmes au niveau de l'interconnexion. Si donc l'Afrique doit se doter de systèmes de télécommunications capables de relever ses défis économiques, ce dessein ne se réalisera pas sans un renforcement efficace des capacités réglementaires de l'Etat.

II. Contraintes institutionnelles et enjeux du remodelage sectoriel

Les mutations du secteur des télécommunications amènent à redéfinir les modalités d'intervention de l'Etat. Dans un univers où l'argument du monopole naturel est chaque jour davantage battu en brèche, le souci des autorités n'est plus tant de protéger la collectivité contre un pouvoir de marché évanescent, que de gérer la concurrence au mieux des intérêts de l'ensemble de la communauté nationale. Cela implique que l'Etat s'investisse efficacement pour garantir une distribution adéquate des surplus entre consommateurs et producteurs. L'hypothèse est donc posée: la libre initiative des individus ne conduit pas à un état satisfaisant d'équilibre autorégulé. Entre le tout marché et le tout Etat, entre *Nomos* et *Taxis* pour faire référence aux archétypes Hayekiens, il y a la nécessité d'une intervention de l'Etat où le désengagement financier se compense avec plus d'activité dans la prescription de règles.

L'ambition poursuivie dans cette section demeure modeste. Dans les dernières années, cette thématique institutionnelle a en effet suscité une littérature abondante, avec des développements souvent techniques et délicats, des réponses rarement réductibles à des certitudes. Plutôt que de reprendre l'ensemble des interrogations sous-jacentes à l'établissement d'une réglementation optimale des télécommunications, on se limitera donc à traiter de quelques unes d'entre elles qui continueront à figurer en bonne place dans l'agenda des pouvoirs publics et régulateurs africains.

A. *Nature et architecture institutionnelle du régulateur*

Dans un contexte de propriété et de gestion publiques, le comportement des Etats Africains est loin d'avoir été exemplaire. D'importantes dérives comportementales ont souvent été observées au niveau du secteur des télécommunications, amplifiées par le caractère monopolistique de ce service public. Par les prix exorbitants des communications internationales, les ministères de tutelle ont permis l'appropriation de rentes. Effectuées au détriment des activités engagées dans les échanges extérieurs, ces captations de surplus ont servi à de multiples usages. Le principe d'une subvention croisée à des activités postales structurellement déficitaires a été l'un d'eux, argument de mobilisation contre le cadre institutionnel multi-produits des postes et

télécommunications. Les factures restées impayées des administrations africaines sont également un exemple connu de ces "mauvais usages". Les arriérés de paiement ont en effet été un facteur de réduction de la contrainte budgétaire, une source de financement mobilisable sans délai dans un contexte de crise de liquidité des trésors publics.

Le relâchement des hypothèses de comportement bienveillant et omniscient de l'Etat et de ses représentations a été à l'origine d'une littérature très dense où se mêlent les enseignements de la théorie de l'agence et des incitations avec ceux de la théorie des *choix publics*. Ces corpus analytiques sont d'une évidente portée pratique pour des pays en développement où les dérives de l'*Etat mou* ont beaucoup inspiré les auteurs depuis les travaux pionniers de Myrdal (1968). Mais comment s'assurer qu'après avoir été un piètre propriétaire l'Etat sera un meilleur régulateur?

La nécessaire distance entre le politique et les opérateurs du secteur requiert l'institutionnalisation d'une autorité de réglementation autonome dont l'efficacité ne va pas de soi. On observera tout d'abord que l'effacement des acteurs politiques ne peut être que relatif. Les dirigeants nationaux ne sont pas indifférents à ce qui se passe dans un secteur aussi stratégique que les télécommunications. Il est dans leurs responsabilités de définir les orientations générales, de négocier des accords internationaux dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce(OMC) ou de l'Union Internationale des Télécommunications(UIT), de délibérer sur les règles et normes techniques contribuant à l'intégration régionale des réseaux. On observera ensuite que l'organisme de réglementation autonome est sujet à des phénomènes de *captures* comparables à ceux mis en évidence par Stigler (1971).

La libéralisation des marchés est loin d'avoir débarrassé l'Afrique de ce fléau que constitue la corruption. Ce faisant, les preuves ne nous sont pas données qu'un régulateur "autonome" se comportera en défenseur du bien être social. La potentialité de ce risque suggère de contrebalancer l'autonomie de gestion du régulateur par un système de contrôle *ex post*, avec toutes les incertitudes qui se lisent dans cette interrogation sur le mécanisme de surveillance: *Quis custodiet ipsos custodes ?*⁵. Pour déjouer les comportements collusifs, les solutions proposées ont un caractère *ad hoc*. Elles prennent forme autour de décisions collectives ou d'une pluralité des mécanismes de contrôle.

En Côte d'Ivoire, la structure de réglementation a été ainsi constituée: d'un côté une Agence des télécommunications (ATCI) qui gère l'application de la réglementation, les conflits pouvant résulter de l'interaction des opérateurs; de l'autre, le Conseil des télécommunications (CTCI) qui exerce une activité de tutelle sur le fonctionnement de l'ensemble du secteur. Ce *modus operandi* n'échappe pas à certaines critiques. Avec lui, sont courus les risques d'une bureaucratisation et confusion institutionnelle, d'une surcharge en coûts de surveillance dans des pays faiblement dotés en expertise (cf. Laffont et Martimort, 1995). On observera toutefois que la démarche est préférable à celle où l'opérateur historique remplit toutes les tâches techniques qui devraient incomber à un régulateur. Le Rapport de l'UIT(1998) évoque le cas du Kenya et du Congo où ce contexte institutionnel prévalait encore récemment. Une alternative à cette configuration peut consister en une autorité nationale de réglementation multi-sectorielle, ou même régionale si l'internationalisation de l'autorité constitue un gage d'indépendance et d'efficacité de la gouvernance (cf. Eustache et Martimort, 1999).

Au Sénégal, où la phase d'émergence d'un régulateur est en cours, les discussions ont été vives quant à savoir si l'agence devait être multi-sectorielle ou non. Les autorités ont finalement considéré que si la première option suscitait des économies d'expertise, la dilution des tâches de réglementation, dans une même agence de l'eau, de l'électricité et des télécommunication, avait l'inconvénient majeur de réduire les enjeux de la société de l'information. L'argument des économies de gamme n'est pourtant pas négligeable, a fortiori en Afrique subsaharienne où les structures de réglementation souffrent généralement d'une insuffisance de moyens qui est souvent à l'origine d'un manque de crédibilité de leur fonctionnement (cf. Chéneau-Loquay, 2001).

La dimension régionale de la réglementation est plus hypothétique, même si l'institutionnalisation d'un agence pourrait s'appuyer sur des organisations existantes. Une quarantaine de pays sont déjà concernés par Rascom, qui vise à promouvoir la communication par satellite, l'interconnexion et la desserte des zones rurales. Le Common Market of Eastern and Southern Africa (Comesa) remplit également des objectifs généraux de coopération sur la qualité et l'interconnexion des réseaux, sur l'harmonisation des tarifs et le développement d'un pouvoir d'influence dans l'achat

d'équipements. Quoi qu'il en soit, dans la phase actuelle d'ouverture à la concurrence, le rôle du régulateur est à considérer avec attention (cf. Ramamurti, 1999).

B. *L'ouverture du marché des télécommunications : jusqu'où aller ?*

L'ouverture du marché est une des toutes premières tâches à devoir mobiliser l'attention des régulateurs. Cette ouverture est nécessaire, non seulement parce qu'elle apporte certaines réponses aux frustrations des demandeurs en attente de ligne, mais encore parce que la libéralisation mondiale des télécommunications condamne le mode de gestion passé, fondé sur les taxes de répartition et négociations bilatérales de prix entre monopoles nationaux. Dans certains Etats, l'ouverture a commencé de la manière la plus informelle par la voie du rétro appel. Le phénomène, encore dénommé *call back*, passe par le développement de sociétés de services qui proposent des systèmes de rappels automatiques, des détournements de trafic par l'intermédiaire de pays tiers. L'existence de ce système présuppose des différences significatives de prix entre le pays appelant et le pays appelé.⁶

De facto, ce mécanisme de rétro appel a inauguré une ère de la déréglementation qui s'apparente à la contestabilité du marché local des biens par le jeu des échanges internationaux. Avec Baumol et al (1982), on rappelle qu'un marché a la réputation d'être contestable (*contestable market*), lorsqu'il est possible d'y entrer et d'en sortir sans coûts irrécupérables. La seule potentialité d'une perte de marché conduit le monopole à se discipliner, à se comporter comme une entreprise en situation de concurrence parfaite, sans pratique de prix ou de profits excessifs. Dans le cadre d'une propriété publique et d'un monopole institutionnel, cette ouverture par le rétro appel a généralement été pourfendue par les gouvernements africains. Les raisons de cette condamnation s'éclairent avec la perte de surplus financier des entreprises. Au Nigeria, par exemple, le rétro appel se traduisait, jusqu'en 1997, par un prix des communications internationales de 50 % inférieur au tarif officiel. Il en résultait un manque à gagner qui aggravait la situation de Nitel, la société publique. En mai 1997, la réaction politique est venue sous une forme autoritaire. Un décret du ministère des Télécommunications a interdit le recours au rétro appel sous peine de poursuites judiciaires et d'un risque de 21 ans d'emprisonnement.

Un vrai problème justifie la réprobation des gouvernements africains: l'amputation des recettes de trafic international compromet le développement des réseaux locaux. Car la réalisation de cet objectif n'est pas partagée par les entreprises étrangères bénéficiaires du rétro appel. Les récriminations des autorités africaines sont donc légitimes, qui s'appuient sur l'absence d'une présence physique de ces opérateurs sur le territoire du pays, sur l'aptitude qu'ils ont à se soustraire aux instances nationales de réglementation publique. Certes, le système contribue à l'instauration d'un marché concurrentiel et joue bien son rôle de révélateur des réformes de tarifs à mener. Il pousse également, mais la téléphonie par Internet va aussi dans ce sens, au rééquilibrage tarifaire entre le prix trop bas des communications locales et le prix excessivement haut des communications internationales. En revanche, il tend à condamner l'application de ces processus de rééquilibrage tarifaire en diminuant les recettes internationales, c'est à dire la partie rentable du trafic. Si la concurrence doit s'exercer, mieux vaut donc l'organiser en comptant sur l'installation "effective" des nouveaux investisseurs dont l'entrée se concrétisera préférentiellement par la téléphonie cellulaire.

L'intérêt de cette téléphonie n'est pas sans nuances. Par analogie avec les effets attachés au rétro appel, certains observateurs soulignent qu'elle favorise également les stratégies d'écrémage. Autrement dit, les titulaires privés de licences ont vocation à maximiser le profit dans l'espace géographique le plus rentable. Une amélioration de la télédensité en zone urbaine s'ensuit, mais une avancée beaucoup plus lente en zone rurale, là où les caractéristiques de flexibilité de cette technologie devraient pourtant permettre une pénétration significative du service. Le rapport de la téléphonie cellulaire à la téléphonie de base est toutefois plus complexe qu'il peut y paraître en première analyse. Les conséquences de l'innovation ne sont pas réductibles à cette relation de concurrence technologique défavorable à la téléphonie filaire. Il faut encore compter sur la création de trafic induite par l'extension rapide des populations accédant au service.

La progression du nombre global des abonnés au téléphone ouvre des opportunités d'augmentation de chiffre d'affaires pour le réseau fixe. Dans la phase de développement actuel des réseaux africains, 30 à 50 % des recettes générées par les mobiles reviendraient à l'opérateur filaire. Cette retombée est directement liée au paiement des charges d'accès et "externalités de club". En d'autres termes, chaque

individu raccordé à un réseau bénéficie de la présence des autres raccordés, présence qui confère de l'utilité au réseau. Comme le soulignent Currien et Gensollen (1992), il y a bien externalité, car la satisfaction d'un membre donné du club que constitue le réseau dépend non seulement de la propre décision de raccordement de cet individu, mais encore de celle des autres membres potentiels dont l'individu ne contrôle pas la décision. En augmentant la taille des réseaux, le club devient donc plus attrayant, ce qui accroît les demandes d'accès. L'ouverture à la téléphonie cellulaire est ainsi de nature à augmenter l'offre globale de services et élargir les revenus de l'opérateur filaire. Encore faut que le réseau de ce dernier soit de qualité suffisante et que le régulateur soit efficace pour astreindre tous les opérateurs au respect de normes techniques permettant l'interconnexion.

Dans cet exercice, le Zaïre du Général Mobutu s'est montré particulièrement défaillant. En l'absence de toute coordination efficace de l'Etat, le secteur privé s'y est substitué chaque jour davantage au monopole public. Comme tout bien rare soumis à un phénomène de rationnement, les licences d'exploitation de téléphones mobiles ont été allouées dans le souci de satisfaire d'abord l'utilité des clientèles politiques et bureaucratiques, dans la plus grande "incohérence technologique et opérationnelle"².(cf. Krueger,1974). Le développement du service en est résulté dans un minimum de prescriptions publiques bienveillantes et avec des coûts de long terme pour la collectivité qui apparaîtront néanmoins comme un moindre mal en regard de l'incurie du monopole filaire.

Le comportement des gouvernements militaires nigériens n'a pas été très différent. L'attribution de licences s'y est effectuée dans un climat d'intense corruption et de maximisation des revenus immédiats de la classe dirigeante. Pour faire pièce à ces dérives, en octobre 1999, le nouveau Président a annoncé un durcissement des règles d'octroi des licences et des restrictions très fortes dans l'exécution des prestations internationales. Les opérateurs privés, qui ont investi dans ce segment très lucratif du marché, ont été conviés à fusionner leurs installations avec celles de Nitel, le seul opérateur agréé en la matière. La nouvelle politique de communication a prévu un maximum de quatre opérateurs privés pour la téléphonie mobile. Chaque licence est commercialisée 100 millions de dollars, vingt fois plus que le montant officiellement requis par les précédents gouvernements. Les opérateurs de téléphones mobiles devront

par ailleurs s'engager sur des objectifs chiffrés de développement du service en zone rurale.

La concurrence peut donc s'introduire de diverses manières. Elle peut découler de l'utilisation partagée ou de la duplication d'une infrastructure filaire, le cas échéant du découpage géographique d'un réseau en plusieurs entités offrant une concurrence statistique par comparaison des performances (cf. Shleifer, 1985). En Afrique, sous une forme rarement à la convenance des pouvoirs publics, l'ouverture s'est d'abord concrétisée par la voie informelle du rétro appel. La préférence est aujourd'hui accordée à la téléphonie mobile avec de fortes exigences au niveau de l'interconnexion des réseaux.

C. La gestion de l'interconnexion des réseaux locaux

La nécessité d'un *modus vivendi* entre opérateurs est déjà apparue avec l'évocation des problèmes d'interconnexion entre les sociétés de téléphonie mobile du Zaïre. L'absence de règles communes a été un facteur de cloisonnement et de réduction de l'utilité sociale de chacun des réseaux. Il est donc de la responsabilité d'une agence publique de réglementation de faciliter la mise en relation de tous les abonnés. Les contrats de concession et licences d'exploitation doivent tenir compte de cette exigence technique, qui passe par l'établissement de charges d'accès acceptables pour tous. De libres négociations commerciales entre opérateurs, autrement dit, des marchandages à la Coase, sont loin de garantir une issue satisfaisante. En effet, le statut de l'opérateur historique, souvent propriétaire et exploitant du réseau, est une source potentielle de problème.

En fixant les charges d'accès de ses concurrents à un niveau potentiellement supérieur au coût marginal social de long terme, l'opérateur historique tire avantage de l'intégration verticale de ses activités. L'information qu'il détient sur le véritable coût de l'accès à son réseau lui permet d'établir des barrières à l'entrée, plus ou moins significatives selon les avantages que présente une coopération avec ses rivaux (effets de club ...). La restauration d'une concurrence loyale nécessitera le plus souvent de combiner la négociation bilatérale des opérateurs et la réglementation de l'Etat qui doit pouvoir imposer un mécanisme de conciliation ou d'arbitrage en cas d'échec.

La menace crédible de recourir à l'arbitre réduit l'avantage informationnel de l'opérateur historique. Elle l'incite à négocier des charges d'accès "raisonnables". Dans l'intervention de l'institution publique de réglementation, on retrouve un mécanisme de résolution de conflits d'intérêts comparable au principe d'une "gouvernance trilatérale" où les parties s'en remettent à une tierce personne pour régler leurs litiges (cf. Williamson, 1985)³. L'efficacité de cette démarche demeure conditionnée par la réputation de l'arbitre, par la qualité de son expertise technique et sa capacité d'indépendance. On se doute bien que dans un contexte où les valeurs de la démocratie et de l'État de droit ne sont qu'émergentes, la probabilité de réunir ces aptitudes est incertaine. L'Afrique est néanmoins en phase d'expérimentation de cette méthode de négociations qui trouve déjà des applications ailleurs⁴.

D. Les politiques d'accès au service universel

L'accès du plus grand nombre aux services de télécommunication n'a pas pu être réalisé dans la période marquée par le régime de la propriété publique. Pour autant, si la rupture du monopole public peut réduire l'intensité des frustrations dans les populations africaines, la réforme suscite tout de même des appréhensions. L'ouverture du secteur est notamment une source d'inquiétude chez ceux qui voient dans le mouvement de libéralisation internationale une menace contre la promotion du service pour tous. Face à la baisse du tarif des communications internationales, le mécanisme de subventions croisées est de moins en moins tenable. L'augmentation du prix des communications locales et abonnements est donc une hypothèse vraisemblable. Cette stratégie est elle pour autant annonciatrice de phénomènes d'exclusion du service?

Le rationnement de l'offre actuellement observé est en soi un facteur de bien plus grande exclusion. Les délais d'attente pour l'obtention d'une ligne en révèlent l'importance, et une disposition à payer des consommateurs bien supérieure aux tarifs réglementés des communications locales et abonnements. Par ailleurs, si le processus de rééquilibrage des prix peut être à l'origine d'exclusions nouvelles, les innovations technologiques et la concurrence entre opérateurs devrait en freiner l'ampleur. Il demeure toutefois une forte probabilité de restriction des missions de service public. Est

ce à dire que cette révision est au contraire à l'accès au service? Une des tâches du régulateur est précisément de fixer des objectifs d'élargissement de l'offre et de la qualité de couverture des territoires. Car les opérateurs privés n'iront pas nécessairement d'eux mêmes vers cette couverture qui constitue la solution socialement souhaitable à long terme.

Au-delà de leur influence sur la croissance économique, les télécommunications favorisent l'épanouissement de la personne, ce qui fonde les politiques de facilitation de l'accès à ce service universel. Dans la ligne des travaux de Sen (1992), il convient d'assurer aux individus le droit de pouvoir choisir librement leur mode de vie. Et dans cette perspective, à côté de la promotion des libertés formelles, les "capabilités" (i.e., *capabilities* dans la terminologie de l'auteur) doivent être distribuées équitablement, qui permettent de développer les modes de "fonctionnement" humains fondamentaux (*functionings*) (cf. Dasgupta, 1989). Les moyens d'une vie digne et sensée ne sont donc pas réductibles à un niveau de revenu, à une accumulation de biens. L'éducation et la santé sont de ces capabilités fonctionnelles de caractère transculturel. L'accès aux télécommunications en est une autre, mais avec une modalité de cet accès qui est nécessairement appelée à varier selon le niveau de développement.

Au même titre que la presse, les télécommunications sont un des instruments majeurs de la participation à la société de l'information. Elles sont un facteur de saisie des opportunités de revenu. Elles permettent de rompre des situations d'isolement qui rendent la vie physiquement et psychologiquement insupportable. Dans l'explication de la rapide croissance de Vodacom en Afrique du sud, le directeur général de cet opérateur mobile mettait en avant le rôle du téléphone portable dans l'apprentissage des libertés à commercer sur des bases efficaces. L'impact se fait sentir sur la transparence de la vie économique, mais tout aussi bien sur celui de la vie politique. La facilité de communication induit en effet une plus grande aisance de contrôle et de participation de la société civile. En cela, le téléphone concourt aux stratégies d'autonomisation (*empowerment*) et de plus grande efficacité des décisions publiques. Si l'importance de l'accès universel aux télécommunications ne souffre pas de discussion, sous quelle forme convient-il de l'organiser ?

L'idée dominante, est qu'il faut supprimer le "dénouement absolu". Tout agent doit pouvoir accéder au téléphone situé à une distance "raisonnable". Le prix ne doit pas être un facteur d'exclusion, et pas davantage la localisation géographique des individus. L'UIT (1998) a récemment fait référence à trois critères auxquels recourent les pays africains. Au Ghana, celui de la *population* est mis en avant où la préoccupation est de pourvoir en téléphones toutes les localités de plus de 500 personnes. Au Burkina, la notion de *distance* retient l'attention avec l'objectif minimal d'un téléphone dans un rayon de 20 kilomètres. Enfin, le Kenya associe l'accès universel à un *temps* de marche : le tableau suivant retrace les différentes déclinaisons africaines de la notion de service universel.

Tableau 3 L'Afrique et l'accès universel aux services de télécommunication.

Pays	Politique d'accès universel	Obligations imposées à l'opérateur
Éthiopie	Une cabine téléphonique dans chaque ville	Obligations de coordination avec le plan triennal
Guinée	Un publiphone dans chaque localité, un central téléphonique pour chaque administration	Service et interconnexion en voie de réalisation, pas d'obligation stipulée.
Kenya	Un téléphone à une distance de marche raisonnable	Obligation de qualité de service et d'expansion (développement rural compris)
Lesotho	Un téléphone public dans un rayon de 10 kilomètres de toute communauté	Objectif volontaire à réaliser d'ici à 2002
Madagascar	Un téléphone public dans chaque village	Pas d'obligation définie
République sud-africaine	Un téléphone par école et par dispensaire dans un rayon de 5 kilomètres ou de 2 heures de marche en zone rurale, téléphones communautaires dans les établissements urbains	Les opérateurs de systèmes cellulaires sont tenus de fournir environ 32000 téléphones communautaires dans les établissements urbains
Togo	Un téléphone dans un rayon de 5 kilomètres d'ici à 2010, un téléphone dans chaque centre administratif et économique d'importance	Contrat avec l'État pour déterminer les objectifs propres à assurer le développement et la pluralité du service
Zambie	Cabines téléphoniques dans les lieux publics (écoles, dispensaires, etc.) à l'échelle du pays	Pas d'obligation définie

Source : Enquête de l'UIT/BOT sur les dispositions réglementaires. Tableau partiellement reprise du Rapport sur le développement mondial des télécommunications, Genève, 1998, p. 72.

La politique de développement du service universel par une mutualisation des moyens a été un des axes prioritaires de nombreux pays africains. Dès le début des années quatre-vingt-dix, le Sénégal a été un des promoteurs de cette stratégie à travers la création de téléc centres et téléboutiques. En 1992, les quatre premiers bureaux d'appel exploités par des privés ont été ouverts. En 1996, la Sonatel en comptait pas moins de 5416 sur l'ensemble du territoire, environ 6 % de toutes les lignes téléphoniques du Sénégal (UIT, 1998). Ces équipements sont bien adaptés au milieu rural africain où la dispersion géographique de la population et le niveau de pouvoir d'achat par habitant exigent un service à faibles coûts d'investissement et de maintenance. Par les cartes prépayées ou le recouvrement instantané, les publiphones et téléc centres ont pour conséquence de réduire les coûts directs du service. Ils écrasent les coûts de transaction qui naissent des besoins de coordination des activités économiques et de prévention des comportements "opportunistes".

CONCLUSION

Au début des années quatre-vingt, les programmes d'ajustement structurel ont investi la scène africaine pour ne plus la quitter. De tous les secteurs d'activité concernés, aucun n'a été soumis à autant de changements que celui des télécommunications. Les aspirations des politiques étaient initialement aux antipodes du désengagement d'une activité à la fois rentable pour l'État et protégée au plan international par des accords bilatéraux négociés entre monopoles publics. Les profondes transformations qui ont affecté l'économie mondiale des télécommunications ont eu finalement raison des résistances politiques, plus encore que la conditionnalité des bailleurs de fonds extérieurs.

Un véritable changement de paradigme s'opère actuellement. Il amène, chaque jour davantage, à un transfert d'activité des monopoles publics à des entreprises privées soumises à des règles de concurrence. Les insuffisances de financements publics, la relative défaillance des réseaux en regard de ce que peut être l'efficacité économique optimale, l'ampleur des innovations technologiques qui permettent l'introduction d'une concurrence jusqu'ici absente, sont autant de forces à l'œuvre, qui aiguillonnent les politiques et orientent les changements adoptés.

L'ouverture du secteur et la privatisation des opérateurs historiques mêlent progressivement leurs effets avec des retombées d'ores et déjà favorables à l'ensemble des collectivités africaines. Cette profonde mutation n'en suscite pas moins des interrogations sur les modalités à privilégier pour l'accomplissement de l'ouverture. Et dans la mesure où le marché n'est pas ici une institution efficace d'auto-régulation, elle oblige également à concevoir un art de réglementer à travers une organisation publique efficace et indépendante.

Références

- Banque mondiale, *Can Africa Claim the 21st Century?*, The World Bank, avril, 2000.
- Baumol, W.J. et K.S. Lee., "Contestable Markets, Trade and Development", *The World Bank Research Observer*, January, 1991.
- Baumol, W.J., Panzar J.C et R. D. Willig., *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1982..
- Curien, N. et M. Gensollen., *Économie des télécommunications, ouverture et réglementation*, Paris, Economica, 1992, 318 p.
- Chéneau-Loquay, A., « Les nouveaux territoires de la téléphonie mobile en Afrique » in *Netcom*, Montpellier , automne, 2001.
- Chéneau-Loquay, A., « L'Etat africain face aux nouveaux réseaux de télécommunications : le cas du Mali et du Sénégal », *Afrique Contemporaine*, numéro spécial, troisième trimestre, 2001.
- Dasgupta, P., "Positive Freedom, Markets and the Welfare State", in D. Helm (ed), *The Economic Borders of the state*, Oxford University Press, 1989.
- Eustache, A. et D. Martimort., "Politics, Transaction Costs and the Design of Regulatory Institutions", *Policy Research Working Paper*, n° 2073, World Bank, 1999.
- Krueger, A.O., "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, vol. 64, n° 3, June, 1974, p. 291-303.
- Laffont, J.J. et D. Martimort., "Separation of Regulators Against Collusive Behavior", Mimeo, IDEI 1995.
- Myrdal, G., *Asian Drama: An inquiry into the Poverty of Nations*, New York, Twentieth Century Fund and Pantheon Books, 1968
- Mustafa, M., B. Laidlaw et M. Brand, *Telecommunications Policies for Sub-Saharan Africa*, World Bank Discussion paper n° 353, Washington, 1997, 74 p.
- Ramamurti, R., "Why Haven't Developing Countries Privatized Deeper and Faster ?" *World Development*, vol. 27 (1), 1999, p 137-155.

Raventos, P., "Telecommunication in Central America" Development Discussion Paper n° 648, Harvard University HIID, 1998.

Sen, A., *Inequality reexamined*, Oxford University Press, 1992.

Shleifer, A., "A Theory of Yardstick Competition", *Rand Journal of Economic*, vol. 16, 1985, p. 319-325.

Stigler, G. J., "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Sciences*, vol. 2 (1), 1971, p 3-21.

UIT, *Tendances Générales des Réformes dans les Télécommunications 1998*, Mondial vol. 1, BDT, Genève, 1998, 138 p.

Williamson, O.E., *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press Macmillan, Inc., New York, 1985.

Notes

-
- ¹ En République Démocratique de Congo, il est arrivé que le recouvrement ne représente que le montant des salaires à verser !
 - ² Déclaration du représentant du ministère des télécommunications de la République démocratique du Congo lors du symposium sur les télécommunications de Ouagadougou organisé par l'UIT, cf. *Marchés tropicaux*, 14 novembre 1994, p. 2497.
 - ³ En présence de transactions occasionnelles et plutôt fortement spécifiques, les entreprises adoptent le contrat contre l'internalisation. Mais elles réduisent l'opportunisme ex post en instituant une procédure d'arbitrage qui économise sur les coûts de transaction inhérents au recours devant les tribunaux.
 - ⁴ Raventos (1998) évoque le cas du Salvador où, en présence d'un désaccord entre les parties, le régulateur (SIGET) s'en remet à un jugement d'expert qui valide le prix de l'opérateur le plus approchant de la solution qu'il propose. Le système est incitatif. Il dissuade le fournisseur d'accès de mentir en annonçant un prix trop élevé. La révélation du coût par expertise pourrait en effet l'obliger à assurer l'interconnexion à un prix inférieur à la valeur économique du service.
 - ⁵ "Qui chargera-t-on de garder les gardiens". Juvenal, poète latin de 60 à 130 après J-C. Ses satires forment une critique violente des mœurs corrompues de Rome.
 - ⁶ Si, par exemple le prix de l'appel international du pays A vers le pays B est supérieur à ce qu'il est de B vers A, une société peut installer un système de rappel automatique dans le pays B. Dans ce cas, l'appel de A est reçu, mais non enregistré dans le pays B qui rappelle immédiatement l'appelant du pays A. La communication est donc facturée dans le pays B.)