



# CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

Document de travail No. 174

(Ex-Document Technique No. 174)

## LA RÉFORME DES TÉLÉCOMMUNICATIONS EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

par

Patrick Plane

Realisé dans le cadre du programme de recherche:  
Intégration et Coopération en Afrique subsaharienne

---



## TABLE DES MATIÈRES

|  |    |
|--|----|
| RÉSUMÉ .....   | 5  |
| ABSTRACT .....   | 5  |
| PRÉFACE .....  | 6  |
| RÉSUMÉ ANALYTIQUE .....  | 8  |
| LA RÉFORME DES TÉLÉCOMMUNICATIONS<br>EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE .....                    | 8  |
| I. INTRODUCTION .....  | 11 |
| II. LES DÉTERMINANTS D'UNE RESTRUCTURATION DEVENUE<br>INCONTOURNABLE .....             | 12 |
| A. LES EXIGENCES D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ .....                                    | 12 |
| B. L'ÈRE DE LA DÉRÉGLEMENTATION ET DE LA CONCURRENCE.....                              | 16 |
| C. LES INNOVATIONS TECHNOLOGIQUES ET ORGANISATIONNELLES...                             | 17 |
| D. LA NÉCESSAIRE SUBSTITUTION DES FONDS PRIVÉS<br>AUX FONDS PUBLICS .....              | 19 |
| III. LES MODALITÉS D'EXÉCUTION DE LA RÉFORME.....                                      | 22 |
| A. L'ÉCHEC DES RÉFORMES DANS UN CADRE DE GESTION<br>ET DE PROPRIÉTÉ PUBLIQUES.....     | 22 |
| B. LA RECHERCHE DE SOLUTIONS DURABLES<br>DANS LA PRIVATISATION OU LA CONCURRENCE ..... | 26 |
| IV. LES DÉFIS DU REMODELAGE SECTORIEL .....  | 37 |
| A. RAISONNER L'OUVERTURE DU MARCHÉ .....   | 37 |
| B. PROMOUVOIR LA RÉGLEMENTATION .....  | 40 |
| V. CONCLUSION .....  | 50 |
| BIBLIOGRAPHIE.....   | 52 |
| AUTRES TITRES DANS LA SÉRIE/OTHER TITLES IN THE SERIES.....                            | 55 |

## **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. Quatre facteurs contribuent à une évolution radicale : le besoin d'une plus grande efficacité des réseaux, la possibilité d'introduire de la concurrence par la déréglementation, les innovations technologiques et organisationnelles, le tarissement des fonds publics disponibles pour le développement du secteur.

Ces 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.

## **ABSTRACT**

Throughout the world, deep reforms are being implemented in telecommunications networks. Sub Saharan African countries are not immune to the contestation 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. Four factors have contributed to a radical change: the need for a greater efficiency of the networks; the possibility to introduce competition through deregulation; technical and organisational innovations; and the narrow base of public funds available for the sectoral development. These driving forces are structuring the new landscape of the African telecommunication networks, leading notably to partial privatisation 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.

## PRÉFACE

Depuis 1997, les recherches du Centre de Développement sur l'Afrique ont été centrées sur le thème de l'Afrique émergente. L'analyse approfondie de six pays caractérisés par des signes de décollage a permis d'identifier trois éléments fondamentaux pour parvenir à une croissance élevée et durable :

- 1) un accès à des ressources extérieures non créatrices d'endettement ;
- 2) une direction politique légitime ;
- 3) un souci de concertation régionale à long terme.

Avec ces conclusions préliminaires à son actif, le Centre a lancé en 1999 un projet de recherche qui visait à transposer l'analyse du niveau national à l'échelle régionale, afin d'améliorer la qualité des informations nécessaires à la mise en œuvre des efforts de coopération et de proposer des recommandations utiles pour l'action des donateurs et autres partenaires non gouvernementaux au développement. Le régionalisme est à la mode, mais il n'est pas un phénomène nouveau en Afrique. De fait, la plus ancienne union douanière du monde se situe en Afrique australe et la liste des accords économiques multilatéraux passés et présents est probablement plus longue en Afrique que dans n'importe quel autre continent. Toutefois, même si l'on observe quelques exemples réussis de coopération régionale, les résultats de l'Afrique en matière de création et de maintien d'accords régionaux sont médiocres. L'urgence et la nécessité pour ce continent de progresser sur les plans de la croissance de la production, de l'industrialisation, de la création d'emplois, des exportations et du développement du capital humain et social et — par dessus tout — de réduire la pauvreté, donnent à l'intégration régionale un nouveau souffle.

Quelques experts africains et européens ont été sollicités afin d'enrichir notre réflexion autour de trois questions complémentaires :

- 1) quelles sont les perspectives d'expansion du commerce intra-régional en Afrique subsaharienne, dans le contexte actuel de libéralisation des échanges régionaux ?
- 2) quels sont les domaines de coopération régionale les plus prometteurs ?

Cette série spéciale des Documents techniques du Centre de Développement, ainsi que le Document technique d'Andrea Goldstein paru en 1999 (n° 154) actualisent les analyses des progrès de l'intégration régionale en Afrique subsaharienne et enrichit le débat sur cette dimension clé du développement dans cette zone. Ces Documents techniques sont également publiés dans le contexte du second Forum international sur les perspectives africaines organisé par le Centre de Développement et la Banque africaine de développement sur le thème : « Le régionalisme en Afrique ».

Jorge Braga de Macedo  
Président  
Centre de Développement de l'OCDE  
mars 2001

# RÉSUMÉ ANALYTIQUE

## La réforme des télécommunications en Afrique subsaharienne

En 1984, le rapport de la Commission Maitland (UIT, 1984) prenait la mesure technique des défaillances des télécommunications africaines. Ce constat reste toujours d'actualité. En 1996, le continent ne représentait que 2 pour cent de l'ensemble du parc mondial des lignes téléphoniques avec une télédensité inférieure à l'unité dans 74 pour cent des 46 pays subsahariens. Pour doter le continent d'un système de télécommunications lui permettant d'accéder pleinement à la nouvelle société de l'information, le chemin qui reste à parcourir est à la fois important et décisif pour la reprise d'une croissance économique forte et durable. L'objectif est conditionné par l'élargissement des flux d'investissements dans le secteur, mais également par une contraction des gaspillages des facteurs travail et capital.

A de rares exceptions, l'inefficience technique des réseaux est importante, rendue pourtant supportable au niveau de la rentabilité financière par des tarifs élevés qui révèlent la nature monopolistique de l'activité et l'extraction de rentes au détriment du surplus des consommateurs. Dans un contexte de libéralisation mondiale et de concurrence, la révision à la baisse des prix internationaux et la correction de la structure interne des tarifs sont des nécessités. L'intégration des communications crée les conditions d'un fonctionnement des réseaux moins favorable à la formation des excédents d'exploitation. Les entreprises publiques sont exposées à des pertes de clientèles par le développement d'une concurrence multidimensionnelle qui prend appui sur les nouvelles innovations technologiques et organisationnelles.

Le prix de la transmission de la parole a sensiblement baissé et déjà, de nouvelles applications de la recherche sont très prometteuses, qui résultent de la convergence de la technologie des télécommunications et de l'information. Le développement du cellulaire connaît un essor remarquable, qui tend à réduire le volume des coûts fixes et notamment des coûts irrécupérables. L'entrée des opérateurs de téléphonie mobile sur le marché africain est à la fois un témoignage de l'intensification de la concurrence, mais également une chance d'extension rapide de la téléphonie rurale. Dans ce nouvel environnement, les télécommunications africaines se voient offrir la possibilité de réaliser des progrès rapides. Leur accomplissement exige toutefois d'étoffer les moyens de financement alors même que le *cash flow* des réseaux publics s'érode. Cette nouvelle donne crée l'exigence d'une ouverture du secteur à des opérateurs privés souvent plus disposés à investir qu'il pourrait y paraître de prime abord.

Lente à se dessiner, la réforme des télécommunications est désormais en phase d'accélération. Progressivement, le service poursuit son émancipation de l'activité des postes dont il continue à être institutionnellement solidaire dans un nombre de plus en plus limité de pays. La séparation juridique a été généralement difficile et s'est heurtée à des résistances au niveau d'un personnel soucieux de ne pas perdre les avantages afférents au statut de fonctionnaire. L'éclatement des deux services s'est accompagné d'un rapprochement des télécommunications du statut juridique de société anonyme. En Afrique francophone, cette mutation s'est couplée avec une stratégie de contrat de plan. Destinée à préciser les droits et avantages inhérents à la direction de l'entreprise et aux tutelles ministérielles sur une période de 3 à 5 ans, cette contractualisation n'a engendré que de modestes résultats. Dans le nouveau décor des années 90, les gouvernements africains ne pouvaient que prendre conscience de ces réalités en se laissant davantage convaincre par l'idée des solutions durables que constituent la privatisation du service et l'intensification de la concurrence.

En 1990, le bilan de la privatisation des opérateurs africains était encore mince. La démarche *stricto sensu* n'avait alors concerné que deux petits réseaux lusophones, en l'occurrence, ceux de Guinée-Bissau et de Sao Tomé et Príncipe dont un pourcentage de 51 pour cent fut cédé à Portugal Telecom. Dans la première partie de la décennie, la privatisation a dominé sous la forme de contrat de gestion ou d'assistance technique, dans la logique des arrangements institutionnels déjà en vigueur pour d'autres grands services publics. Le mouvement de privatisation, sous une forme impliquant une cession significative du capital, s'est réellement manifesté en 1996 avec le transfert au secteur privé de l'entreprise guinéenne. Cette opération a été suivie de quatre autres ayant concerné quatre des plus importants réseaux subsahariens : Ghana (1996), Côte d'Ivoire (1997), Afrique du Sud (1997) et Sénégal (1997). Le nombre de candidats à la reprise s'est limité à un petit nombre d'opérateurs internationaux à la fois techniquement capables et financièrement désireux d'assumer des risques sur l'Afrique, souvent en partenariat avec des investisseurs locaux (France Telecom, Telecom Portugal, Telekom Malaysia...).

Parallèlement à ces privatisations d'opérateurs historiques, le continent s'est lancé dans la mise aux enchères de licences destinées au développement de la téléphonie mobile. En 1997, une trentaine de pays étaient concernés, où le cellulaire se présentait dans des rapports variables aux réseaux fixes : substituable ou complémentaire dans les services, sous la coupe institutionnelle du réseau public ou concédé à des opérateurs privés. En 1996, le téléphone mobile représentait 8 pour cent des abonnés. La dispersion continentale était forte avec de nombreux pays où le service n'était qu'émergent tandis que dans d'autres, l'Afrique du Sud et le Ghana notamment, il couvrait déjà 20 pour cent du marché.

La déréglementation mondiale des télécommunications constitue un choc redoutable pour les réseaux africains. Elle les astreint à se préparer à une concurrence plus vive que jamais. Le degré de contestabilité du marché ne cesse de croître. Les classiques schémas collusifs entre monopoles publics tombent en

désuétude et contraignent à des baisses de tarifs souvent significatives, doublées d'une restructuration des prix relatifs. Lorsque la concurrence s'installe par le téléphone mobile, l'État doit veiller à donner une harmonie au paysage des télécommunications. Les licences d'exploitation ne doivent pas être allouées selon les principes clientélistes que dépeint la théorie des choix publics et dans la plus grande incohérence technologique et opérationnelle. Le Zaïre et le Nigeria ont l'un et l'autre témoigné de certains dysfonctionnements en la matière. De façon plus générale, les États doivent s'attacher à promouvoir une réglementation efficace, de nature à refléter l'objectif de maximisation de l'utilité sociale. Dans cette perspective, toutes les initiatives propres à développer l'état de droit et à contrarier les visées subjectives de politiciens et bureaucrates exagérément soucieux de leur bien-être personnel sont à soutenir.

La forme institutionnelle que doit revêtir la réglementation ne relève pas d'une science exacte. L'efficacité d'une agence de réglementation du secteur peut aussi bien souffrir d'un manque que d'un excès d'autonomie. Dans les tâches attendues de ces agences, les modalités d'attribution des licences par appel d'offres sont importantes. Elles conditionnent la crédibilité du processus et l'intensité de la concurrence. Les qualités de transparence et d'impartialité semblent avoir, en partie, fait défaut à nombre d'opérations africaines. Une autre tâche, qui s'avère également difficile à exécuter, consiste à établir des règles d'interconnexion susceptibles de faciliter la concurrence et de développer les effets de club.

Les conditions restrictives d'un marchandage coasien<sup>1</sup> efficace entre les opérateurs laissent penser que l'agence de réglementation devra intervenir sous une forme qui a déjà occupé l'attention de nombreux théoriciens. Le réajustement des prix est également un axe d'intervention de portée notable. Même si l'expansion de la concurrence pèse naturellement sur la formation des tarifs, il convient que l'État protège les consommateurs comme il protège les opérateurs entrant sur le marché. Les intérêts des consommateurs, et plus encore le développement des solidarités sur un territoire national donné, commandent également d'accroître les efforts en vue de l'élargissement de l'accès au service universel. Il faut entendre par là que tout agent doit pouvoir accéder au téléphone à des conditions de prix et de distance « raisonnables ». Le rapport de l'UIT (1998) a fait état de différentes acceptions pratiques du concept, toutes observées en Afrique subsaharienne. Gageons que les innovations technologiques récentes permettront d'enregistrer, en la matière, les rapides progrès que rend indispensables une situation actuelle très insatisfaisante.



## I. 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 des changements. Elle y adhère aujourd'hui, non sans quelques réticences, qui se marquent dans certaines lenteurs d'exécution et difficultés d'application. Le discours politique a pourtant évolué dans un sens qui traduit la reconnaissance du besoin de réformes. En cela, il prépare les segments de population qui ne seraient pas encore convaincus de la nécessité des changements.

Réunis en octobre 1997 à Ouagadougou, 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 à réaliser, même si les sensibilités nationales étaient à prendre en compte<sup>2</sup>. La direction est donc donnée, même si la rhétorique reste suffisamment prudente pour ne pas en compromettre l'acceptation la plus large.

L'objectif assigné à cet article est, en premier lieu, de dépeindre les raisons qui donnent aujourd'hui une faisabilité à des projets de restructuration qui étaient rejetés dans les années 80. *Mutatis mutandis*, on verra, dans la section II, que cette « restructuration incontournable » procède de l'interaction de forces tout aussi décisives les unes que les autres. La section III donne un aperçu des réformes africaines les plus significatives à ce jour. On y évoque les mouvements de privatisation de la téléphonie de base, avec ou sans perte de monopole. On retrace également la privatisation de l'activité par ouverture du marché à la téléphonie mobile. Tous ces changements demandent à être politiquement gérés. Selon quelle modalité conviendra-t-il d'ouvrir le marché local des télécommunications et avec quels accompagnements institutionnels en matière de réglementation ? La section IV porte l'éclairage sur ces questions dont l'importance est connue, mais dont les réponses sont encore loin d'être assurées. La section V revient en conclusion sur les résultats de l'étude.

## II. LES DÉTERMINANTS D'UNE RESTRUCTURATION DEVENUE INCONTOURNABLE

La protection des rentes et les conflits d'intérêt ne rendent que plus difficile l'acceptation des changements de comportement, à moins que la survie des organisations ne soit en cause. Cette logique a prévalu dans le secteur des télécommunications africaines où les évolutions récentes ont été dictées par l'action concomitante et durable de facteurs lourds et déstabilisants. Quatre d'entre eux sont étudiés ici dont les effets se renforcent et se mêlent si inextricablement qu'on a peine à dégager leur influence respective.

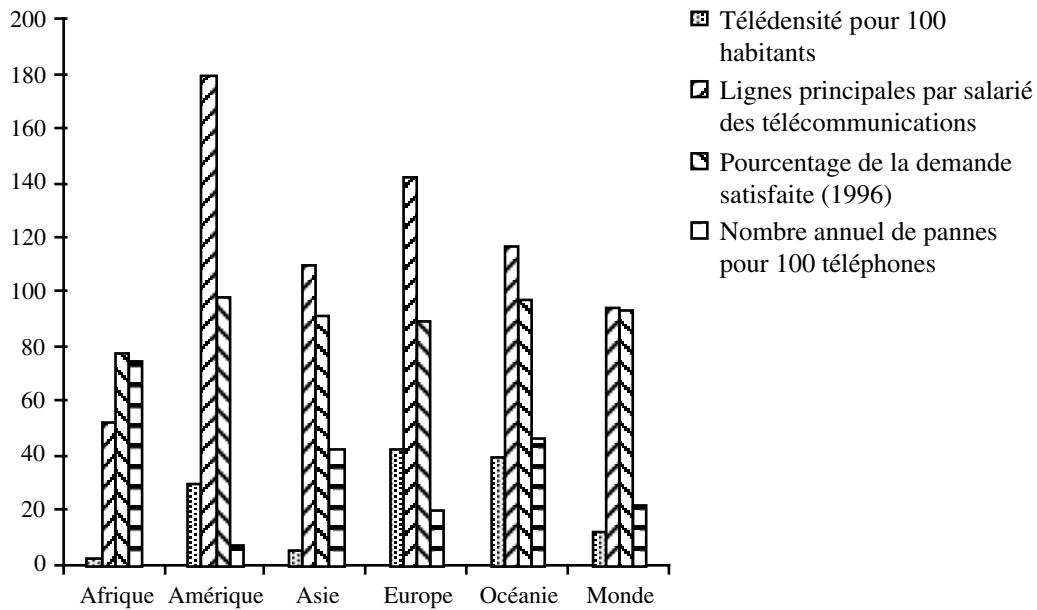
### A. *Les exigences d'une plus grande efficacité*

Le besoin d'amélioration de l'efficacité économique est, de ces quatre facteurs, celui qui a le plus constamment retenu l'attention. En 1984, le rapport de la Commission Maitland (UIT, 1984) prenait déjà la mesure technique des défaillances africaines avec l'observation de délais de raccordement de plus de 3 ans et des tentatives d'appels locaux ou interurbains non concluants dans plus d'un cas sur deux. Ce constat est toujours d'actualité. A six ans de distance, les deux grandes conférences de Harare (1990) et d'Abidjan (1996) sur le développement des télécommunications en ont témoigné.

La figure ci-dessous s'adosse aux statistiques internationales de l'UIT pour mettre en évidence le décalage important qui apparaît entre l'Afrique, ici considérée dans sa totalité avec les pays arabes, et les autres zones géographiques de l'économie mondiale. Les quatre indicateurs réunis sont parmi les plus évocateurs. Ils retracent à la fois la pénétration et la qualité de prestation du service, mais également l'efficacité productive du réseau telle qu'estimée par un ratio de productivité apparente, en l'occurrence le nombre de lignes installées par salarié. Sur ces quatre indicateurs, le retard de l'Afrique, qui concentrait moins de 2 pour cent de l'ensemble du parc mondial de lignes téléphoniques en 1996, apparaît très sensible, en particulier pour la télédensité et le nombre annuel de pannes pour 100 téléphones.

En moyenne, et pour l'année 1996, la télédensité, c'est-à-dire le nombre de lignes principales pour cent habitants, était inférieure à l'unité dans 74 pour cent des 46 pays subsahariens figurant dans les statistiques de l'UIT. Les demandes de raccordement non satisfaites étaient aussi très importantes. En pourcentage d'une demande notionnelle approchée par l'addition des lignes principales d'exploitation et des demandes en attente, l'indice d'insatisfaction dépassait 50 pour cent dans au moins deux des grands réseaux : Éthiopie (56.8 pour cent), Tanzanie (53.8 pour cent). Les temps d'attente pour la mise en service d'une ligne restaient également exorbitants, plus de dix ans dans les deux pays précités, plus de cinq ans au Cameroun (9.4), au Soudan (6.4) ou en Côte d'Ivoire (5.6). Le nombre de dérangements pour 100 lignes était également représentatif de la faible qualité du service public illustrée par le cas pathologique de la Guinée (937.5) dont le réseau était, selon ce critère, le moins performant de tous ceux classés dans le Rapport sur le développement mondial des télécommunications (UIT, 1998).

Figure 1. **Situation comparée des télécommunications dans le monde**



Source : Banque africaine de développement, *Rapport sur le développement en Afrique 1999*, Paris, Economica, p. 127.

Le tableau 1 ci-dessous donne une évaluation par pays du niveau et de l'évolution des services de télécommunications en Afrique. Seuls sont considérés ici les réseaux de plus de trente mille abonnés, ce qui réduit l'échantillon à 23 pays dont cinq à revenu intermédiaire. La comparaison des années 1990 et 1996 témoigne de l'existence d'une corrélation étroite entre le niveau de produit par habitant et la télédensité. Les cinq pays les plus riches sont, en effet, ceux qui offrent le meilleur résultat en la matière. Ils sont aussi ceux qui ont permis à la téléphonie fixe d'enregistrer une progression significative de sa pénétration entre 1990 et 1996. En l'absence de ces réseaux, le gain de performance dans la période serait resté modeste. Quel que soit le niveau de développement, les listes d'attente pour une ligne principale sont encore très fournies, y compris dans les pays à revenu intermédiaire où la perspective d'une accessibilité au téléphone individuel a pu révéler des besoins dont l'expression aurait été jusqu'ici cachée.

Tableau 1. **Les principaux réseaux africains et la situation générale des télécommunications**

|   | Lignes téléphoniques principales<br>pour 100 habitants |              | Liste d'attente<br>(en milliers) |              |
|---|--|--------------|----------------------------------|--------------|
|   | 1990   | 1996         | 1990                             | 1996         |
| Angola                                  | 0,70   | 0,47         | ...                              | ...          |
| Bénin                                   | 0,32   | 0,59         | ...                              | 3,4          |
| <i>Botswana</i>                         | <i>2,07</i>  | <i>4,83</i>  | <i>7,4</i>                       | <i>9,3</i>   |
| Burkina Faso                            | 0,18   | 0,32         | ...                              | ...          |
| Cameroun                                | 0,35   | 0,52         | ...                              | 42,0         |
| Côte d'Ivoire                           | 0,61   | 0,88         | 9,0                              | 74,2         |
| Éthiopie                                | 0,26   | 0,25         | 108,9                            | 195,5        |
| <i>Gabon</i>                            | <i>2,17</i>  | <i>3,16</i>  | <i>2,5</i>                       | <i>9,0</i>   |
| Ghana                                   | 0,29   | 0,44         | 11,9                             | 28,3         |
| Kenya                                   | 0,75   | 0,82         | 82,3                             | 70,6         |
| Madagascar                              | 0,27   | 0,26         | ...                              | 10,0         |
| Malawi                                  | 0,28   | 0,35         | 11                               | 29,9         |
| <i>Maurice</i>                          | <i>5,26</i>  | <i>16,21</i> | <i>55,2</i>                      | <i>35,9</i>  |
| Mozambique                              | 0,34   | 0,34         | 32,9                             | 17,9         |
| <i>Namibie</i>                          | <i>3,93</i>  | <i>5,43</i>  |                                  | <i>4,5</i>   |
| Nigeria                                 | 0,30   | 0,36         | 247,3                            | 98,1         |
| Ouganda                                 | 0,17   | 0,24         | 15,7                             | 6,3          |
| Sénégal                                 | 0,60   | 1,11         | 8,6                              | 17,8         |
| <i>Sud-africaine (Rép.)</i>             | <i>8,73</i>  | <i>10,05</i> | <i>125,4</i>                     | <i>126,8</i> |
| Soudan                                  | 0,25   | 0,36         | ...                              | 75           |
| Tanzanie                                | 0,29   | 0,30         | 112,2                            | 107,9        |
| Zambie                                  | 0,80   | 0,94         | 52,5                             | 24,7         |
| Zimbabwe                                | 1,25   | 1,47         | 64,2                             | 113,2        |
| Moyenne                                 | 1,31   | 2,16         | 59,2                             | 134,2        |
| <i>Sans pays à revenu intermédiaire</i> | <i>0,4</i>   | <i>0,6</i>   | <i>63,1</i>                      | <i>164,5</i> |

Source : UIT, 1998. Les pays à revenu intermédiaire sont indiqués en italique.

En dépit des efforts accomplis, les réseaux africains sont encore caractérisés par un niveau de service très insuffisant. Le chemin qui leur reste à parcourir se mesure aussi bien en termes d'investissements que d'efficacité économique. Leur efficacité technique doit notamment s'élever, qui reflète la capacité des firmes à obtenir le maximum d'output à partir d'une quantité d'inputs déterminée, mais également leur efficacité allocative, qui implique de sélectionner les combinaisons productives optimales en présence d'une bonne structure de prix relatifs. Une évaluation approximative de l'inefficacité technique est donnée par les indicateurs de productivité apparente comme, par exemple, le nombre de lignes principales par employé. De l'ordre de 200 pour les entreprises européennes, il s'échelonne de 10 à 40 en Afrique subsaharienne, avec les exceptions notables du Sénégal (65), de l'Afrique du Sud (74) et de Maurice (106). Sans doute ces faibles niveaux de productivité ont-ils pour origine la médiocre qualité du capital humain comme la petite taille et la densité insuffisante de réseaux en phase d'extension. Une telle échelle de production favorise le surdimensionnement du personnel administratif et, le cas échéant, du personnel de production si celui-ci est affecté à la couverture des zones rurales faiblement peuplées.

L'analyse serait toutefois incomplète sans cette autre explication que fournit le gaspillage de ressources. Le monopole « non contestable » suscite des relâchements intra-organisationnels qui s'apparentent à ce que John Hicks appelait « le mode de vie tranquille ». Ces gaspillages ont été maintes fois dénoncés. Leur réduction figurait déjà en bonne place parmi les recommandations du rapport Maitland (1984). La Commission avait vu dans leur réduction une source de financement non onéreuse du développement des réseaux. La mobilisation contre ces gaspillages fait encore florès dans les publications récentes sur l'avenir des télécommunications africaines (Banque mondiale, 1999). Le sureffectif entretient notamment l'insuffisance de l'effort productif. Et dans la mesure où le salaire des non qualifiés excède le salaire alternatif du marché externe, implicitement la productivité marginale du facteur, il en résulte des inefficacités allocatives et des comportements de recherche de rentes (Krueger, 1974).

Le facteur capital n'est pas moins concerné par les phénomènes de gaspillages. Selon l'étude réalisée pour la Banque mondiale par Mustafa, Laidlaw et Brand (1997), le coût moyen d'investissement par ligne serait, en Afrique, le plus élevé du monde : 5 600 dollars contre 1 500 dollars, en moyenne et dans l'ensemble des PVD. Les facteurs exogènes, et notamment le prix à payer pour installer des lignes dans un espace à faible densité de population, ne sont pas les seuls en cause<sup>3</sup>. L'investissement est souvent renchéri par le prix exorbitant des équipements. Deux explications peuvent être données à la dérive des coûts.

- La première renvoie à un facteur qui a joué un rôle actif dans un nombre limité de pays où les responsables politiques ont eu le souci de structurer une filière nationale de télécommunication. L'endogénéisation de la protection accordée à des équipementiers non compétitifs a induit des surcoûts significatifs en aval de la filière verticalement intégrée. Le statut public de la filière a plutôt aggravé le processus en confortant la dépendance de l'opérateur historique envers un fournisseur local souvent en situation de monopole. Entre 1958 et 1995, les télécommunications sud-africaines ont connu ce type de partenariat. Le soutien à l'industrie locale s'y est concrétisé par des accords de long terme passés à l'initiative de l'ancienne structure publique intégrée des postes et télécommunications (DPT). Au terme de ces accords, DPT s'obligeait à effectuer ses achats d'équipements auprès d'un petit nombre de fournisseurs locaux. La démarche, qui a contribué au développement de l'industrie électronique, a été également à l'origine de surcoûts et surprofits au détriment du surplus des consommateurs (Kaplan, 1999 ; Black, Baird et Heese, 1997).
- Un autre facteur d'alourdissement des coûts d'investissement a résulté de la nature liée des financements publics associés à l'importation d'équipements. L'élément de subvention attaché aux conditions financières des concours a souvent été plus que compensé par les surcoûts d'achats auprès des équipementiers du secteur des télécommunications ou de l'électronique.

Autrement dit, par l'application de la clause d'origine, les agences publiques de financement du développement ont soutenu leurs propres industriels. La concentration nationale de ces activités et le marché captif que constituait le pays bénéficiaire de l'aide ont contribué au maintien de prix élevés. Sous la pression des engagements internationaux en matière de crédits publics à l'exportation, ces situations tendent à se réduire. Dans les pays à revenu intermédiaire comme dans les pays non PMA ayant accès aux ressources de l'Agence internationale pour le développement (AID), le respect des clauses du consensus de l'OCDE devient une contrainte majeure. Dans un secteur où la concurrence entre les industriels s'exacerbe, tous les projets de télécommunication font l'objet d'une surveillance renforcée.

L'observation de l'inefficacité technique des réseaux africains contraste avec une rentabilité financière souvent jugée acceptable, de l'ordre de 10 pour cent du capital investi. La contradiction entre les indicateurs n'est toutefois qu'apparente. Car les recettes sont fragiles ; elles tiennent pour une part significative à la surconsommation des lignes officielles et proviennent pour 70 pour cent d'une catégorie d'abonnés, essentiellement ceux de la capitale, ou d'une catégorie de services, les communications internationales dont la tarification exorbitante a pour effet de compenser les surcoûts. Sur l'ensemble de la région, le revenu par ligne ressort à 1 225 dollars contre une moyenne internationale qui n'excède pas 735 dollars (Mustafa *et al.*, 1997). Ce mécanisme de captation de surplus et de redistribution de la rente est en voie d'extinction. L'excédent d'exploitation ainsi obtenu dans un contexte d'inefficacités allocatives (distorsion des prix) et techniques (gaspillage de ressources) résiste de moins en moins aux nouvelles structures de marché qui accompagnent la déréglementation.

### ***B. L'ère de la déréglementation et de la concurrence***

La cherté du prix des communications internationales ne tient qu'à la survivance des ententes et coopérations bilatérales entre opérateurs publics internationaux. Dans une transparence minimale, les monopoles négocient en effet des taxes de répartition (TR) destinées à couvrir le coût des communications sur la partie internationale du réseau et l'accès au réseau étranger. Le produit de cette TR se partage également (50/50) entre les deux réseaux. Un reversement s'opère, par conséquent, du pays où le trafic bilatéral est excédentaire, généralement des pays industrialisés, vers des pays déficitaires qui trouvent dans cette mécanique de redistribution un moyen peu onéreux de se pourvoir en devises. De manière discrétionnaire, chaque opérateur ajoute à cette taxe les coûts locaux nécessaires à l'acheminement d'une communication internationale. Dans une même unité monétaire, un écart de prix peut donc subsister et influencer le sens du trafic bilatéral.

La déréglementation mondiale du secteur tend à accroître cet écart en mettant davantage en lumière le problème de compétitivité des télécommunications africaines. La concurrence suscite, en effet, la baisse de la partie locale des coûts dans les pays pionniers en matière de réforme institutionnelle. Des pressions de plus forte ampleur s'exercent parallèlement en faveur d'une révision à la baisse des taxes de répartition. Les réseaux performants leur reprochent l'absence d'incitation par la place excessive qu'elles prennent dans la formation du prix alors même que le coût de transmission de l'information ne cesse de baisser. Les États-Unis sont très concernés par le mécanisme de redistribution inhérent aux taxes de répartition. Le montant des reversements, tous pays confondus, s'y est établi à 5.4 milliards de dollars en 1996 contre 2.8 milliards en 1990. Pour l'Afrique, les conséquences de cette mutation ne sont pas minces. Elles sont à la mesure de l'importance relative de ces communications internationales sur lesquelles se concentrent de 50 à 80 pour cent des recettes d'exploitation contre 10 à 15 pour cent seulement pour les principaux réseaux des pays industrialisés<sup>4</sup>.

Cette plus grande fragilité commande d'abord la mobilisation contre toutes les formes de gaspillage ; elle incite ensuite à un rééquilibrage des systèmes tarifaires internes avec une élévation du prix relatif des communications locales et des coûts de raccordement au réseau. L'action de redressement par les prix ne peut être conduite qu'avec prudence, sans sous-estimer le développement de la concurrence sur certains segments de télécommunication intérieure. Les réseaux publics sont désormais exposés à des pertes de clientèle jusqu'ici captives et passives, en contradiction avec l'argument de Hirschman (1970) qui voyait dans le monopole un facteur de stimulation de la « prise de parole » des consommateurs insatisfaits, mais en accord avec l'argument de Olson (1966), qui mettait en avant les difficultés des grands groupes à susciter l'action collective dès lors que les coûts de cette action se répartissent sur un petit nombre quand les avantages se diluent sur toute une population. Quoi qu'il en soit, la déréglementation et la concurrence s'imposent. Elles développent une plus grande réceptivité au principe de privatisation en prenant appui sur les nombreuses innovations qui confèrent un caractère permissif à cette évolution.

### ***C. Les innovations technologiques et organisationnelles***

Le rythme de l'innovation s'est sensiblement accéléré. Déterminé à l'extérieur des firmes africaines, ce processus s'incarne dans des équipements et supports nouveaux avec pour conséquence une amélioration de l'efficacité intrinsèque et un élargissement des services offerts. La Banque mondiale (1999) a récemment rappelé l'importance de ces bouleversements et indiqué les grandes forces à l'œuvre dans cette révolution technologique. En vingt ans, la puissance de calcul a été multipliée par 10 000 et le coût des circuits de transmission de la parole divisé par le même nombre. Les fibres optiques présentent des capacités de transport de l'information autrement plus considérables que le fil de cuivre, de sorte que le coût par circuit de transmission vocale est devenu infime.

Les technologies des faisceaux hertziens et des satellites sont elles-mêmes en constante évolution. Elles révèlent une propension comparable à l'amélioration de la qualité des transmissions et à la réduction des coûts. Enfin, le numérique a induit une convergence de la technologie des télécommunications et de l'informatique avec, au final, une plus grande diversité de services. Toutes ces technologies de développement récent entretiennent entre elles des relations complexes qui procèdent autant de la concurrence que de la complémentarité. La subtilité de ces rapports est démontrée par les téléphonies filaire et cellulaire.

Sur l'ensemble du continent africain, les radiocommunications cellulaires ont connu un essor remarquable. A la fin de 1995, 23 pays exploitaient déjà un tel système. En 1998, près d'un tiers de la région dispose au moins de deux opérateurs de communication mobile cellulaire (UIT, 1998). A la commodité d'installation de ce système s'ajoute l'attrait d'une économie de coûts fixes, notamment de coûts irrécupérables. La technologie cellulaire remplace les lignes individuelles et les câbles métalliques classiques qui relient l'abonné au central téléphonique. Cet avantage n'est qu'en partie compensé par l'achat d'équipements pour l'émission ou la réception de sorte que les barrières à l'entrée sont moins importantes que par le passé. Dans son rapport au téléphone fixe, la technologie cellulaire entretient une certaine ambiguïté sur laquelle il nous faudra revenir. Elle peut être utilisée en complément de celui-ci lorsque la maintenance du réseau filaire est déficiente, ou lorsque dans une économie de moyens, l'extension de la téléphonie rurale est érigée en priorité politique. Dans ces applications, l'Afrique offre un champ de développement évident. Mais elle peut également s'inscrire dans une relation de concurrence directe avec les activités classiques du réseau fixe. Cette innovation technique joue, par conséquent, un rôle stratégique dans l'organisation de l'ouverture du marché et la mise en concurrence de l'opérateur historique sur ses métiers de base.

Le schéma des monopoles publics nationaux est donc évanescent avec des innovations technologiques et organisationnelles ou commerciales qui sont autant de lignes de fractures pour un marché plus segmenté et plus concurrentiel. La diversité des supports et la mondialisation de l'activité ont rendu caduc l'argument du monopole naturel dont le sens économique était étroitement attaché à un paradigme technologique. Les objections relatives aux indivisibilités d'investissement et au risque d'inefficacité allocative par réplication d'infrastructures ne sont quasiment plus recevables. Les innovations technologiques ont fait naître la possibilité de réseaux alternatifs, y compris dans les plus petits pays africains où la demande solvable est encore très étroite. Si la taille n'est plus un obstacle rédhibitoire à la concurrence locale, ce n'est pas pour autant que son influence est devenue négligeable. La libéralisation mondiale des télécommunications conduit à des opportunités nouvelles pour les économies d'échelle. La recherche d'une amélioration de la compétitivité qui commande la rentabilité, stimule les partenariats et fusions. Un processus de sélection Schumpeterien (1934) est ainsi à l'œuvre avec pour conséquence l'éviction des firmes vulnérables. Les monopoles africains sont donc sous la menace de la concurrence. Celle-ci se concrétise par le bas, *via* l'entrée de nouveaux opérateurs



de téléphonie mobile qui ne sont pas seulement occupés à satisfaire les besoins de proximité, mais également par le haut, et préférentiellement sur le marché longue distance, à travers un processus d'intégration mondiale des réseaux qui concourt à la baisse significative des prix. Ces perspectives d'évolution du marché ont de notables effets pour le financement du secteur.

#### **D. La nécessaire substitution des fonds privés aux fonds publics**

Jusqu'au début des années 90, le *cash flow* était la principale source de financement des télécommunications africaines. En moyenne, il couvrait 65 pour cent du coût de l'investissement. Le complément résultait pour 15 pour cent des aides extérieures publiques et pour 20 pour cent des banques commerciales. Cette structure était pour partie la conséquence des fortes tensions budgétaires qui n'ont cessé de s'exercer sur les trésors publics. En l'absence de dotations en capital suffisantes pour renforcer leurs fonds propres, les entreprises parvenaient donc à surmonter les défaillances de l'actionnaire unique par l'endettement et l'exercice du pouvoir de monopole à travers la négociation de tarifs internationaux élevés.

Avec l'avènement de marchés concurrentiels, les prélèvements de surplus sur les consommateurs sont plus difficiles à effectuer. Or, la diminution du *cash flow* n'est pas appelée à se compenser avec des ressources de l'État ou un accroissement significatif de l'aide publique extérieure. Cette aide aux entreprises publiques serait même en recul sensible par rapport à ses niveaux passés. Les bailleurs de fonds officiels se sont en effet rangés à l'idée que les télécommunications sont un secteur de bonne rentabilité potentielle. Aussi appartient-il à l'État de créer l'environnement intérieur approprié, à la fois économique et institutionnel, pour susciter l'attrait des agents privés. Le recentrage des interventions de la Banque mondiale dans le secteur est à cet égard sans équivoque. L'institution a traditionnellement facilité le développement des télécommunications par des opérations de prêt et de suivi de projets portés par des monopoles publics. Dans les dernières années, ses orientations générales se sont infléchies vers le financement de projets exécutés par des opérateurs privés éligibles aux ressources de la SFI et de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI). Le secteur public n'est maintenant appuyé par la BIRD que pour des actions de caractère ponctuel, d'accompagnement et de soutien aux institutions, notamment en matière de réglementation.

Les aides officielles bilatérales ont adopté une trajectoire comparable, y compris dans des pays de tradition interventionniste. L'Agence française de développement (AFD) est, pour la France, l'opérateur principal de l'aide projet. Depuis quelques années, le financement d'infrastructures concernant les services publics marchands, et notamment le secteur des télécommunications, est, par exemple, géré pour une partie importante par sa filiale Proparco. Spécialisée dans le financement et la promotion du secteur privé, cette filiale accorde des prêts de longue durée à des conditions proches de celles du marché. Cette volontaire mise en retrait des bailleurs de fonds traditionnels, du moins pour ce qui concerne l'aide

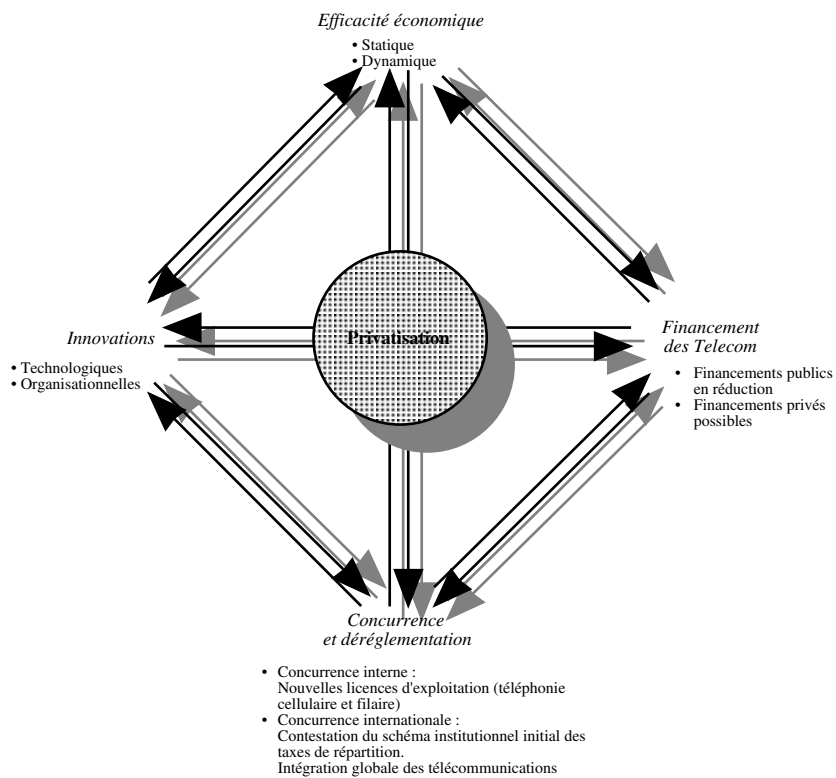
directe aux entreprises publiques, est à l'image des mutations observées partout dans le monde en faveur d'une dynamisation du secteur privé. Une telle stimulation est longtemps apparue impossible, *a fortiori* en Afrique subsaharienne où les partenaires locaux sont rares, où l'intérêt des grands réseaux internationaux est réputé relativement limité, où les réticences gouvernementales ont été enfin notables pour les raisons invoquées plus haut.

Les recommandations de la Commission Maitland s'inspiraient fortement de ce constat de sorte que les besoins de financement semblaient devoir se résoudre dans une plus grande sollicitation des agences de développement et une meilleure mobilisation contre les gaspillages intra-organisationnels. Dans cette identification de moyens additionnels, le rôle potentiel du secteur privé restait effacé, au mieux espéré, toujours en accord avec les idées dominantes de l'époque où le développement du service semblait être l'affaire du secteur public. Le discours est aujourd'hui radicalement différent. Toutes les parties prenantes du développement de ce secteur ont conscience d'une évolution inévitable de la structure de financement.

La baisse prévisible de la contribution relative du *cash flow* (40 pour cent contre 65 pour cent dans les années 80) et des engagements officiels des sources bilatérales et multilatérales (10 pour cent contre 15 pour cent), nécessitera un relèvement significatif de la part des engagements privés (50 pour cent *versus* 20 pour cent) (Banque mondiale, 1994). Sans une telle redistribution de ces parts de financements, l'Afrique subsaharienne ne parviendrait pas à combler son retard d'investissement. Rappelons qu'entre 1995 et 2000, l'insuffisance de capitaux privés compensateurs n'a pas permis d'atteindre une télédensité de 1 pour cent qui aurait nécessité la réunion d'environ 8 milliards de dollars sur l'ensemble de la région.

Dans cette revue des facteurs d'évolution, il est apparu que le cliché d'un service public marchand protégé issu d'une technologie de production stable mais onéreuse avec des phénomènes de rendements d'échelle croissants ne reflétait plus la réalité du secteur. Et les nombreuses technologies qui permettent l'expression de la concurrence sont désormais beaucoup moins affectées que les précédentes par des indivisibilités d'investissement qui donnaient crédit à l'argument du monopole naturel. Ces facteurs d'évolution portent en eux-mêmes la légitimation d'un processus de privatisation entendu au sens large comme l'acceptation d'une participation croissante des agents privés à la couverture des besoins de la population. Cette privatisation est le catalyseur des changements complexes auxquels la figure 2 a donné une représentation synoptique avec des interactions que traduisent des flèches à double sens, symbole de l'endogénéité des variables. La plus large implication du secteur privé crée les conditions nécessaires à la dynamisation de l'offre. Dans cette période où les budgets publics sont plus serrés que jamais, elle permet l'instauration de partenariats avec des opérateurs mondiaux qui facilitent l'acquisition de technologies aux moindres coûts pour les collectivités africaines. En outre, l'acceptation de la privatisation est un prérequis pour la déréglementation et la manifestation de la concurrence. De manière directe ou indirecte, le consensus s'est ainsi progressivement établi sur le point que le transfert de droits de propriété constituait un facteur d'élévation de l'efficacité statique et dynamique des réseaux de télécommunications (Stiglitz, 1997 ; Shirley, 1999).

Figure 2. **Le bouleversement des télécommunications. Les facteurs d'évolution du secteur et la privatisation**



### III. LES MODALITÉS D'EXÉCUTION DE LA RÉFORME

Jusqu'au début des années 90, l'assainissement des réseaux est officiellement recherché dans la promotion interne d'une véritable culture d'entreprise commerciale assortie d'une responsabilisation des équipes managériales sur leurs résultats. Dans bien des cas, les contrats de plan entre l'État et l'entreprise publique vont être le lieu de reconnaissance de cette évolution institutionnelle avec une volonté d'engagement réciproque des parties. La phase ultérieure, qui se poursuit actuellement, privilégie des réformes plus ambitieuses. Elle organise le désengagement public du secteur à travers une stratégie qui tente de mêler la privatisation et la mise en concurrence des activités.

#### **A. *L'échec des réformes dans un cadre de gestion et de propriété publiques***

Sous la pression initiale des bailleurs de fonds internationaux, au premier rang desquels figure la Banque mondiale et ses prêts d'ajustement structurel, une des toutes premières avancées de la réforme a consisté à émanciper les télécommunications de la poste. Le premier service avait été conçu comme un appendice de l'autre et continuait d'être géré selon les principes d'une administration. L'amélioration de sa performance en passera par une double initiative : la séparation juridique et plus seulement comptable des services pour qu'il soit mis fin aux subventions croisées ; l'affectation de statuts juridiques conformes au souci d'efficacité des entreprises de télécommunication.

Ces initiatives juridico-institutionnelles nées de la redéfinition des frontières organisationnelles se donnent pour but de faire émerger une véritable culture d'entreprise, en rupture avec les habitudes de gestion bureaucratique et le schéma d'organisation « mécaniste » de la poste (Mintzberg, 1989). La structure du service public unifié offrait une gouvernance trop lourde avec ses nombreuses lignes hiérarchiques sur lesquelles l'État conservait la haute main. Si l'environnement simple et technologiquement stable avait jusqu'ici permis au monopole intégré de se référer à des procédures de travail formalisées et standardisées, les années 80 obligent à en changer. Le besoin d'une culture commerciale se fait jour, caractérisée par davantage d'autonomie et de responsabilités managériales au sein d'un personnel des télécommunications plus qualifié que ne le sont les fonctionnaires des postes.

En 1983, le rapport Maitland avait appelé à suivre cette orientation générale. En 1990, la conférence de Harare (Zimbabwe) adopte les mêmes résolutions de principe. Les conclusions militent pour une séparation des branches postes et télécommunications et pour une fusion des réseaux domestique et international chaque fois que subsistent deux entités distinctes pour chacun des deux services. Dans l'intervalle, les gouvernements africains ont ignoré ces recommandations pour opposer de solides résistances à toute idée de changement radical. L'absence d'adhésion dans les transformations juridico-institutionnelles peut se lire dans l'état

des lieux proposé par Numba Um (1993). En 1991, sur une cinquantaine de réseaux africains, 19 étaient encore sous la coupe d'une administration, 22 conservaient la forme juridique de l'office, tandis que neuf entreprises de droit privé avaient un capital en totalité ou en quasi-totalité détenu par l'État<sup>5</sup>. Ces structures ne disposaient généralement pas d'un centre de décision autonome, ce qui revenait, d'une certaine manière, à leur dénier une des propriétés essentielles attachées à la notion d'organisation<sup>6</sup>.

Jusqu'aux changements de ces toutes dernières années, le Ghana a été l'une des illustrations presque emblématiques des mécanismes de blocage sur l'évolution du statut juridique. Les politiques et le personnel de la GPT se sont efficacement mobilisés pour la préservation de leurs statuts, contre l'aventure que représentait la séparation des postes et télécommunications. L'amélioration des performances n'a été recherchée que tardivement (1990), à travers la contractualisation annuelle des relations avec l'État. En comparaison des performances antérieures, les résultats obtenus ont été très mitigés, tant au niveau de la rentabilité des actifs publics que de la productivité globale des facteurs (Banque mondiale, 1995).

Au Mali, l'opposition au principe d'une scission de l'OPT a été également très vive. Elle s'est progressivement estompée jusqu'à son acceptation, en 1988, qui conditionnait le décaissement de la seconde tranche du prêt d'ajustement structurel aux entreprises publiques. L'administration s'est donc conformée à cette exigence de la Banque mondiale, sans que dans l'application de la réforme, une démonstration convaincante ait été faite d'une véritable adhésion politique au changement. La scission juridique de l'OPT a été réalisée dans une certaine confusion en l'absence de répartition équitable des actifs patrimoniaux entre les deux entités. Cette lacune a été un facteur de contentieux, entre un office des postes revendiquant un dédommagement financier de la Sotelma pour l'utilisation de ses bâtiments et l'opérateur de télécommunication qui oppose le montant des factures impayées en fax et téléphone... La répartition des personnels les moins qualifiés a été également réglée contre les conclusions d'un audit préparatoire du démembrement qui invitait à éclater ce personnel sur la base de l'efficacité économique. La solution politique a été privilégiée avec pour conséquence une répartition du sureffectif selon les considérations subjectives des agents.

Après éclatement, les deux entités ont été soumises à la négociation d'un contrat de plan destiné à couvrir une période pluriannuelle de trois ans (1991-93). L'administration s'est davantage résignée à cette démarche contractuelle qu'elle ne l'a adoptée avec enthousiasme. Le contrat de la Sotelma a engagé l'entreprise à développer quantitativement et qualitativement le service public à travers des objectifs de création de lignes, de vitesse de relevé des dérangements, de délais de raccordement des nouveaux abonnés. L'évolution de ces objectifs a été fixée sans audit interne et discussions contradictoires. L'État s'en est remis aux informations fournies par l'entreprise de sorte que, sous l'emprise des phénomènes de hasard moral qui procèdent des asymétries informationnelles du manager, les performances ont été d'emblée tirées vers le bas. Les négociations entre l'État et l'entreprise ont été dépouillées de références techniques sérieuses avec des critères de réalisation

parfois dépourvus de réelle signification économique. C'est ainsi que les progrès dans le délai de raccordement des nouveaux abonnés ont été mesurés en fonction d'une situation de départ appréciée par le vécu impressionniste de l'un des représentants de l'administration ! L'outil était donc à revoir dans sa conception comme dans sa mise en œuvre, sur la base d'une véritable appropriation de la réforme par les acteurs en présence. Le gouvernement sénégalais s'est essayé à cet exercice d'internalisation des contrats, mais avec des succès qui n'ont pas été sans nuances.

En 1986, le Sénégal procède à la création de la Sonatel à partir de la dissolution de l'Office des postes et télécommunications (OPT). En comparaison de la forme juridique précédente (établissement public industriel et commercial — EPIC), la nouvelle structure acquiert, sous le nom de société nationale, un statut de société par actions de droit privé, qui lui confère davantage d'autonomie de gestion et moins de contrôles bureaucratiques *ex ante*. Par la loi du 3 août 1987, ces sociétés sont soustraites à l'agent comptable central (ACC) des établissements publics et échappent à la centralisation de la trésorerie découlant du principe budgétaire de l'unité de caisse. Après plus de deux ans de négociation, en 1986, un contrat de plan est finalisé pour une période de trois ans qui va participer de la « nouvelle politique de l'État envers le secteur parapublic (1985) » (Nellis, 1991).

Le document de la Sonatel est marqué par le souci de réalisme économique et budgétaire. L'entreprise s'engage à améliorer ses performances à la faveur d'une utilisation plus efficace de ses ressources. En contrepartie, l'État renonce à s'immiscer dans le fonctionnement de la société. Il accepte, par ailleurs, d'apurer ses arriérés et de payer ses factures dans les délais normaux du crédit fournisseur. Au 30 juin 1986, sur les 12,3 milliards d'impayés des comptes clients, la créance de la Sonatel sur l'État et les entreprises publiques s'élevait à 6 milliards de FCFA. Malgré un certain nombre d'innovations, notamment en matière de critères d'évaluation et de supervision de la performance, l'exécution du contrat révèle les faiblesses du dispositif financier. Les rapports institutionnels avec l'État ne se sont eux-mêmes jamais départis de toute ambiguïté en dépit de l'indépendance juridique censée découler des statuts de la société nationale (SN) (encadré 1).

Au début des années 90, le bilan des initiatives de réforme sectorielle restait donc insuffisant. Aucun des ajustements juridiques ou institutionnels n'avait eu raison des obstacles au développement des télécommunications africaines. La conversion des opérateurs publics en sociétés anonymes de droit privé demeurait par ailleurs embryonnaire. Et dans les cas où la mutation avait été effective, on en observait déjà les limites à travers des rapports institutionnels toujours difficiles et déséquilibrés entre l'État et l'entreprise. Une identité juridique autonome ne peut s'accommoder ni de l'immixtion des politiques dans la gestion, ni de la légitimation « implicite » du non-paiement des factures par l'Administration.

**Encadré 1. La contractualisation entre la Sonatel et l'État :  
le difficile apprentissage de la transparence financière au Sénégal**

Les deux premiers contrats de plan (1986–88 ; 1989–92) ont cherché à donner plus de transparence à la nature des flux financiers entre la Sonatel et l'État. Pour ce faire, les pouvoirs publics se sont engagés à un paiement de leurs consommations dans les délais normaux du crédit fournisseur tandis que la décision a été prise de supprimer toutes les subventions occultes, à commencer par le subventionnement croisé de la poste par les télécommunications. Des améliorations ont été constatées en la matière, mais la pratique est longtemps demeurée en décalage avec le principe contractuel.

Entre 1986 et 1992, la Sonatel a été éligible à un différé de droits et taxes applicables à ses investissements. Ce crédit fiscal a été porteur d'un taux d'intérêt de 7 pour cent, soit une bonification implicite de 4 à 5 points par rapport au taux du marché. En 1991, face aux tensions budgétaires que rencontrait le Trésor public et aux obligations d'apurement des arriérés prévues dans la Facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR), la Sonatel a été contrainte à un remboursement anticipé de 4 milliards de CFA initialement payables en 1993. Ces paiements qui témoignent des effets d'un environnement macroéconomique imprévisible ont représenté 2 pour cent du chiffre d'affaires de 1991, pas moins de 50 pour cent de la Trésorerie de l'entreprise.

Pendant la contractualisation, la Sonatel a continué d'obtenir un abattement d'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) pour un montant maximum égal à 50 pour cent du résultat imposable. Elle fut, par ailleurs, exemptée de tout paiement de dividendes à l'État tandis que des dispositions spéciales lui ont permis d'élargir sa capacité d'autofinancement à travers le mécanisme d'accélération comptable de la PROM<sup>7</sup>.

En contrepartie de ces avantages non chiffrés, après la scission de l'OPT, la Sonatel a été enjointe de verser une subvention d'exploitation à l'OPCE jusqu'en 1990. En réalité, sans fondement contractuel explicite, la subvention s'est progressivement contractée, mais, en 1992, elle demeurait en vigueur à hauteur de 500 millions de francs CFA. Quant à l'obligation d'apurement et de non-reconstitution des arriérés de paiements de l'État, la contractualisation n'a jamais permis d'en obtenir une effectivité, ce qui aurait contribué à un moindre surendettement de l'entreprise (Banque mondiale, 1989)<sup>8</sup>.

Pour des raisons analogues, et bien qu'ils aient été à l'origine d'une amélioration des performances de certaines sociétés, les contrats de plan suscitaient plus de déceptions que ne l'avaient imaginé leurs promoteurs. En ne produisant pas d'effets juridiques, l'engagement contractuel de l'État s'est confondu à une « promesse », dépourvue de sanction pour inexécution. Dans un univers d'incertitude et de fortes tensions macro-budgétaires, ces obligations non exécutoires n'ont pas été propices à la crédibilité. La procédure contractuelle a laissé l'opérateur anticiper la défaillance financière de son unique actionnaire et la poursuite de la captation de surplus sous la forme de dividendes et d'impayés. La confiance dans l'avenir a donc manqué, ainsi d'ailleurs que le caractère incitatif des dispositions contractuelles, pour susciter l'émergence d'une coopération durable. Comme dans la stratégie *donnant donnant* que dépeint Axelrod (1984), la déviation d'un des joueurs par rapport à son engagement initial a favorisé les repréailles de son partenaire. Connaissant la fragilité de leur position dans l'entreprise, les managers ont ainsi conservé le bénéfice d'une meilleure information que leurs

ministères de tutelle pour substituer du mensonge à l'effort et augmenter leur utilité privée immédiate.

Sous cet éclairage, une remobilisation s'imposait autour de quelques idées-forces. Les dirigeants africains avaient jusqu'ici dessiné une réforme des télécommunications en trompe-l'œil. Dans un environnement monopolistique où se conciliaient une relative inefficacité économique et une bonne rentabilité financière, leur adhésion au changement n'avait été que formelle, liée aux circonstances de la conditionnalité des concours financiers externes. Les années 90 campent un tout autre décor avec les innovations technologiques et la déréglementation en toile de fond. Les gouvernements africains prennent conscience de ces nouvelles réalités pour être progressivement gagnés à l'idée que le *statu quo* institutionnel est désormais impossible, qui conduirait au dépérissement de l'opérateur historique, sans pour autant assurer le développement satisfaisant du service.

### **B. La recherche de solutions durables dans la privatisation ou la concurrence**

Les nouvelles réformes dans le secteur des télécommunications sont dominées par deux stratégies plus complémentaires qu'exclusives l'une de l'autre. Avec la première, l'accent est mis sur la *privatisation* du réseau de base. Dans aucun des pays africains, le désengagement de l'État a été total. En général, une partie significative des titres a été cédée, entre 30 et 60 pour cent, à un consortium réunissant les intérêts conjoints d'agents privés nationaux et d'un partenaire stratégique étranger. Le niveau initial de désengagement a reflété l'importance des tensions budgétaires, le degré d'acceptation de la privatisation qui crée une contrainte politique et l'importance des efforts de restructuration à mener. Dans l'hypothèse où l'assainissement du réseau peut être exécuté rapidement, l'intérêt de l'État est peut-être de se désengager en plusieurs étapes de manière à optimiser ses gains de cession et affiner son prix de réservation. Dans cette démarche de retrait en plusieurs phases, les gouvernements africains bénéficient d'ailleurs des retombées positives d'une institution renforcée par les programmes de privatisation, à savoir la bourse. L'introduction en bourse est un facteur de diffusion du capital et d'amélioration de l'efficacité des firmes. Elle oblige à des efforts constants dans la transparence des comptes et la rigueur de gestion.

Avec la seconde stratégie, l'action de réforme se porte sur la structure du marché. L'ouverture des télécommunications à la concurrence s'exprime d'abord par la plus grande contestabilité du marché (Baumol *et al.*, 1982). Les innovations technologiques sont un facteur de rupture de la stabilité passée. Elles rompent les équilibres dans un fonctionnement des télécommunications internationales basé sur des ententes bilatérales entre monopoles publics nationaux. En même temps, ces innovations permettent l'entrée effective de nouveaux opérateurs à la fois sur le réseau fixe, mais plus encore dans le secteur de la téléphonie mobile.

Incitations par la *redistribution des droits de propriété* ou par les *mécanismes du marché concurrentiel*, les mérites respectifs des deux stratégies précitées ont été l'objet d'importants débats. La controverse est aujourd'hui apaisée pour ne pas dire dépassée. Les auteurs ont désormais conscience que ces réformes sont l'une et l'autre nécessaires, qui s'influencent d'ailleurs mutuellement. La déréglementation est symbolique de cette ambivalence. Elle participe de la privatisation en ce sens



qu'elle permet un glissement de parts de marché vers le secteur privé. Mais elle est aussi un acte d'ouverture. Elle renforce la contestabilité du marché et structure la concurrence effective par délivrance de licences d'exploitation du spectre hertzien, plus rarement du réseau filaire. Les stratégies de privatisation et de concurrence sont donc de plus en plus interpénétrées de sorte que l'identification de leurs effets économiques spécifiques est un exercice difficile. Par-delà le caractère mêlé des changements, un intérêt demeure toutefois pour l'analyse des modalités de la réforme.

### *La privatisation de l'opérateur historique*

La conviction des observateurs a longtemps été que l'Afrique subsaharienne ne pouvait être qu'en marge de la « grande privatisation » par rachat des actifs publics. Les réseaux de ces économies apparaissaient trop handicapés par la petitesse des marchés et l'importance des risques attachés aux contre-performances macroéconomiques et errements politiques. Si le secteur continue d'être moins attrayant que dans d'autres régions en développement ou en transition, l'expérience montre que le pessimisme foncier n'est pas de rigueur.

En 1990, le bilan des privatisations était encore mince. Sous une forme impliquant un retrait significatif du capital, la démarche n'avait alors concerné que deux réseaux lusophones en Guinée-Bissau et à Sao Tomé et Príncipe. Dans les deux cas, le désengagement de l'État a pris la forme d'une cession de 51 pour cent du capital social au bénéfice de Portugal Telecom. 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 la présence de FCR, filiale à 100 pour cent de France Telecom, sur le terrain de la privatisation en milieu francophone.

En 1990, en application d'une réforme préconisée par les Institutions de Bretton Woods, 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 alloués par l'Agence française de développement (AFD). Détenue à 60 pour cent par l'État, FCR prend une participation de 40 pour cent 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 la gestion a finalement posé bien des problèmes qui n'ont que rarement été tranchés en accord avec les intérêts à long terme de la firme. La présence des représentants de l'État dans la gestion a

entretenu la confusion institutionnelle. Elle n'a pas permis de couper définitivement l'organisation de la poursuite d'objectifs étrangers à son objet économique, souvent associés à l'utilité personnelle des bureaucrates ou des politiques. La privatisation, sous la forme d'un contrat d'assistance ou de gestion, même avec une participation au capital à hauteur d'une minorité de blocage, n'est donc pas une assurance contre le maintien des ingérences politico-bureaucratiques dans l'entreprise.

Les autorités malgaches ont travaillé à la promotion d'une stratégie de privatisation assez voisine de celle de la République centrafricaine. En juin 1993, la séparation des postes et télécommunications s'est accompagnée de la création d'une nouvelle société anonyme (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 malgache et FCR. Compte tenu des actifs ramenés de l'ex-direction des télécommunications, la part de FCR dans la nouvelle structure tombe de 46.6 pour cent à 34 pour cent. Le processus de privatisation est donc ténu, d'une subtilité plus grande qu'il peut y paraître à la lecture du rapport de l'UIT (1998) sur les tendances générales des réformes. En réalité, par les engagements financiers privés, la restructuration a correspondu à un *statu quo* avec toutefois, une volonté politique affirmée de tendre vers une gestion commerciale qui accrédite une privatisation au sens large du terme.

Partenaire stratégique, FCR est choisi pour assumer des missions techniques destinées à faire bénéficier l'entreprise de son savoir-faire en management de réseaux. Pour avoir connu quelques succès, cette réforme ne constitue pourtant qu'une étape transitoire vers un désengagement plus significatif auquel se prépare actuellement le gouvernement malgache. En 1999, cette opération a fait l'objet de débats politiques intérieurs. L'option adoptée conduirait à un transfert au privé de la majorité du capital avec une attention portée à la réputation et à la technicité d'un investisseur de référence.

Sur recommandation de la Banque mondiale, Telma a suspendu son contrat d'assistance technique avec FCR de manière à créer les conditions d'une égalité informationnelle entre tous les soumissionnaires potentiels à l'appel d'offres. Certes, l'initiative a un fondement économique. La concurrence préalable pour la mise aux enchères d'une concession de monopole requiert, en effet, que toutes les entreprises soumissionnantes et l'organisateur des enchères partagent les mêmes informations (Loeb et Magat, 1979). Mais l'initiative n'en revêt pas moins une certaine naïveté. Le retrait de FCR n'annule pas l'information privée de ce dernier. L'opérateur conserve le bénéfice de son passé relationnel, sans compter les complicités internes qu'il peut entretenir grâce à sa participation au capital de Telma. On reviendra sur ces questions qui relèvent du cadre réglementaire, mais les enchères privilégient inexorablement le détenteur du contrat qui connaît mieux que ses rivaux les capacités techniques de production de la firme. Dans une perspective de privatisation, le choix d'un assistant technique de restructuration peut toutefois différer de l'adjudicataire final. Au moins à deux reprises, l'Afrique en a donné la preuve.

Au Botswana, le gouvernement a passé, en 1979, un contrat de gestion portant sur l'ensemble des activités de la société nationale : Botswana Telecommunications Corporation (BTC). L'opérateur britannique Cable and Wireless

a été choisi avec un objectif de modernisation du secteur et de renforcement de l'expertise locale qui devait se traduire par une réduction du nombre d'expatriés de 22 pour cent en 1980 à 2 pour cent en 1992 (Roth, 1987). Pour les britanniques, la logique partenariale devait s'inscrire dans un processus de privatisation plus ambitieux. Cet espoir a cependant été déçu. En 1995, le contrat n'a pas fait l'objet de renouvellement. La relation entre le réseau téléphonique guinéen et FCR a également témoigné du caractère non abouti d'une telle approche partenariale.

En 1993, la structure intégrée des postes et télécommunications guinéennes est soumise à un éclatement qui annonce le programme de privatisation de la Sotelgui. Deux années transitoires sont mises à profit pour un assainissement réalisé avec un soutien financier de la Banque mondiale qui avoisine 15 millions de dollars. Lors des 18 mois que couvre cette période, FCR, le titulaire du contrat de gestion, travaille à créer les conditions propices à une ouverture du capital au secteur privé. Au terme de son désengagement, l'État entend conserver 60 pour cent 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 fort taux d'impayés du secteur public et les arriérés constitués envers des étrangers. L'appel d'offres est néanmoins lancé, mais 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 sous la forme d'un accord de gré à gré par lequel l'État cède 60 pour cent du capital au groupe Telekom Malaysia pour un montant de 45 millions de dollars.

Le marché a donc échappé au groupe France Telecom, certes titulaire du contrat de gestion, mais dont l'offre de reprise semble n'avoir jamais dépassé le tiers de la somme déboursée par l'adjudicataire. Avec un prix de rachat de plus de 6 900 dollars, par ligne, Telekom Malaysia s'est mise à l'abri de toute surenchère<sup>9</sup>. En l'espèce, la surcôte a atteint 10 pour cent du coût d'investissement observé en Afrique, lui-même quatre fois supérieur au prix constaté en moyenne dans l'ensemble des pays en développement (Mustafa *et al.*, 1997). Comment expliquer des conditions financières aussi favorables au vendeur ? L'éventail des conjectures est large ; les phénomènes de sélection contraire et de hasard moral du principal sont possibles. Sur les 10 000 lignes revendiquées par l'État, 60 pour cent seulement auraient été commercialement exploitables au moment de la privatisation. Malgré la visite du site et la période d'inspection des équipements, 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, 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 mieux connaître le fonctionnement de ces marchés africains auxquels l'opérateur est encore étranger. La surcote peut donc incorporer le coût d'acquisition de l'information et de la formation d'une réputation régionale. Il s'agit de former des apprentissages sur un petit réseau pour gagner la confiance de gouvernements dont les télécommunications sont promises à l'ouverture prochaine aux capitaux privés. Les événements semblent donner crédit à cette seconde hypothèse. En 1997, Telekom Malaysia participe à un consortium international emmené par SBC-USA qui s'empare de 30 pour cent des télécommunications sud-africaines<sup>10</sup>. La cession s'est faite pour plus de 1,2 milliard de dollars, près de trente fois la somme investie

sur Sotelgui, mais avec une valorisation par ligne qui ne ressort qu'au septième de ce qui a été payé en Guinée.

Le gouvernement sud-africain a fait preuve de grande prudence dans la réforme institutionnelle des télécommunications publiques. D'un côté, il s'est montré conscient de l'enjeu que représentaient les nouvelles technologies de l'information pour la croissance et la réduction des inégalités entre groupes communautaires. Mais d'un autre côté, les autorités ont exprimé, à de multiples reprises, les craintes qu'une libéralisation trop rapide ne déstructure et compromette le développement du réseau. Dans la ligne de pensée défendue par l'ANC, l'idée a prévalu que l'opérateur public devait être protégé des concurrents étrangers au motif que leurs ambitions commerciales les conduiraient à privilégier une stratégie d'écroulement 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 téléphoniques 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. Pour apprécier l'ampleur de cet effort, rappelons qu'en 1997, le dernier exercice de gestion publique n'avait permis que d'installer 250 000 lignes. Il s'agissait pourtant du nombre le plus élevé jamais enregistré en une seule année.

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, plus de la moitié (51 pour cent) du capital des télécommunications publiques a été transférée au secteur privé. La décision a conclu une réflexion amorcée au début des années 90, dont l'application a été entérinée par les délibérations du conseil des ministres du 29 juin 1995. En novembre 1996, trois candidats restaient 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, qui amène d'abord les soumissionnaires à prendre mutuellement connaissance de leurs propositions. Une seconde soumission est ensuite proposée sur la base de laquelle est choisi le candidat qui présente la meilleure combinaison de prix et de qualité technique. Africa Bell semblait devoir l'emporter avec une offre supérieure de 2.6 milliards de FCFA à celle de FCR. Le comité de privatisation en a décidé autrement au motif que le montage financier et l'expertise technique du premier soumissionnaire ne donnaient pas les garanties suffisantes. Les 51 pour cent du capital ont ainsi été cédés à la filiale de France Telecom pour un montant, payable au comptant, de 105 milliards de FCFA.

Au-delà de cette mise de fonds initiale, le repreneur s'engage à investir 257 milliards de FCFA sur cinq 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, ce qui correspondait, en janvier 1999, à un accroissement de 50 pour cent 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 pour cent de la capitalisation de la bourse régionale des valeurs d'Abidjan. Cet ordre de grandeur nous édifie sur la nécessité financière de la privatisation. Il est aussi une indication des difficultés à constituer un partenariat autour d'un opérateur étranger réunissant simultanément la technicité du métier, l'intérêt stratégique et la surface financière requise.

Sur la base de ce schéma structurant, une faisabilité politique était encore à donner au projet. C'est la raison pour laquelle, à côté de l'objectif d'investissement, le comité de privatisation ivoirien s'est assuré que le transfert de propriété s'accompagnerait du minimum de remous internes à l'entreprise. Le personnel a donc été repris avec maintien des avantages acquis et une politique intra-organisationnelle de cession des parts aux salariés de la nouvelle société. Le gouvernement sénégalais a observé la même attitude lorsqu'en juillet 1997, pour un montant de 650 millions de francs français, il a adjugé 33.3 pour cent du capital de la Sonatel à FCR, après qu'un accord provisoire de cession au groupe *Telia overseas* ait été annulé.

Comme en Côte d'Ivoire, la redistribution du capital de l'entreprise a démontré l'obligation d'être à l'écoute du personnel. De bonne technicité, fortement syndicalisé, celui-ci a longtemps été déterminé à s'opposer à la privatisation d'une entreprise dont la rentabilité conditionne son utilité avec des rémunérations supérieures au coût du travail sur le marché externe. Le schéma de privatisation a par conséquent dû prendre en compte les comportements nés de la rente du monopole, de ses modalités de partage, notamment au bénéfice des salariés sous forme d'emploi et de rémunération. C'est ainsi que, non seulement les conditions de travail ont été maintenues, mais 10 pour cent des actions de la société ont été cédées au personnel à des conditions d'achat financièrement avantageuses qui procèdent de la logique des Fonds de pension. L'arrangement sur la structure du capital de la Sonatel a par ailleurs disposé que l'État conserverait initialement 34 pour cent, qu'un opérateur africain serait choisi pour une participation de 5 pour cent, le reliquat de 17.67 pour cent devant faire l'objet d'une introduction à la Bourse régionale des valeurs d'Abidjan (BRVA). L'offre publique de vente (OPV) s'est effectivement tenue en décembre 1997<sup>11</sup>. Quatre catégories d'opérateurs ont été distinguées : les personnes physiques (A) ou morales (B) de nationalité sénégalaise, les personnes physiques et morales de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) (C) ou hors de l'UEMOA (D).

Le prix de cession de l'action Sonatel a été de 19 500 FCFA. Un prix préférentiel de 17 500 FCFA a été réservé aux actionnaires de catégorie (A) jusqu'à concurrence de 250 actions souscrites. Cette discrimination selon la nationalité et la qualité juridique du souscripteur a été un facteur d'adhésion des Sénégalais au processus de réforme. Elle a été également un facteur de mobilisation et de canalisation de l'épargne locale vers des activités de production pour lesquelles l'intermédiation du système bancaire est traditionnellement jugée insatisfaisante.

L'introduction de Sonatel sur le premier compartiment du marché des actions d'Abidjan a contribué à dynamiser l'ensemble de la bourse régionale. La société réalise la plus grosse capitalisation boursière, environ 30 pour cent de la place. Dans l'indice des dix principales valeurs, le titre est parmi les plus actifs de la cote. Selon

le cours de souscription auquel on se réfère, il a, par ailleurs, enregistré une progression de 33 pour cent à 48.5 pour cent en neuf mois. Un tel succès laisse augurer de nouvelles introductions dans la région. Le ministre des Postes et Télécommunications du Bénin ne dit pas autre chose, qui mentionnait récemment cette perspective à propos de l'ouverture du capital de l'OPT (*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 (encadré 2), alors que le mouvement de désengagement de l'État demeurait encore infra-marginal en 1995. Dans tous les cas traités, le repreneur privé a prolongé une situation de monopole jusqu'ici dévolue à une entreprise publique. Cette exclusivité a été concédée pour une période limitée de trois à cinq ans qui correspond à un délai crédible d'adaptation à la concurrence, au développement et à la remise à niveau du service. Cette structure de marché ne devrait pas engendrer de coûts significatifs pour les consommateurs, *a fortiori*, si l'adjudicataire internalise cette perspective d'ouverture tout en consentant à l'exécution d'importants programmes d'investissements. Quels que soient ses avantages, cette stratégie de privatisation avec maintien du monopole a tout de même l'inconvénient de requérir d'importants efforts de réglementation. Des gouvernements ont espéré se dispenser en partie de ce fardeau en couplant d'emblée la privatisation avec la concurrence sur le téléphone filaire.

#### *Privatisation et concurrence par le réseau fixe*

Le Ghana a privilégié cette option où se combinent privatisation et introduction de la concurrence sur le réseau fixe. Les services des postes et télécommunications ont longtemps été unifiés au sein d'une entreprise publique créée en 1974, *Ghana Posts and Telecommunications Corporation* (GPTC). Le premier changement institutionnel n'est intervenu qu'en juin 1995, avec la séparation des services et la constitution d'une société juridiquement indépendante en charge des communications nationales (GTC). Deux initiatives marquantes prolongent bientôt cette réforme. La première concerne le processus de privatisation avec la cession par l'État de 30 pour cent de l'opérateur public à un consortium emmené par Telekom Malaysia. Pour être partiel, ce désengagement n'en est pas moins assorti de conséquences majeures avec notamment le transfert de la gestion à un partenaire privé. Le mouvement de privatisation d'une activité jusqu'ici totalement publique se renforce avec l'allocation d'une seconde licence autorisant l'exploitation de tous les services de la téléphonie filaire sur l'ensemble du territoire ghanéen.

**Encadré 2. Principaux mouvements de privatisation  
en Afrique subsaharienne**

**Guinée**

|                          |                  |
|--------------------------|------------------|
| Entreprise               | Sotelgui         |
| Date de cession          | Mars 1996        |
| Pourcentage cédé         | 60 pour cent     |
| Prix de rachat par ligne | 6 909 dollars    |
| Repreneur                | Telekom Malaysia |

**Ghana**

|                          |   |
|--------------------------|---|
| Entreprise               | GT  |
| Date de cession          | Décembre 1996                                       |
| Pourcentage cédé         | 30 pour cent  |
| Prix de rachat par ligne | 1 626 dollars                                       |
| Repreneur                | G-Com Ltd Consortium dirigé par<br>Telekom Malaysia |

**Côte d'Ivoire**

|                          |   |
|--------------------------|---|
| Entreprise               | CI-Telecom                              |
| Date de cession          | Janvier 1997                            |
| Pourcentage cédé         | 51 pour cent                            |
| Prix de rachat par ligne | 3 172 dollars                           |
| Repreneur                | France Câbles Radio<br>(France Telecom) |

**Afrique du Sud**

|                          |   |
|--------------------------|---|
| Entreprise               | Telekom   |
| Date de cession          | Mars 1997   |
| Pourcentage cédé         | 30 pour cent  |
| Prix de rachat par ligne | 987 dollars   |
| Repreneur                | Consortium [SBC-USA (60 pour cent)<br>et Telekom Malaysia (40 pour cent)] |

**Sénégal**

|                          |   |
|--------------------------|---|
| Entreprise               | Sonatel                                 |
| Date de cession          | Juillet 1997                            |
| Pourcentage cédé         | 33 pour cent                            |
| Prix de rachat par ligne | 2 840 dollars                           |
| Repreneur                | France Câbles Radio<br>(France Telecom) |

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

Cette seconde licence a été octroyée, en 1996, à ACG Telesystems que contrôle l'américain Western Wireless Corporation. Les deux opérateurs coexistent dans une concurrence réglementée. Les licences, accordées pour une durée de 20 ans, sont renouvelables. Elles prévoient le maintien du duopole sur le réseau dans les cinq premières années d'exploitation. La combinaison de la privatisation et de la concurrence a répondu, avant toute chose, à la volonté politique de sortir le plus rapidement possible du sous-développement du secteur. En 1995, le ministère de la Communication évaluait à plus de cent mille le déficit en lignes principales, ce qui amenait le pays à stagner autour d'une télédensité incapable d'accompagner durablement un objectif de forte croissance économique (0.3 pour cent). Il est encore trop tôt pour juger avec pertinence de cette modalité de réforme. Tous les problèmes de réglementation ne semblent pas avoir été résolus, mais les seules statistiques de GTC sont encourageantes en ce qu'elles témoignent d'une meilleure dynamique de

l'offre. En 1996, 75 000 personnes étaient abonnées à GT ; fin 1997, l'entreprise en comptait 120 000 et prévoyait un demi-million à l'horizon 2001. L'Ouganda s'est récemment rangé à une évolution institutionnelle comparable à celle du Ghana avec un deuxième exploitant sur le réseau filaire tandis que l'entreprise publique devrait être prochainement privatisée dans le cadre d'une offre publique de vente.

Pour le consommateur, l'avantage de ces mécanismes concurrentiels sur le réseau fixe est palpable, encore qu'il ne faille pas sous-estimer le risque de collusion associé à un duopole. Dans l'esprit d'ouverture la plus large que prône l'OMC, ils conduisent à la fois à une évolution favorable des prix et à une meilleure couverture des besoins. La prospérité, et le cas échant, la viabilité des opérateurs, est plus incertaine. Pour l'entrant, les coûts d'infrastructure variables en importance selon qu'il y ait duplication, dégroupage ou boucle locale, seront un facteur de fragilité de l'exploitation. La situation restera par ailleurs sensible à la manière dont seront résolus les problèmes techniques d'interconnexion et de charges d'accès, là où l'opérateur historique conservera un avantage informationnel, donc un pouvoir discrétionnaire.

Comparée au rachat d'une entreprise publique, la stratégie peut cependant apparaître profitable. Non seulement le secteur privé n'a pas à assumer les conséquences de l'endettement passé, mais il peut bénéficier de la diminution constante des coûts économiques occasionnés par chaque nouvelle ligne, actuellement 1000 dollars en moyenne et dans le milieu urbain. Ces lignes se négocient à un prix bien supérieur en cas de privatisation, y compris lorsqu'elles ne sont pas directement exploitables. Il est vrai, cependant, que la protection transitoire du monopole est un argument vendeur. Autre avantage d'un nouvel opérateur sur le réseau fixe, le concessionnaire n'a pas à réformer l'ensemble d'une organisation dotée d'un personnel excédentaire et déséquilibré dans la structure de ses compétences. La « culture d'entreprise » peut se constituer non pas à la marge, par les recrutements, mais par une sélection qui va d'emblée se porter sur l'ensemble du personnel. On retrouve, sous ces traits, des avantages également observés dans la constitution de réseaux mobiles, et d'une manière plus générale, dans d'autres services publics où se pratiquent des contrats types BOO (*Build, Own, Operate*) ou BOT (*Build Operate Transfer*).

Dans l'établissement d'une concurrence sur le réseau fixe, le degré et l'efficacité du partage de l'infrastructure ne seront pas indépendants de la qualité de cette infrastructure. Ils dépendront également de la capacité des opérateurs à établir entre eux un minimum de bonne conduite, ce qui n'est pas acquis d'avance. L'un d'eux intègre verticalement l'amont des télécommunications sur lequel il est en situation de monopole et l'aval où le gouvernement privilégie une structure de marché concurrentielle. Une charge d'accès trop lourde constituerait une barrière à l'entrée et au développement du réseau. Or, l'interaction stratégique entre les opérateurs rend cet événement probable, même si l'option libérale est concevable, qui suggère que par une procédure de marchandage coasien sur les droits de propriété, les parties peuvent converger vers un arrangement privé qui leur donne mutuellement satisfaction.

Une stratégie alternative à celle que l'on vient d'évoquer, consisterait à créer de la concurrence indirecte. Le réseau filaire est alors démembré, et une mise en comparaison des entités s'ensuit sur la base de critères qui renvoient à la notion de *yardstick competition* développée par Shleifer (1985). Jusqu'ici, l'Afrique n'a pas été



encline à explorer les avantages de cette concurrence. L'Argentine s'y est intéressée, en 1990, lors de la privatisation d'Entel. Le principe a reposé sur un dédoublement du réseau. Deux sociétés couvrant des territoires géographiques distincts ont émergé entre lesquelles les responsables de la réglementation ont considéré que la comparaison des performances était pertinente.

Avec ou sans privatisation, 90 pour cent des services de base africains sont actuellement en situation de monopole. Avec l'application des principes de libéralisation négociés à l'OMC, cette proportion devrait se modifier radicalement dans les prochaines années. La concurrence *sur* le marché est appelée à se substituer à la concurrence *pour* le marché, ce à quoi contribue déjà l'ouverture à la téléphonie mobile.

### *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 adopté en 1997 et dans une dizaine d'entre eux (33 pour cent), l'émission de licences d'exploitation conduisait à des situations de concurrence avec des partenariats capitalistiques où se combinaient capitaux privés et publics. Dans le tableau 2 ci-dessous, un recensement des réseaux cellulaires en exploitation est proposé selon la nature de la propriété et la structure du marché. Sur l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, le téléphone mobile cellulaire représente, en 1996, 8 pour cent des abonnés. La dispersion continentale est forte avec de nombreux pays où les services ne sont qu'émergents tandis que dans d'autres, l'Afrique du Sud et le Ghana notamment, ils couvrent déjà 20 pour cent du marché.

**Tableau 2. L'Afrique subsaharienne et la téléphonie mobile**

| Statut  | Pays   |
|---|--|
| Monopoles publics                               | Angola, Bénin, Burkina, Cameroun, Congo, Gabon, Gambie, Kenya, Mali, Togo                                    |
| Monopoles partiellement privatisés              | Burundi, centrafricaine (Rép.), Congo (Rép. démocratique), Congo, Lesotho, Malawi, Namibie, Nigeria, Sénégal |
| Concurrence entre sociétés publiques et privées | Guinée, Madagascar, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe   |
| Concurrence entre sociétés privées              | Botswana, Côte d'Ivoire, Ghana, sud-africaine (Rép.)   |

Source : d'après UIT (1998).

Le succès que connaît cette technologie résulte à la fois des arguments de l'offre et de la demande. Du côté de l'offre, on a souligné plus haut que 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.

Ce dernier argument est non négligeable, en particulier en Afrique où les branchements clandestins et les impayés de consommation sont faiblement sanctionnés<sup>12</sup>, où les détournements de matériels et le vol du cuivre nécessaire au réseau de distribution fragilisent la rentabilité de l'exploitation. 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 rencontrent 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 croissant 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 réalisent un total de 30 000 abonnés qui se répartissent comme suit : 50 pour cent pour Mobitel, qui exploite un système de communication d'accès total (TACS), 33 pour cent pour Scancom (GSM) et 17 pour cent 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 pour cent). Avec 9 pour cent 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, la téléphonie cellulaire en est venue à jouer un rôle majeur avec la « quasi-faillite » de l'opérateur public. L'Office congolais des Postes et Télécommunications (OCPT) est plongé depuis longtemps dans un immobilisme structurel et managérial qui a provoqué la disparition progressive de son réseau. L'ouverture à la téléphonie cellulaire a constitué un substitut plus qu'un concurrent pour la téléphonie de base, un apaisement plus qu'une solution définitive aux besoins des télécommunications intérieures. Illustration de cette affirmation, Telecel International, groupe à capitaux majoritairement américains, est installé dans le pays depuis une dizaine d'années où il couvre les principales villes. En 1994, Comcell s'est implanté à Kinshasa avec pour objectif la desserte des zones non couvertes par Telecel. Par leur champ d'activité, Telecel — Congo et Comcell devaient être complémentaires. En pratique, la coexistence des deux opérateurs a posé d'insolubles problèmes, avec notamment des impossibilités techniques d'interconnexion des réseaux sur lesquelles il nous faudra revenir dans la section IV. Les services mobiles cellulaires sont donc devenus un instrument indispensable pour doter rapidement l'Afrique de systèmes de télécommunications capables de relever ses défis économiques. Ce dessein ne se réalisera toutefois que dans la mesure où les États sauront apporter les réponses efficaces à un certain nombre de questions à la fois internes et externes.

## IV. LES DÉFIS DU REMODELAGE SECTORIEL

La structure de marché et la réglementation sont dans un rapport subtil qui constitue l'objet analytique de cette section. Avec la privatisation d'un monopole institutionnel, l'attention se focalise préférentiellement sur l'exigence de protection des consommateurs. L'ouverture du marché recentre l'intérêt de la réglementation sur la relation qui s'établit entre les offreurs. Pour avoir méconnu cette seconde dimension du jeu réglementaire, les premiers mouvements conjoints de privatisation et d'ouverture ont parfois été dommageables aux entrants<sup>13</sup>. Le rôle du régulateur devrait être particulièrement important dans la phase d'ouverture à la concurrence (Ramamurti, 1999), à moins que par incapacité à couvrir les demandes de lignes en attente, une coopération entre rivaux potentiels puisse transitoirement exister.

### A. *Raisonnement l'ouverture du marché*

Avec ou sans privatisation, les réseaux de base africains sont confrontés à la concurrence à la fois au plan international, par remise en cause du *modus operandi* qui prévalait jusqu'ici entre opérateurs nationaux, et au plan local, par la pénétration des nouveaux services de téléphonie mobile. La perspective d'une déréglementation des télécommunications internationales constitue le choc le plus redoutable auquel les réseaux africains seront confrontés. Par nature, le chiffre d'affaires et le *cash flow* sont en effet très dépendants du trafic réalisé et du tarif en vigueur sur ce segment d'activité. En marge des pressions à la redéfinition du calcul des taxes de répartition, les premiers assauts de la concurrence se sont manifestés à travers le *call back*. Au Nigeria, par exemple, l'usage de ce système de rétro appel se traduisait, jusqu'en 1997, par un prix de prestation de l'ordre de 50 pour cent inférieur au tarif national ; d'où un manque à gagner qui aggravait la situation déjà précaire de Nitel, la société nationale. En mai 1997, la réaction politique est venue, sous une forme autoritaire. Un décret du ministère des Télécommunications en a interdit le recours sous peine de poursuites judiciaires et d'un risque de 21 ans d'emprisonnement. Cette sévérité devrait être dissuasive, à moins qu'elle ne serve l'arbitraire bureaucratique et les comportements de recherche de rentes qui entretiennent les phénomènes de corruption (Bardhan, 1997).

En filigrane d'un dispositif réglementaire aussi excessif, un vrai problème n'en transparaît pas moins, qui éclaire le comportement défensif des gouvernements africains. L'amputation, même partielle, des recettes de trafic international, ne fragiliserait que davantage la réunion des financements nécessaires à un développement des réseaux auxquels les promoteurs étrangers du *call back* ne contribuent pas. Dans le passé, il est vrai que la rentabilité des entreprises nationales n'a pas toujours été au service de cet objectif. Il y aurait, par ailleurs, un réel danger à choisir une option trop protectionniste, alors même que le degré de contestabilité du marché est désormais élevé, que la concurrence effective s'exercera dans une diversité de plus en plus grande de moyens et de supports. Les réseaux doivent se préparer à la perspective d'une concurrence exacerbée, à la fois par une amélioration de leur efficacité statique et dynamique et par un rééquilibrage des tarifs qui implique l'acceptation d'un ciseau des prix dans la facturation des

prestations locales et internationales. Un assez grand nombre d'entre eux s'y soumettent déjà avec un certain succès.

En août 1997, la Sotelgui (Guinée) a baissé de 15 à 60 pour cent ses tarifs des communications internationales de manière à ramener la structure de ses prix au niveau de celle observée dans la sous-région. Une action comparable a été menée en Afrique du Sud où Telekom a relevé de 28 pour cent le prix des communications locales en contrepartie d'une baisse de 11.5 pour cent de celui des appels longue distance et internationaux. Comme en Guinée, la direction générale a justifié ce réajustement par la volonté de se rapprocher des standards de prix relatifs des principaux opérateurs internationaux. Même démarche à Madagascar où, en septembre 1997, Telma a baissé de près de 45 pour cent ses tarifs internationaux tout en augmentant de 400 pour cent les tarifs locaux.

Dans cette ampleur, ces évolutions de prix qui témoignent de l'élimination des subventions croisées entre les prestations ne sont pas sans effets redistributifs. La libéralisation des télécommunications mondiales est d'abord à l'avantage des abonnés aisés, souvent ouverts sur l'extérieur : clientèle expatriée, grandes entreprises... Si la téléphonie cellulaire peut réduire les coûts d'ajustement, la libéralisation demeure plutôt coûteuse pour les petits consommateurs, ceux dont les besoins modestes de télécommunication s'expriment davantage à l'échelle locale. Cette caractéristique de redistribution complique sans doute la faisabilité politique du rééquilibrage des prix, même si la faible télédensité africaine est un facteur de moindre déstabilisation ; même si le nombre de candidats en attente d'une ligne principale suggère que, pour le raccordement comme pour l'abonnement et les communications locales, les prix actuels ne sont pas le reflet des dispositions à payer des consommateurs.

Ainsi, les récriminations africaines envers le retro appel ont une certaine légitimité. Cette dernière justifie le comportement de l'UIT qui ne s'oppose pas à ce que cette ouverture du marché soit déclarée illégale à l'intérieur d'un pays. Certes, le système va de pair avec un marché plus concurrentiel, mais c'est par un échange international de services qui se focalise sur la partie la plus rentable des télécommunications, contre l'objectif de progression de la télédensité qui implique l'acceptation d'investissements locaux. Au demeurant, le *call back* est révélateur du choc de prix durable auquel les réseaux africains devront impérativement s'ajuster. Il y va de leur avenir comme de la compétitivité des économies continentales. La pression concurrentielle par l'entrée des nouveaux investisseurs serait donc préférable, qui se concrétise à travers la téléphonie cellulaire, plus rarement à travers une mise en concurrence à partir de l'infrastructure de base.

L'intérêt du cellulaire n'est pas sans nuances. Par analogie avec les effets attachés au *call back*, certains observateurs soulignent qu'il favorise les stratégies d'écrémage. 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 pourtant, les caractéristiques de flexibilité de cette technologie devraient permettre une pénétration significative du service. Le rapport de la téléphonie cellulaire à la téléphonie de base est par ailleurs complexe. Certes, la concurrence peut être préjudiciable à l'opérateur historique, *a fortiori* si les licences délivrées garantissent l'accès direct à l'international ; mais les conséquences de cette entrée ne sont pas

réductibles à une redistribution des parts de marché. Il faut encore compter sur la création de trafic.

La progression du nombre total des abonnés ouvre de nouvelles opportunités de chiffre d'affaires pour le réseau fixe. Sous réserve d'une réglementation adéquate, certains analystes considèrent que 30 à 50 pour cent du chiffre d'affaires que génère la téléphonie mobile pourraient revenir à l'opérateur principal. Cette appropriation résulterait des charges d'accès pour l'utilisation du réseau fixe, mais également des externalités de club qui tiennent au fait que chaque raccordement nouveau bénéficie de la présence des autres abonnés pour conférer de l'utilité aux réseaux interconnectés. Car la satisfaction d'un agent ne dépend pas seulement de sa propre décision de raccordement. Comme le soulignent Curien et Gensollen (1992), l'externalité de club est importante avec à la clef des rétro-actions positives de l'offre sur la demande. En augmentant la taille des réseaux, le club devient plus attractif, ce qui accroît les demandes d'accès. L'ouverture à la téléphonie cellulaire est donc de nature à induire une augmentation concomitante de l'offre globale de prestations et des revenus de l'opérateur principal. Les rares pays où une telle évolution ne s'est pas avérée sont généralement ceux où l'ouverture s'est concrétisée dans une situation de quasi-faillite de l'opérateur historique. Les forces du marché se sont alors imposées sans que l'État soit en mesure de les astreindre au respect d'un minimum de corps de règles.

Le Zaïre de Mobutu s'est inscrit dans ce cas de figure. Le secteur privé s'y est substitué chaque jour davantage au monopole public défaillant tout en démontrant de réelles difficultés à parvenir à une coordination efficace. Il est notoire que sous les gouvernements de Mobutu, comme tout autre bien soumis à un rationnement, les licences d'exploitation de mobiles ont été allouées selon les principes clientélistes que dépeint la théorie des choix publics, dans la plus grande « incohérence technologique et opérationnelle »<sup>14</sup>. L'absence de prescription par l'État d'un schéma directeur des télécommunications, a créé les conditions d'une émergence de règles endogènes au fonctionnement du marché, aux rapports de force qui s'y expriment. Un développement du service en est résulté, avec un minimum d'organisation publique et avec des coûts de transition qui pourront néanmoins apparaître comme un moindre mal en regard de l'incurie du monopole filaire.

Le gouvernement nigérian a été également à l'image des défaillances du « dictateur bienveillant ». Les précédentes administrations militaires ont attribué des dizaines de licences à des opérateurs privés souvent plus opportunistes que professionnels. Le discours officiel mettait en avant la nécessité d'avancer rapidement dans la couverture téléphonique du pays qui compte 500 000 lignes pour plus de 108 millions d'habitants. En réalité, certaines licences ont été allouées en fonction d'un objectif de maximisation de revenu de la classe militaro-bureaucratique. Ces dérives ont conduit le nouveau Président à attaquer de front les pratiques d'une corruption qui était devenue chronique. Conséquence de cet engagement pour les télécommunications, en octobre 1999, le Nigeria a annoncé un durcissement des règles pour les compagnies privées de téléphone. Ces dernières sont désormais interdites de prestations internationales. Celles qui ont investi dans ce segment d'activité sont invitées à fusionner leurs installations avec celles de Nitel, le seul opérateur agréé en la matière. La nouvelle politique de communication prévoit un maximum de quatre opérateurs privés pour la téléphonie mobile. Chaque licence nécessitera un déboursement de 100 millions de dollars, 20 fois plus que le

montant 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. On a indiqué, dans la section III, qu'elle pouvait 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 (*yardstick*). Le spectre s'est ici élargi avec le retro appel, manifestation d'une contestabilité comparable à celle qu'exerce l'importation dans la théorie du commerce internationale (Baumol et Lee, 1991). Au mieux, ces modalités n'ont jusque-là suscité qu'une attention modérée dans les sphères politiques africaines. Nous tenons quelques raisons explicatives avec la petitesse des réseaux, le souci d'éviter l'écrémage qui contrarie les subventions croisées et la progression de la télédensité rurale. Non sans réserve, la préférence a été donnée à la concurrence préalable et effective par l'attribution aux enchères et l'exploitation de licences de téléphonie mobile. Aucune de ces formes, virtuelles ou expérimentées, ne prédispose à l'élimination de la réglementation. Et si toutes concourent à donner plus de liberté au mécanisme du marché concurrentiel, toutes appellent, parallèlement, à plus d'efficacité dans les interventions de l'État.

## **B. Promouvoir la réglementation**

Les défis qui attendent le régulateur sont à la fois institutionnels et techniques. Au plan institutionnel, la difficulté est de doter l'organisme de l'autonomie nécessaire tout en créant les conditions d'une efficacité de fonctionnement reflétant les intérêts de l'ensemble de la collectivité. Au plan technique, les tâches à exécuter sont nombreuses. Les processus de privatisation et d'entrée sur le marché, par déréglementation du monopole, doivent notamment être transparents. La concurrence doit s'exercer dans la compatibilité des objectifs d'interconnexion et d'accès universel aux moyens de télécommunication.

### *Les dimensions institutionnelles de la réforme*

Le relâchement des hypothèses normatives sur le comportement de l'État conduit logiquement à s'interroger sur la nature des rapports institutionnels entre la puissance publique et le secteur des télécommunications. Dans Shapiro et Willig (1990), l'expropriation du surplus de l'entreprise par l'État scelle l'inefficacité de l'organisation. La pratique de ces ingérences ne prendra qu'un tour plus dommageable en cas de dissociation de l'objectif de maximisation du bien-être social (Boycko *et al.*, 1996). Sur cette toile de fond, des auteurs confessent un certain embarras envers les raisons qui devraient amener l'État à se comporter en meilleur régulateur d'une entreprise privée qu'il n'a été propriétaire d'un monopole public (Bös, 1993). Le besoin d'alternance démocratique et de séparation des pouvoirs constitutionnels est comme la reconnaissance de problèmes d'efficacité et de supervision appliqués à l'institution État.

Les agendas privés au sein d'une institution non monolithique compliquent les arbitrages. Ils altèrent la rationalité et la cohérence intertemporelle des décisions gouvernementales. Au-delà de la redistribution des droits de propriété, la poursuite de ces objectifs fait peser des menaces crédibles sur l'entreprise privée régulée, à

commencer par la plus sévère d'entre elles : la nationalisation avec ou sans processus de spoliation. Une distance est donc nécessaire entre le politique et l'organisation, laquelle pourrait être plus efficacement assurée par un régulateur autonome qu'elle ne l'était par les ministères de tutelle dans un cadre de propriété publique. L'intérêt de ce transfert institutionnel de compétences n'est pourtant pas sans limite.

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 des télécommunications aussi stratégique pour le développement national. Il est dans les responsabilités que leur assignent les électeurs qu'ils définissent les orientations générales, notamment en matière de modalités et de rythme de déréglementation, qu'ils négocient des accords internationaux dans le cadre d'organismes tels que l'OMC ou l'UIT, qu'ils délibèrent éventuellement sur des règles et normes techniques contribuant à l'intégration régionale des réseaux.

Une dynamique d'intégration régionale des institutions est actuellement à l'œuvre. En Afrique francophone, la zone franc s'est par exemple enrichie de l'avancée d'une intégration juridique à travers l'Organisation et l'harmonisation du droit des affaires (OHADA). Le processus s'étend également, dans une certaine mesure, à la réglementation des télécommunications. La pertinence de cette démarche ne se fera que plus sentir avec l'intensification conjointe de la privatisation et de la concurrence, avec le développement du trafic régional et surtout la mise en service des nouvelles technologies qui abolissent les distances en dématérialisant notamment le réseau de transmission. Cette intégration se met lentement en place, davantage au niveau régional que global, même si les initiatives, nombreuses en la matière, démontrent le souci des gouvernements de créer les éléments d'une politique commune en matière de télécommunication.

En Afrique subsaharienne, l'UIT (1998) recense pas moins d'une douzaine d'organisations internationales qui s'occupent peu ou prou de ces questions. Le système régional africain de communications par satellite (Rascom) et le Common Market of Eastern and Southern Africa (Comesa) sont parmi les plus récentes avec une portée politique à la fois concrète et significative. Une quarantaine de pays sont concernés par Rascom qui vise à promouvoir la communication par satellite et à répondre aux besoins africains en termes d'interconnexion et de desserte des zones rurales. Les orientations du Comesa sont plus économiques et politiques avec des objectifs généraux de coopération sur la qualité et la connectivité des réseaux, sur l'harmonisation régionale des tarifs ou le développement d'un pouvoir de négociation sur les achats d'équipements.

Un autre facteur est à prendre en compte, qui tempère l'idée qu'un organisme de réglementation autonome pourrait être la solution à tous les problèmes institutionnels. Stigler (1971) a fait office de pionnier dans la mise en évidence des phénomènes de « capture » du régulateur par les entreprises privées. La réglementation peut fonctionner comme une barrière endogène aux intérêts du monopole ou du petit nombre d'offreurs coalisés. Sous l'effet d'une politique de pression et de prédation, le régulateur devient alors la victime « consentante » des entreprises installées dont le comportement contrevient à la maximisation du bien-être social.

Dans des pays africains où les phénomènes de corruption ne se sont pas toujours contractés avec la libéralisation (Laffont et N'Guessan, 1999), les preuves ne sont pas d'emblée établies que le régulateur « autonome » sera plus sensible au bien-être social que les représentants de l'État. Les interactions qu'il entretient avec la firme lui confèrent des asymétries informationnelles vis-à-vis de son principal politique. Par suite, un pouvoir discrétionnaire existe, dont il pourra user à des fins d'intérêt personnel. Dans ce contexte, une forte probabilité reste attachée à l'éventualité de comportements collusifs avec des solutions qui seront inévitablement de caractère *ad hoc*. Elles prennent diversement forme : autour d'une séparation ou d'une pluralité des mécanismes de contrôle, mais avec l'inconvénient de surcharger les coûts de surveillance dans des pays faiblement dotés en expertise (Laffont et Martimort, 1995, 1997) ; autour de la constitution d'une agence de réglementation multisectorielle qui pourrait être nationale ou régionale si ce cadre doit constituer un gage d'indépendance et d'efficacité (Eustache et Martimort, 1999).

Sur l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, on doit constater que l'on est encore en retrait de ces organes de réglementation. Lorsque la structure existe, le personnel et les moyens qui lui sont dédiés sont souvent insuffisants pour que son fonctionnement atteigne un seuil de crédibilité. Le rapport de l'UIT (1998) évoque le cas du Kenya et du Congo où, par défaut, l'opérateur historique remplit toutes les tâches techniques qui devraient incomber à un régulateur et sur lesquelles il convient à présent de reporter l'attention.

### *Les dimensions techniques de la réforme*

#### L'attribution des licences

Il appartient au régulateur d'assurer la transparence du mécanisme d'attribution de licences (téléphone mobile) ou de concession du monopole d'exploitation sur le réseau fixe. La crédibilité en la matière conditionne l'intensité de la concurrence, et par suite, l'importance de la rente abandonnée à l'acquéreur privé dans la mesure où le prix d'achat est positivement corrélé au nombre de soumissionnaires (Shirley, 1999 ; Lopes de Silanes, 1993). L'incitation à sous-évaluer le prix est réduite par l'accroissement de la probabilité de non-attribution. Même si le mécanisme d'appel d'offres n'est pas ici dépourvu de difficultés d'application, la concurrence pour le marché demeure néanmoins préférable à une négociation de gré à gré qui enfermerait l'État dans une négociation trop étroite.

L'attribution de la licence ou de la concession de monopole peut se faire au « mieux disant » d'une enchère au premier prix. Partagé entre deux objectifs antagonistes : gagner l'enchère en proposant un prix élevé, ou maximiser le profit en proposant un prix faible, l'agent sera alors porté à ne pas révéler sa disposition à payer. Dans le mécanisme d'attribution à la Vickrey (1961) où le plus offrant paie le second prix, la proposition du soumissionnaire est en revanche indépendante de son paiement effectif. Le procédé est alors de nature à l'inciter à révéler son prix de réservation. Dans les opérations afférentes au secteur des télécommunications, on aura observé que la règle simple d'une enchère au premier ou au second prix a rarement été appliquée par les régulateurs africains. La principale raison relève du caractère pluridimensionnel des enchères. En d'autres termes, le prix doit se combiner avec des paramètres reflétant la réputation technique et la crédibilité des efforts de développement auxquels s'engagent les candidats. Un pouvoir



discrétionnaire est ainsi laissé à l'agence de réglementation qui pondère les paramètres à sa guise (Tirole, 1990, 1994). Dans un contexte de petit nombre et de relative complexité des propositions, la liberté de manœuvre de l'agence a souvent été contenue par une démarche en deux temps qui concourt à la bonification des offres initiales. Les propositions sont d'abord adressées à l'agence. Après ouverture des plis, l'information devient « connaissance commune ». Les soumissionnaires sont alors conviés à établir un réajustement de leur proposition, qui sera davantage révélatrice de leurs préférences.

Dans son principe, la concurrence par les enchères est assez proche de celui de la contestabilité du marché. Dans les deux cas, l'objectif de maximisation du bien-être social peut être satisfait en l'absence de concurrence effective. Le marché parfaitement contestable produit toutefois des effets continus tandis que les vertus du mécanisme d'enchère sont discontinues, mais peuvent théoriquement s'exercer en présence de coûts irrécupérables. En Afrique subsaharienne, la privatisation, même partielle d'un réseau fixe, n'a jamais réuni un grand nombre de prétendants « crédibles ». La concurrence a été plus disputée sur les licences d'exploitation de la téléphonie mobile où les besoins en capital et les exigences de restructuration sont moins lourds, le retour sur investissement plus rapide. Quoi qu'il en soit, la mise en œuvre du mécanisme d'enchères requiert des qualités de transparence et l'impartialité de l'agence de réglementation. Or, ces mécanismes ont en partie fait défaut aux opérations africaines de privatisation des réseaux fixes.

Dans les cinq mouvements de privatisation partielle auxquels il a été fait référence (encadré 2), trois d'entre eux ont éveillé des critiques, qui n'ont pas simplement été la manifestation d'un goût pour la contestation politique dans des pays qui s'ouvrent au débat démocratique. On rappelle qu'en Guinée, l'opération s'est conclue dans un gré à gré, en dehors de la procédure d'appel d'offres. En Côte d'Ivoire comme au Sénégal, à tort ou à raison, la sélection de FCR s'est faite dans un second ou troisième tour, et à chaque fois, au détriment de l'opérateur dont la soumission initiale était financièrement la plus attrayante. Si la procédure de bonification des offres a pu avoir quelques avantages pour l'intérêt général, elle a donc eu l'inconvénient de disqualifier le mieux disant d'un premier tour au motif, non dépourvu d'ambiguïté, d'une réputation inférieure à celle de l'attributaire. Sans préjuger de son bien-fondé, la décision a suscité de l'incompréhension. Une frange de la population aura vu dans cet avatar l'expression d'un pouvoir discrétionnaire de la classe politico-bureaucratique.

Les innovations technologiques ont donné plus de complexité aux télécommunications en renforçant notamment le caractère multiproduit des firmes. Des problèmes en découlent pour la définition des normes techniques, des charges d'accès et pour la prévention de subventions croisées. Plusieurs pays africains sont, par exemple, en situation où l'opérateur du réseau fixe est parallèlement exploitant d'une licence de téléphone cellulaire par l'intermédiaire d'une filiale. Cette démarche, qui pose de redoutables problèmes de réglementation en cas de monopole sur les deux téléphonies, a été dictée par la gestion du risque et de l'incertitude radicale. Car, si l'ensemble du secteur est promis à un développement rapide, les innovations technologiques et la déréglementation créent les conditions d'un durcissement de la concurrence et d'une croissance plus dynamique sur le segment de la téléphonie mobile.

En Afrique du Sud, l'opérateur historique (Telekom) est également investi dans le mobile (Vodacom). La diversification des services permet à Telekom une meilleure appréhension de l'avenir tout en lui facilitant l'ajustement au choc de compétitivité qui s'annonce. En 2003, la privatisation totale aura été réalisée ; en même temps, il aura été mis fin à la situation actuelle de monopole avec une autorisation délivrée à un second prestataire de services sur la plupart des activités courantes de l'opérateur historique. En 1998, la restructuration de Telekom (fixe) a été à l'origine d'une forte progression des coûts d'opération. Sans Vodacom (mobile), dont il détient 50 pour cent du capital, Telekom aurait enregistré une contraction de son chiffre d'affaires de plus de 10 pour cent. Le positionnement sur la téléphonie fixe et mobile a donc facilité l'ajustement dans une période où le marché se prépare à devenir plus concurrentiel avec l'octroi d'une troisième licence de téléphonie cellulaire

#### La problématique de la négociation des charges d'accès

La nécessité d'établir des règles d'interconnexion adéquates est déjà apparue avec l'évocation de la République démocratique du Congo. L'absence de telles règles y a été jusqu'ici un facteur de cloisonnement et de réduction de l'utilité sociale des réseaux. Il est donc de la responsabilité d'une agence publique efficace de faciliter la mise en relation du plus grand nombre d'abonnés. Les contrats de concession et licences d'exploitation doivent tenir compte de cette dimension technique. Il doit être également dans les attributions du régulateur de garantir la pratique de charges d'accès « raisonnables ».

Pour parvenir à ce résultat, plusieurs solutions sont *a priori* possibles. La première consiste à laisser les agents négocier librement l'échange de droits de propriété. Un marchandage coasien se produit alors dans un cadre bilatéral qui devrait limiter les coûts de transaction. Le statut de l'opérateur historique, à la fois propriétaire et exploitant du réseau, est cependant une source potentielle de problème. En effet, cette situation doit le conduire à tirer avantage de son intégration verticale avec des charges d'accès potentiellement supérieures au coût de long terme. Le surprofit dégagé ici permet des subventions croisées qui prennent la forme d'un transfert de la division infrastructure (gain) vers la division des services (pertes).

Par son information privée, l'opérateur installé exerce des effets de domination qu'il pourra relativiser à court terme en fonction des avantages que revêt la coopération avec ses rivaux (effets de club...). La restauration d'une concurrence loyale peut passer par la désintégration des activités d'infrastructure et d'exploitation ou par un retour à une réglementation traditionnelle qui reporte la responsabilité de la décision sur l'agence publique. La préférence va actuellement vers des solutions intermédiaires qui combinent les avantages attendus du libre marchandage coasien et de la réglementation « non omnisciente ».

Le principe, qui s'est déjà concrétisé dans de nombreux pays, notamment en Amérique centrale, consiste à privilégier la négociation bilatérale sous le contrôle du régulateur qui peut imposer un mécanisme de conciliation ou d'arbitrage en cas d'échec. En l'absence de collusion, la méthode atténue les effets de domination. 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 ». On retrouve dans l'intervention de cette tierce personne, un mécanisme de résolution de conflits comparable au principe d'une « gouvernance trilatérale » (Williamson, 1985)<sup>15</sup>.

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 restera incertaine. L'Afrique est néanmoins en phase d'expérimentation de cette méthode de négociations qui trouve déjà des applications ailleurs. 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.

Le calcul des charges d'accès à une infrastructure est une opération délicate et potentiellement arbitraire. Les difficultés sont au niveau de l'allocation des coûts joints d'une activité multiproduit, mais également des coûts fixes, *a fortiori* si le monopole public s'est précédemment livré à des surinvestissements ou choix technologiques inefficients. La littérature récente a plus particulièrement mis l'accent sur deux méthodes de portée pratique inégale pour les pays en développement.

L'optique proposée par Laffont et Tirole (1996) est purement normative, même si les enseignements qui s'en dégagent peuvent guider dans la tarification de l'infrastructure. Elle est inspirée des principes de la règle Ramsey-Boiteux de tarification optimale de second rang. Le régulateur bienveillant a la volonté de maximiser le bien-être social, mais il est confronté aux conséquences prévisibles de l'asymétrie informationnelle. Le problème est d'inciter le titulaire de l'infrastructure de façon qu'il réalise les efforts appropriés et améliore sa productivité en révélant ses véritables coûts. Le prix d'interconnexion que devra imposer le régulateur sera d'autant plus éloigné du coût marginal que l'élasticité de la demande de service au prix sera plus faible. La méconnaissance du régulateur sur les fonctions de coût et de demande, mais aussi sur le paramètre d'effort de l'opérateur, rend difficilement praticable cette méthode sophistiquée.

L'approche de Baumol et Sidak (1994) est plus positive, détachée du régulateur « omniscient ». La charge d'accès n'est plus imposée, mais déterminée par le détenteur de l'infrastructure sur la base de la règle *Efficient Component Pricing Rule* (ECPR). Cette charge d'accès optimale combine deux éléments : le coût incrémental moyen, c'est-à-dire le coût additionnel résultant de l'usage du réseau par un concurrent, et le coût d'opportunité, c'est-à-dire la perte de profit de l'opérateur induite par un détournement de la demande du fait de l'entrée d'un concurrent. Cette stratégie de tarification devrait avoir pour effet de dissuader l'opérateur historique d'instaurer des barrières à l'entrée.

En Afrique, où le problème des télécommunications réside avant tout dans l'insuffisance de l'offre et son corollaire : une importante demande insatisfaite, l'entrée d'un concurrent est moins à l'origine d'un détournement de trafic que d'une création d'activité qui génère potentiellement des bénéfices dans l'ensemble du secteur. Le calcul du coût incrémental moyen est donc l'élément à considérer en premier lieu, qui se prête à l'expression du hasard moral. Réduire la rente informationnelle abandonnée à l'opérateur historique conduira à soigner le dispositif de révélation, par exemple, par des négociations bilatérales incitatives comparables à celles évoquées plus haut pour le Salvador.

## La fixation des prix

Si les charges d'accès peuvent conditionner la rapidité du développement national des télécommunications, ce dernier l'est également par la pratique des tarifs de consommation. Depuis le milieu des années 80, la méthode du plafond de prix (*price cap*) a supplanté la logique de remboursement des coûts. La règle de tarification appliquée revient à indexer annuellement les prix sur l'inflation moins un paramètre de productivité qui situe l'objectif politique de répartition du gain d'efficacité en faveur du surplus du consommateur.

$$\underbrace{\Delta PC}_{\text{variation du plafond de prix}} = \underbrace{\Delta RPI}_{\text{variation des prix de détail}} \underbrace{X\%}_{\text{facteur d'efficacité}}$$

La démarche sous-jacente au plafonnement des prix est incitative. Au-delà de la performance attendue (X pour cent), l'entreprise est *a priori* protégée de l'expropriation de son effort. En d'autres termes, elle devrait échapper à des révisions de prix dérogeant à la règle du *price cap*. L'engagement ne s'applique toutefois qu'à une période régulatoire. L'abandon d'un important surplus à l'entreprise suscitera un réajustement de comportement du régulateur qui sera porté à relever le niveau des objectifs économiques de la période suivante. Ces révisions peuvent d'ailleurs se produire dans une période régulatoire donnée, en raison de l'incomplétude contractuelle résultant de la difficulté à inventorier *ex ante* tous les états de la nature. De telles révisions apparaîtront particulièrement pertinentes dans un secteur des télécommunications déstabilisé par l'évolution du marché et de la technologie. La démarche a toutefois l'inconvénient de constituer un facteur de permissivité du hasard moral de l'une ou de l'autre des parties. Le caractère simple et incitatif du *price cap* implique que les paramètres de prix et d'efficacité soient exogènes, non manipulables par l'entreprise.

Au cours de la démarche de privatisation du réseau fixe ivoirien, le régime tarifaire de la convention de concession a fait explicitement référence à une telle formule de révision. Pour la période du 30 septembre 1998 au 30 septembre 2001, il a été prévu que le plafond de prix serait revu annuellement en fonction de l'évolution de l'indice des prix de détail des ménages ouvriers africains et d'une hypothèse de gain de productivité de 7 pour cent. Après 2001, la procédure de révision du tarif sera complétée. Elle tiendra compte de l'objectif de réduction à long terme de la distorsion des prix intérieurs des télécommunications et du souci d'harmonisation régionale et internationale des tarifs longue distance. Le téléphone se rapproche ainsi d'un système de prix fondé sur une vérité des coûts qui l'insère, chaque jour davantage, dans la catégorie des biens internationalement échangeables. Le plafond est défini sur la base d'une moyenne de prix d'un panier de quatre services pondérés par leur importance relative dans le chiffre d'affaires (abonnement, communications : locales, interurbaines, internationales). Sur la période 1998–2001, aucune des rubriques ne peut faire l'objet d'une augmentation annuelle qui dépasserait 10 pour cent. Cette restriction a pour conséquence de gérer graduellement la sortie du subventionnement des abonnements et communications locales par le prix des communications internationales. Si le régulateur démontre ici sa préoccupation pour la dimension sociale des réajustements sectoriels, ce souci

transparaît également dans le dispositif de protection et de développement d'un service de télécommunication universel.

### Les politiques d'accès au service universel

Le rééquilibrage des tarifs sur fond de baisse des recettes internationales et de concurrence potentielle entre les téléphones fixe et mobile, concourt à une réévaluation plus étroite des missions de service public. L'incidence redistributive de ces évolutions est loin d'être claire. On garde à l'esprit que dans un cadre public, la perception des rentes de monopole n'a favorisé : ni la progression rapide de la télédensité africaine, ni la couverture géographique du service ; que le rationnement de l'offre a frustré certaines populations du téléphone, alors même que leur disposition à payer valorisait l'utilité du service bien au-dessus du prix réglementé. Une des tâches du régulateur est donc de cibler les objectifs quantitatifs et qualitatifs de l'offre. Cela signifie que le secteur privé n'ira pas d'emblée vers ce qui est socialement souhaitable. Si donc l'entreprise publique pâtissait de l'expropriation de son surplus par l'État (Schmidt, 1996), l'entreprise privée, *a fortiori* si elle est étrangère et soucieuse du rapatriement de ses bénéfices, ne l'orientera pas forcément d'elle-même vers le développement de l'accès universel.

A l'évidence, l'objectif d'un téléphone par foyer ne peut pas relever des priorités immédiates de pays à faible revenu, même si les innovations technologiques, la libéralisation des prix et la baisse des coûts d'investissement laissent espérer l'accélération du taux d'équipement des ménages africains, y compris dans des zones géographiques à faible densité de population. Autant dire que si les télécommunications sont un facteur de cohésion sociale, le régulateur n'en est pas moins tenu à effectuer des arbitrages entre l'efficacité économique et la solidarité. La notion d'accès universel concrétise cette ambition « mesurée », même si elle s'exprime souvent dans une variété de contenu qui la rend fuyante.

Elle véhicule l'idée qu'un agent doit pouvoir accéder au téléphone, sans que le prix soit un facteur d'exclusion, et quelle que soit sa localisation géographique. Ces conditions d'accès apparaissent comme un droit fondamental de la personne. Elles déterminent une capacité à fonctionner qui subira néanmoins d'inévitables restrictions de continuité à la fois spatiales et temporelles. Cette notion d'accès universel rejoint, dans l'esprit, le principe d'équité qui dépasse, avec Sen (1992), le caractère utopique de l'égalité parfaite des chances pour affirmer d'abord la nécessité de réduire les formes du « dénuement absolu ».

Dans les conclusions du rapport Maitland (1984), la Commission proposait qu'à l'horizon 2000, l'ensemble de la population mondiale ait accès à un poste téléphonique situé à distance « raisonnable ». Modeste, l'objectif n'a pourtant pas été tenu. L'UIT (1998) a récemment traité de cet échec en l'illustrant notamment par le résultat d'une étude sud-africaine. Plus de 25 pour cent des logements sont ici distants de plus de cinq kilomètres d'un téléphone. Et le pourcentage monte, en moyenne, à 42.5 pour cent pour les zones non urbaines, avec des disparités régionales qui reflètent celles du revenu. Il est donc du devoir du régulateur d'inciter à la réalisation d'un programme de développement aux dimensions à la fois qualitatives et quantitatives. De nombreux pays sont désormais engagés dans cette voie où le régulateur, le cas échéant le législateur, définit des objectifs de progression dans l'accès au service universel.

Le rapport précité de l'UIT (1998) 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 3 retrace les différentes déclinaisons africaines de la notion de service universel.

Les dimensions à la fois quantitatives et qualitatives du développement des télécommunications occupent une place importante dans la convention de concession de Côte d'Ivoire Télécom. Les pouvoirs publics attendent de la privatisation une extension du réseau qui devrait passer de 120 000 lignes en 1997 à 410 000 lignes en 2001. La desserte des localités rurales et l'installation de cabines téléphoniques correspondent à des attentes ciblées qui reflètent la notion de service universel. A mi-parcours du contrat, le tableau 4 dresse un bilan chiffré.

Tableau 3. L'Afrique et l'accès universel

| 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 dix 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 cinq kilomètres ou de deux heures de marche en zone rurale, téléphones communautaires dans les établissements urbains | Les opérateurs de systèmes cellulaires sont tenus de fournir environ 32 000 téléphones communautaires dans les établissements urbains |
| Togo                     | Un téléphone dans un rayon de cinq 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 repris du *Rapport sur le développement mondial des télécommunications*, Genève, 1998, p. 72.

En première analyse, il semble que le concessionnaire ait répondu aux attentes du régulateur. Les décalages observés entre les prévisions et les réalisations ne tiennent qu'à l'entrée tardive en exploitation lors du premier exercice, tandis que les attentes du régulateur ont été fixées par rapport à l'ensemble de l'année civile. Quoi qu'il en soit, un rattrapage a été effectué, dès la deuxième année, à la fois pour la téléphonie rurale, et l'installation de cabines téléphoniques qui fonctionnent de plus en plus selon le principe de la vente prépayée.

**Tableau 4. L'activité des télécommunications ivoiriennes après privatisation**

|  | 1997      |             | 1998      |             | 1999      |
|--|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|
|  | Prévision | Réalisation | Prévision | Réalisation | Prévision |
| Nouvelles lignes principales                           | 35 000    | 31 829      | 45 000    | 62 200      | 62 200    |
| Téléphonie rurale<br>(localités et villages raccordés) | 63        | 13          | 141       | 155         | 136       |
| Cabines téléphoniques                                  | 400       | 323         | 400       | 800         | 500       |

*Source* : République de Côte d'Ivoire, Comité de privatisation, Suivi de l'exécution des engagements des sociétés privatisées.

La politique de développement du service universel par l'« accès partagé » a été un des axes prioritaires de nombreux pays africains. Dès le début des années 90, le Sénégal a été l'un des promoteurs de cette stratégie à travers la création de télécentres 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 5 416 sur l'ensemble du territoire, environ 6 pour cent 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. Rappelons, avec Willis (1996), que les dernières centaines de mètres nécessaires au raccordement privé peuvent représenter jusqu'à 80 pour cent du coût total d'installation d'une ligne en milieu rural. La politique de développement des publiphones et télécentres a pour conséquence de réduire les coûts directs du service, mais également les coûts de transaction qui naissent notamment du besoin de coordination des activités économiques et de réduction des comportements « opportunistes » des agents.

## V. CONCLUSION

Au début des années 80, 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 internationalement protégée 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, qui 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 à concevoir un art de réglementer à travers une organisation publique efficace et indépendante.



## NOTES

1. Dans son article de 1960, Coase a montré qu'en présence de droits de propriété définis et exécutoires, le principe d'un marchandage — autrement dit une négociation directe entre les agents — peut produire des effets économiques supérieurs en efficacité à une intervention de l'État par la voie traditionnelle de la réglementation.
2. *Marchés tropicaux*, 21 novembre 1997, p. 2517.
3. En milieu urbain, le prix « économique » d'une ligne fixe ne dépasserait pas 1 000 dollars.
4. La moyenne africaine serait autour de 70 % du chiffre d'affaires. A titre de comparaison, France Telecom n'en dépend que pour 11 %.
5. En 1998, l'Afrique avait réalisé la séparation des fonctions de la poste et des télécommunications dans 70 % des cas (UIT, 1998, page 10).
6. Une entité qui ne disposerait d'aucune latitude de choix manquerait de l'autonomie suffisante pour constituer un objet d'analyse en soi puisqu'il faudrait trouver hors d'elle-même les explications fondamentales de sa conduite. Tout au plus pourrait-elle être qualifiée d'organisation « appendice » pour reprendre l'expression de Rehnman (1973).
7. Provision pour renouvellement de l'outillage et du matériel.
8. Banque mondiale, *Étude du secteur parapublic, rapport général et annexes*, mai 1989 vol. I et II. Région Afrique, Département du Sahel, division industrie et énergie.
9. Ce prix de cession diffère sensiblement de celui obtenu au niveau des autres réseaux : Mexique (1 589 dollars, 1990), Venezuela (2 612 dollars, 1991), Hongrie (2 569 dollars, 1993), Bolivie (2 596 dollars, 1995).
10. Pour étayer cette seconde hypothèse, on peut noter que dans la concurrence qui va l'opposer ultérieurement à France Telecom pour le rachat de CI-telecom, l'opérateur malais avancera l'argument selon lequel, par le biais des compagnies guinéenne et ghanéenne, il a acquis un « savoir-faire dans des pays à environnement difficile » (*Marchés tropicaux* du 17 janvier 1997).
11. En juillet 1998, FCR a acquis une fraction supplémentaire de 9 % du capital de Sonatel. L'actionnariat est actuellement le suivant : FCR (42,33 %), État (25 %), salariés (10 %), autres (22,66 %).
12. En République démocratique de Congo, il est arrivé que le recouvrement ne représente que le montant des salaires à verser !
13. En se référant au Chili, Agurto et Asecio (1993) évoquent le cas de la loi 1982 sur les télécommunications qui aurait infligé de lourdes pertes aux nouveaux opérateurs. Voir également Spiller et Cardilli (1997).
14. Déclaration du représentant du ministère des Télécommunications lors du symposium sur les télécommunications de Ouagadougou organisé par l'UIT, *Marchés tropicaux*, 14 novembre 1994, p. 2497.
15. 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.

## BIBLIOGRAPHIE

- AGURTO, R. et J.F. ASECIO (1993), "Telecommunications and Transport", in C.V. Larroulet (dir. pub.), *Private Solutions to Public Problems: The Chilean Experience*, Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago de Chili.
- AXELROD, R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, Basic Book, New York.
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (1999), *Rapport sur le développement en Afrique — le développement des infrastructures en Afrique*, Economica, Paris.
- BANQUE MONDIALE (1989), *Étude du secteur parapublic, République du Sénégal*, rapport n° 7774–SE, vol. 1 et 2.
- BANQUE MONDIALE (1994), *Rapport sur le développement dans le monde — une infrastructure pour le développement*, Banque mondiale, Oxford University Press, Washington, D.C.
- BANQUE MONDIALE (1995), *Bureaucrats in Business, the Economics and Politics of Government Ownership*, Oxford University Press, Washington, D.C.
- BANQUE MONDIALE (1999), *Rapport sur le développement dans le monde — le savoir au service du développement*, Édition Eska, Paris.
- BARDHAN, P. (1997), *Le rôle de la bonne gestion des affaires publiques dans le développement : une approche d'économie politique*, Centre de Développement, OCDE, Paris.
- BAUMOL, W.J. et K.S. LEE (1991), "Contestable Markets, Trade and Development", *The World Bank Research Observer*, janvier.
- BAUMOL, W.J. et J.G. SIDAK (1994), "The Pricing of Inputs Sold to Competition", *Yale Journal on Regulation*, vol. 11.
- BAUMOL, W.J., J.C. PANZAR et R.D. WILLIG (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- BLACK, P.A., P.O. BAND et A. HEESE (1997), "Ownership and Competition in South African Telecommunications", *The South African Journal of Economics*, vol. 65, 2.
- BÖS, D. (1993), "Privatization in Europe: A Comparison of Approaches", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 9 (printemps).
- BOYCKO, M., A. SCHLEIFER et R.W. VISHNY (1996), "A Theory of Privatisation", *The Economic Journal*, mars.
- CHAMOIX, J.P. et P.A. STERN (dir. pub.) (1993), « Restructurer les télécommunications », *Le Communicateur*, publié avec le soutien de l'ACCT, la Banque mondiale et l'UIT.
- CHANDLER, A. (1977), *The Visible Hand, The Managerial Revolution in American Business*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- CURIEN, N. et M. GENSOLLEN (1992), *Économie des télécommunications, ouverture et réglementation*, Economica, Paris.
- DASGUPTA, P. (1989), "Positive Freedom, Markets and the Welfare State", in D. Helm (dir. pub.), *The Economic Borders of the State*, Oxford University Press.
- EUSTACHE, A. et D. MARTIMORT (1999), "Politics, Transaction Costs and the Design of Regulatory Institutions", *Policy Research Working Paper*, n° 2073, Banque mondiale, Washington, D.C.
- HIRSCHMAN, A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- KAPLAN, D. (1999), *The Crossed Line: South African Telecommunications Industry in Transition*, University of the Witwatersrand Press, Johannesburg.
- KRUEGER, A.O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, vol. 64, n° 3, juin.

- LAFFONT J.J. et T. N'GUESSAN (1999), "Competition and Corruption in an Agency Relationship", *Journal of Development Economic*, vol. 60.
- LAFFONT, J.J. et D. MARTIMORT (1995), "Separation of Regulators Against Collusive Behavior", ronéotypé, IDEI.
- LOEB, M. et W. MAGAT (1979), "A Decentralised Method for Utility Regulation", *Journal of Law and Economics*, vol. 22.
- LOPES DE SILANES, F. (1993), "Determinants of Privatization Prices", ronéotypé, NBER et Harvard University, Cambridge, MA.
- MINISTRY OF POSTS, TELECOMMUNICATIONS AND BROADCASTING (1996), *The White Paper on Telecommunications Policy*, Government Printers, République d'Afrique du Sud, Pretoria.
- MINTZBERG, A. (1989), *Inside of Our Strange World of Organization*, The Free Press, New York.
- MUSTAFA, M., B. LAIDLAW et M. BRAND (1997), *Telecommunications Policies for Sub-Saharan Africa*, World Bank discussion paper n° 353, Banque mondiale, Washington, D.C.
- NELLIS, J. (1991), "Contrats Plans: A Review of International Experience", in R Ramamurti et R. Vernon (dir. pub.).
- NUMBA UM, P. (1993), « Études de cas africains », in J.P. Chamoux et P.A. Stern (dir. pub.).
- OLSON, M. (1966), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- PERROT, A. (1995), « Ouverture à la concurrence dans les réseaux, l'approche stratégique de l'économie des réseaux », *Économie et Prévision*, n° 119, vol. 3.
- RAMAMURTI, R. (1999), "Why Haven't Developing Countries Privatized Deeper and Faster?", *World Development*, vol. 27 (1).
- RAMAMURTI, R. et R. VERNON (dir. pub.) (1991), *Privatization and Control of State-Owned Enterprises*, EDI Development Studies, Banque mondiale, Washington, D.C.
- RAVENTOS, P. (1998), "Telecommunication in Central America", *Development Discussion Paper* n° 648, Harvard University HIID.
- REHNMAN, E. (1973), *Organization Theory for Long Range Planning*, Wiley.
- ROTH, G. (1987) *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, EDI, Banque mondiale, Washington, D.C.
- SCHMIDT, K. (1996), "The Costs and Benefits of Privatisation: An Incomplete Contracts Approach", *The Journal of Law Economics and Organisation*, vol. 12.
- SCHUMPETER, J.A. (1934), *The Theory of Economic Development*, Allen and Unwin, Harvard University Press, Cambridge MA.
- SEN, A. (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford University Press.
- SHAPIRO, C., R.D. WILLIG (1990), "Economic Rationales for the Scope of Privatisation", in Erza, N. Suleiman et J. Waterbury (dir. pub.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Colo Westview Press, Boulder.
- SHIRLEY, M. (1999), "Bureaucrats in Business: The Roles of Privatization versus Corporalization in State-Owned Enterprise", *World Development*, vol. 27 (1), pp. 115–36.
- SHLEIFER, A. (1985), "A Theory of Yardstick Competition", *Rand Journal of Economic*, vol. 16, pp. 319–25.
- SPILLER, P.T. et C.G. CARDILLI (1997), "The Frontier of Telecommunications Deregulation: Small Countries Leading the Pack", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11 (4), pp. 127–38.
- STIGLER, G.J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Sciences*, vol. 2 (1), pp. 3–21.

- STIGLITZ, J.E. (1997), "The Role of Government in Economic Development", in Bruno et Pleskovic (dir.pub.), Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement, Banque mondiale, Washington, D.C.
- TIROLE, J. (1990), « L'économie politique de la réglementation », *L'Actualité économique, Revue d'analyse économique*, vol. 66 (3), pp. 305–18.
- TIROLE, J. (1994), "The Internal Organization of Government", *Oxford Economic Papers*, vol. 46 (1), janvier, pp. 1–30.
- UIT (1984), *Le chaînon manquant*, rapport de la Commission indépendante pour le développement mondial des télécommunications (rapport Maitland), Genève.
- UIT (1998), *Tendances générales des réformes dans les télécommunications 1998*, Mondial, vol. 1, BDT, Genève.
- VICKREY, W. (1961), "Counterspeculation, Auctions and Competitive Sealed Tenders", *Journal of Finance*, vol. 16, n° 1.
- WILLIAMSON, O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press Macmillan, Inc., New York.
- WILLIG, R.D. (1993), "Public Versus Regulated Private Enterprise", Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement, Banque mondiale, Washington, D.C.
- WILLIS, P. (1996), *Wireless in the Local Loop: Growth Opportunities in Europe*, FT Telecoms and Media Publishing, Londres.