

**Colloque international**

**TIC et inégalités : les fractures numériques**

Paris, 18-19 novembre 2004

***La réforme des télécommunications au Maghreb :  
transition institutionnelle, nouveaux acteurs et performances***

Mihoub MEZOUAGHI  
Institut de Recherche sur le  
Maghreb Contemporain (IRMC)

20 rue Mohamed Ali Tahar  
Mutuelleville – 1002 Tunis  
[mihoub.mezouaghi@irmcmaghreb.org](mailto:mihoub.mezouaghi@irmcmaghreb.org)

## **Introduction**

L'objet de notre papier est de montrer la complexité de la transition institutionnelle des modes de régulation du secteur des télécommunications au Maghreb à travers l'impact de la libéralisation des services sur les performances des acteurs.

Les évolutions récentes du secteur des télécommunications ont été marquées par une grappe d'innovations technologiques, la globalisation des marchés de services et le changement de régime institutionnel. Désormais, une régulation libérale du secteur des télécommunications tend à se substituer à une régulation fortement encadrée par des interventions publiques.

A partir de la fin des années 1990, l'adoption du code des télécommunications introduit au Maghreb de nouvelles règles de régulation fondées sur l'abandon des monopoles publics et la libre concurrence. La construction d'une nouvelle architecture institutionnelle a ainsi pour fonction d'orienter et d'encadrer le processus de libéralisation, tout en organisant le désengagement de l'Etat des activités de production des services de télécommunication.

Bien que cette réforme ait contribué à améliorer les conditions d'accès aux réseaux de télécommunication, l'analyse des dynamiques de marché met en évidence des pratiques anti-concurrentielles qui résultent d'un abus de position dominante, héritée ou acquise, et qui sont de nature à freiner le développement du secteur des télécommunications. Cette déformation de la structure de marché révèle des défaillances institutionnelles qui résultent à la fois d'un manque de régulation et de la persistance d'un encadrement public.

Nous procéderons par une mise en perspective des expériences de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie, pour mettre en évidence non seulement des performances clairement différenciées - en dépit d'un cadre réglementaire convergent - mais également des modes spécifiques de régulation. Par ailleurs, nous mettrons ici l'accent sur les dynamiques de marché de la téléphonie mobile, une réflexion plus large a également été menée sur les services de la téléphonie fixe et sur les services Internet.

Après avoir souligné les implications économiques de la libéralisation des services de télécommunication, nous présenterons les orientations de la réforme institutionnelle des télécommunications au Maghreb, pour enfin établir un lien entre les performances observées et les dynamiques de marché.

### **1. Le paradoxe numérique : libéralisation des marchés et rôle de l'Etat**

Depuis la libéralisation des télécommunications aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, au Japon, en Europe, puis dans la quasi-totalité des pays, le régime institutionnel dominant de régulation repose désormais sur l'hypothèse d'efficacité du principe de concurrence<sup>1</sup>.

Un consensus s'est établi sur la capacité des dynamiques concurrentielles à structurer plus efficacement les réseaux de télécommunication, en assurant leur interopérabilité et en mettant en œuvre leur interconnexion. Le désengagement de l'Etat est ainsi organisé à travers un ajustement réglementaire qui vise à libérer le marché de toute entrave. La spécificité des activités de réseaux suppose l'adoption d'un ensemble de dispositions qui doit encadrer temporairement le développement et l'exploitation des infrastructures de télécommunication. Au fur et à mesure de l'intensification de la concurrence, la réglementation doit s'effacer au

---

<sup>1</sup> (Curien et Gensollen, 1992), (Dang Nguyen et Phan, 2000), (Curien, 2000).

profit de négociations directes entre les opérateurs qui, conformément au marchandage coasien, se révèlent plus efficace que les interventions publiques.

L'allocation inefficace des ressources, la faible capacité d'innovation technologique et les rigidités organisationnelles ont été des arguments souvent énoncés pour montrer la moindre efficacité économique de l'intervention publique en matière d'exploitation des réseaux de télécommunication. Les approches conventionnalistes appliquées à l'analyse de la réforme des industries de réseau ont aussi expliqué ce retrait de l'Etat par un basculement conventionnel. Dans cette optique, la libéralisation et la déréglementation procèdent d'un changement de la perception des agents, de leurs préférences et de leurs attentes vis-à-vis de l'Etat<sup>2</sup>.

Des travaux ont abondé dans ce sens pour montrer que d'une part, la concurrence potentielle - qui repose sur des anticipations de l'entrée sur le marché de nouveaux concurrents - et d'autre part, la concurrence effective ont eu pour effet d'améliorer la productivité des opérateurs, la qualité des services de téléphonie fixe et mobile, ainsi que la réduction des prix dans les pays de l'OCDE<sup>3</sup>. Seulement, ces dynamiques concurrentielles n'ont pas relevé du modèle de la concurrence pure et parfaite, auquel tend à se référer la réforme de libéralisation des télécommunications.

**Tableau 1. Les modèles de concurrence du secteur des télécommunications**

Modèle idéaliste	Modèle stratégique
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Émergence d'un marché concurrentiel caractérisé par un grand nombre d'opérateurs</li> <li>• Produit homogène, information largement diffusée</li> <li>• Absence de barrières à l'entrée et à la sortie</li> <li>• Innovation joue un rôle moteur</li> <li>• Convergence industrielle (informatique, télécommunications, média, etc...)</li> <li>• les nouveaux services sont instantanément « universels »</li> <li>• Réduction du pouvoir de marché des entreprises dominantes et rationalisation de l'offre</li> <li>• Réglementation minimale</li> <li>• Collaboration entre les entreprises qui ne posent pas d'obstacles à la concurrence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement d'oligopoles instables</li> <li>• Les structures du marché sont imbriquées dans les changements technologiques et les arrangements sociaux et institutionnels</li> <li>• Les rivalités créent des obstacles à l'émergence de réseaux ouverts et transparents.</li> <li>• Développement inégal des termes et conditions d'accès aux nouveaux réseaux</li> <li>• Les réseaux seront structurés par l'offre plus que par la demande</li> <li>• L'innovation stimule la concurrence mais de manière insuffisante pour contrer le processus de monopolisation</li> <li>• Les instruments réglementaires vont créer des pressions qui vont stimuler les opérateurs à développer de nouvelles façons de préserver leur pouvoir de marché</li> </ul>

Source : Mansell (1993), Rioux (2002).

<sup>2</sup> (Glachant, 2002).

<sup>3</sup> (Boylaud et Nicoletti, 2000).

Effectivement, il est difficile de considérer que la concurrence est désincarnée, tant les comportements des entreprises et des Etats orientent la structuration du marché des télécommunications. Il convient dès lors d'inscrire les dynamiques concurrentielles dans un modèle stratégique qui s'attache à prendre en compte les imperfections du marché des télécommunications (tableau 1). L'ouverture à la concurrence des réseaux de télécommunication, au lieu d'aboutir à une atomisation de l'offre, tend à conduire à des structures de marché oligopolistique qui déterminent en profondeur les logiques sectorielles. Dans ce cadre, les réseaux deviennent plus opaques (asymétrie de l'information) et moins ouverts. Les opérateurs déjà installés sur le marché et/ou en position dominante sont tentés d'optimiser le potentiel d'économies d'échelle et de développer les externalités de réseau en érigeant des barrières à l'entrée, en réduisant l'accès des concurrents au réseau, en fidélisant abusivement les abonnés ou encore en pesant à travers des actions de lobbying sur les politiques publiques (subventions, exemption temporaire du régime de concurrence,...). En outre, la recherche de rentes peut conduire les opérateurs à contourner les règles de la concurrence et à renforcer la concentration de l'offre, voire à opérer une remonopolisation du marché. L'ouverture à la concurrence du marché des télécommunications, associée à une déréglementation, ne conduit donc pas nécessairement à une efficacité collective.

Cette situation peut être considérée comme relevant d'un « paradoxe numérique » selon lequel la libéralisation de l'économie de réseau exige davantage d'interventions publiques<sup>4</sup>. Selon N. Curien et P.A. Muet (2004), les politiques publiques retrouvent là une certaine légitimité dans la quête de nouveaux modes de régulation d'un secteur d'activité entré dans une phase de déréglementation qui, à bien des égards, peut produire à court terme des effets pervers et limiter à long terme les perspectives de développement des réseaux de télécommunication. En ce sens, les forces structurantes de la libéralisation ne déterminent qu'en partie les modes de régulation des télécommunications. En fait, ces structures de marché sont inscrites dans des arrangements institutionnels qui sont plus ou moins capables de garantir le respect des règles établies, de prévenir et sanctionner les comportements opportunistes. Le processus de composition/recomposition des arrangements institutionnels, propre à chaque pays, fonde une diversité de modes de régulation. En d'autres termes, la déréglementation ne saurait conduire à des équilibres ou à des déséquilibres strictement identiques d'un pays à un autre, les acteurs ne réagissant pas de la même manière à des signaux par ailleurs identiques. Les opérateurs, les autorités de régulation des marchés et les groupes d'influence s'inscrivent dans un cadre dynamique d'interactions dont les résultats sont dans une large mesure indéterminés.

Dès lors, il convient de resituer la libéralisation des services de télécommunication dans son contexte pour mieux saisir les logiques industrielles et institutionnelles qui gouvernent les comportements des acteurs<sup>5</sup>. L'originalité de cette approche (néo-institutionnelle) est de considérer les réformes des industries de réseau et leur application comme le fait de compromis institutionnels. Dans cette optique, ces compromis révèlent la faisabilité et la crédibilité des réformes mises en œuvre au regard de la capacité des politiques publiques à orienter la régulation des marchés.

---

<sup>4</sup> « Si les technologies de l'information et de la communication fournissent les instruments qui devraient en théorie favoriser un fonctionnement plus efficace d'une économie de marché, elles instillent dans le même temps les ingrédients d'une économie publique » (Curien et Muet, 2004, p.37).

<sup>5</sup> (North, 1990).

## 2. Changement de régime institutionnel au Maghreb et nouveaux acteurs

Depuis les indépendances, l'activité des télécommunications était strictement encadrée par l'Etat, témoignant de sa volonté de développement et de contrôle du réseau national de télécommunication. L'Etat cumulait les fonctions d'opérateur, de financement et de gestion des infrastructures, de maître d'œuvre du cadre réglementaire et de la standardisation technique, de formation de personnel qualifié et de garant de la politique nationale.

Toutefois, comme dans l'ensemble des autres pays à travers le monde, le monopole réglementé des télécommunications s'est révélé inapproprié dans un environnement économique, technologique et institutionnel en profonde mutation. Le régime de monopole a commencé à présenter des signes d'essoufflement dans les pays du Maghreb dès le début des années 1980 et a montré pleinement ses limites au cours des années 1990.

En dépit de progrès enregistrés en matière d'adoption technologique (introduction d'Internet, généralisation de la numérisation ou encore développement des capacités de télécommunication via le câblage sous-marin en fibre optique et les liaisons par satellite), alors qu'en 1990, la télédensité de la téléphonie fixe s'élevait à 3,7% en Tunisie, 3,1 % en Algérie et 1,6 % au Maroc, en 1997 ce taux est passé respectivement à seulement 7,4 %, 5,8 % et 4,9 % (contre près de 55 % en moyenne dans les pays de l'Union Européenne) (UIT). De même, la télédensité de la téléphonie mobile en 1997 atteignait à peine 0,3 % en Tunisie, 0,1 % au Maroc et 0,05 % en Algérie. Par ailleurs, la qualité des prestations de l'opérateur public était jugée médiocre par les consommateurs dont les réclamations permanentes témoignaient d'une insatisfaction chronique : des délais de raccordement trop long, des encombrements récurrents du réseau, une assistance technique insuffisante, un système de facturation peu transparent,...

La dégradation des infrastructures et l'incapacité à répondre à une demande croissante marquent les limites du mode de régulation administrative des télécommunications. L'inefficacité du monopole public peut être expliquée à la lumière de trois raisons :

- L'opérateur public du marché des télécommunications n'a pas été en mesure de développer une capacité suffisante de production de services en raison d'une faible productivité du capital investi et du facteur travail. La régulation du secteur selon les principes de l'administration, en établissant un monopole non contestable, a eu pour conséquence une inefficience allocative des ressources qui s'est manifestée par un gaspillage des fonds publics, des incohérences organisationnelles (sureffectif, duplication des hiérarchies, procédures contradictoires, hyper-centralisation des pouvoirs de décision) et un renforcement de la dépendance technologique<sup>6</sup>.

- L'absence de contraintes d'efficacité économique a fini par neutraliser l'effort productif alors que des comportements de recherche de rentes ont pu occasionner des distorsions de prix<sup>7</sup> dans les segments concurrentiels du marché des télécommunications (équipements). En effet, afin de protéger les entreprises publiques sous-traitantes, l'opérateur public est incité à réduire l'entrée de nouveaux concurrents en augmentant le coût des biens intermédiaires. De la même façon, les déficiences de la comptabilité publique se sont manifestées notamment à travers une incapacité d'évaluation des coûts réels de production (déformant la structure des prix) et une opacité des transactions avec les fournisseurs (donnant lieu à des pratiques de surfacturation).

---

<sup>6</sup> Ces dysfonctionnements ont également été relevés dans de nombreux pays en développement (Mustafa et al, 1997 ; Plane, 2001).

<sup>7</sup> (Krueger, 1974).

- Enfin, le secteur des télécommunications constituait souvent une variable d'ajustement du budget de l'Etat. En effet, l'absence de rigueur et de transparence comptable autorisait des mécanismes de compensation budgétaire à travers l'allocation d'une partie des excédents d'exploitation ou de recettes tirées d'une augmentation de la tarification au financement de déficits publics. De la même façon, des considérations sociales ont pesé sur la rationalité de la gestion des activités de télécommunication et sur les capacités d'investissement public. Ainsi, au nom de l'Etat démiurge<sup>8</sup>, la contribution de l'opérateur public relevait aussi d'une logique de redistribution des ressources nationales : les services publics devaient soutenir la politique active de l'emploi, des infrastructures hors-télécommunication pouvaient être financées dans le cadre de politiques locales de développement ou encore des créances importantes accumulées auprès d'entreprises et d'administrations publiques ne sont pas recouvrées.

Il s'agit là d'autant de raisons qui ont conduit à l'abandon des monopoles publics dans le secteur des télécommunications. Mais il convient également d'inscrire cet abandon dans un contexte donné : l'échec d'un modèle de développement fondé sur une exploitation extensive des ressources auquel s'est substitué une politique de libéralisation de l'ensemble des activités économiques. L'adhésion des pays du Maghreb aux accords de l'OMC et l'association au partenariat euroméditerranéen - prévoyant la création d'une zone de libre-échange avec l'Union Européenne - imposent aux pays signataires un nouveau mode de régulation libérale des services.

Inspirés par la *New Approach to Telecom Policy* définie par l'Union Européenne<sup>9</sup>, les pays du Maghreb engagent, à la fin des années 1990, une réforme du secteur des télécommunications<sup>10</sup> qui doit les conduire à mettre en conformité le dispositif juridique et institutionnel en vue de parvenir à moyen terme à une libéralisation totale du secteur. Ce changement de régime institutionnel, devant consacrer l'adoption d'un mode de régulation libérale, repose principalement sur trois axes :

- La **séparation des fonctions d'exploitation et des fonctions réglementaires** suppose une double restructuration : d'une part, une réorganisation des activités de télécommunication, structurellement dissociées des activités postales et d'autre part, chacune de ces activités est confiée à une entreprise publique qui devra s'adapter à l'environnement concurrentiel. En fait, le Maroc avait dès 1984 entrepris une première restructuration sectorielle en opérant une séparation relative des fonctions réglementaires et d'exploitation, les premières continuant à relever des prérogatives du Ministère tandis que les secondes étaient exercées par une entreprise publique, l'Office National des Postes et des Télécommunications (ONPT). La loi de 1997 parachève cette restructuration en scindant l'ONPT en deux entités distinctes : Maroc Telecom et Poste Maroc. En Tunisie, une réorganisation sectorielle a également précédé le nouveau code des télécommunications. La Loi du 17 avril 1995 a transféré à l'Office National de Télécommunication (ONT, qui deviendra Tunisie Telecom), la gestion et l'exploitation des réseaux de télécommunication. Le Ministère des communications supervise néanmoins les activités de l'ONT et continue d'assurer l'encadrement et la régulation du monopole. Contrairement à ces deux pays, l'Algérie a maintenu une structure administrative unifiée, centralisée et fortement hiérarchisée au sein du département ministériel et attendra

---

<sup>8</sup> (De Bandt et Hugon, 1988).

<sup>9</sup> (Dang Nguyen et Phan, 2000), pour un descriptif de la réforme en Europe voir <http://www.eu-esis.org>.

<sup>10</sup> Ce régime institutionnel a été introduit au Maghreb avec l'adoption des textes législatifs référentiels : la Loi du 7 août 1997 pour le Maroc, celle du 5 avril 2000 pour l'Algérie et celle du 15 janvier 2001 pour la Tunisie. Pour consulter les textes officiels : <http://www.arpt.dz> (Algérie), <http://www.anrt.net.ma> (Maroc) et <http://www.ati.tn>, <http://www.infocom.tn> (Tunisie).

l'application du nouveau code des télécommunications (avril 2000) pour initier une séparation des activités postales et des télécommunications, et créer deux entreprises publiques autonomes. Cette restructuration tardive rendra la démonopolisation du marché plus problématique.

Désormais, ces opérateurs historiques, convertis en société anonyme et auxquels l'Etat a transféré les infrastructures et les actifs de l'administration des télécommunications, doivent prendre de manière autonome des décisions d'investissement et de gestion et préparer une ouverture de leur capital à un partenaire international. Une telle opération doit permettre à l'opérateur, par le biais de relations interentreprises, d'avoir accès à des savoirs technologiques, d'améliorer l'encadrement managérial et de développer une offre diversifiée de services<sup>11</sup>.

Seul l'opérateur marocain est parvenu à s'associer à un opérateur international. En décembre 2000, l'Etat marocain a accompli la privatisation partielle de Maroc Telecom, en cédant 35% de son capital à Vivendi Universal pour 2,2 milliards de dollars. Après avoir envisagé de se retirer du capital de Maroc Telecom, Vivendi négocie l'acquisition de 16% supplémentaire du capital, la rentabilité de l'opérateur marocain constituant une source substantielle de revenus<sup>12</sup>. En revanche, les lourdeurs bureaucratiques et probablement la moindre détermination des autorités tunisiennes ont freiné la restructuration de Tunisie Telecom. Sa conversion en société anonyme n'a abouti qu'en avril 2004 et la stratégie d'ouverture du capital révèle la volonté des pouvoirs publics de préserver un contrôle total sur l'opérateur historique. En effet, si l'option d'un partenariat avec un opérateur européen n'est pas exclue, une seconde option envisage une ouverture de seulement 10% du capital, partagés entre deux entreprises publiques (l'Office National de Transmission Radio Télévisée et l'Office de la Poste) et trois banques publiques (Banque National de l'Agriculture, Société Tunisienne des Banques et Banque de l'Habitat). Quant à Algérie Telecom, comme nous le montrerons ultérieurement, la restructuration industrielle est encore inachevée, excluant pour le moment une éventuelle privatisation partielle.

- Le **démantèlement des monopoles publics** implique l'élimination des barrières, légales et non-tarifaires, à l'entrée de nouveaux opérateurs privés. Pour cela, les marchés de télécommunication seront désormais régis par quatre régimes d'exploitation des services : la licence, l'agrément, la déclaration et l'autorisation. Selon les dispositions des accords commerciaux internationaux, ce dispositif doit garantir un accès non discriminatoire aux fournisseurs de services et la transparence des modalités d'attribution des marchés.

Néanmoins, le marché des télécommunications reste globalement concentré et dominé par des opérateurs de téléphonie. En dépit du calendrier de libéralisation, le marché de la téléphonie fixe est encore régi par le régime de monopole alors que le marché de la téléphonie mobile est régi par le régime du duopole temporaire, qui s'est transformé en oligopole en Algérie depuis l'entrée en 2004 d'un troisième opérateur. A l'exception du Maroc, les marchés de la transmission de données sont insuffisamment développés.

---

<sup>11</sup> (Noumba, 1997).

<sup>12</sup> L'opérateur historique marocain a généré un bénéfice net de 360 millions d'Euros en 2003, source de revenus complémentaires pour Vivendi Universal en phase de désendettement (Maroc Telecom). Ce dernier a présenté une offre de 500 millions d'euros au mois de mars 2004, jugée insuffisante par les autorités marocaines.

**Tableau 2. Les opérateurs sur le marché de télécommunication au Maghreb**

	<b>Maroc</b>	<b>Algérie</b>	<b>Tunisie</b>
<b>Opérateurs principaux</b>	Maroc Télécom Medi telecom	Algérie Telecom Orascom Telecom Algérie Watanya	Tunisie Telecom Orascom Telecom Tunisie
<b>Opérateurs VSAT</b>	SpaceCom Telenor Gulfsat Maghreb	Orascom Divona	Planet-Divona
<b>Opérateurs GMPCS</b>	Orbcom Maghreb Global star DataCom Maghreb Soremar Thuraya Maghreb		
<b>Opérateur 3RP</b>	Inquam Telecom Moratel		
<b>Fournisseurs d'accès à Internet</b>	130	95	12

- La **régulation des marchés** est confiée à une agence indépendante et autonome afin de conduire l'ouverture du marché à la concurrence et de veiller au respect des règles établies. Les pouvoirs publics doivent s'attacher à promouvoir une réglementation efficace pour éliminer - de manière préventive ou de manière répressive - les pratiques anti-concurrentielles et tendre vers une maximisation de l'utilité sociale des biens publics.

S'inspirant du modèle européen, les pays du Maghreb installent une agence autonome de régulation dans l'année qui suit l'adoption du code des télécommunications. *A priori*, ces agences sont chargées d'assurer des conditions justes et équitables relatives à l'installation, au fonctionnement et à l'exploitation des réseaux<sup>13</sup>. Elle devra donc surveiller, contrôler et le cas échéant corriger les pratiques concurrentielles.

Bien que l'architecture institutionnelle soit encore en construction, on peut entrevoir deux logiques de régulation : en Algérie et au Maroc l'agence de régulation est dotée de larges prérogatives lui permettant d'assurer ses fonctions de régulation juridique (établissement de normes, rédaction des cahiers de charge, fixation des procédures de saisine), technique (spécification technique et contrôle des équipements) et économique (attribution des licences et autorisations, encadrement de la tarification et surveillance du respect de la concurrence). En Tunisie, les arrangements sont plus complexes puisque ces mêmes attributions sont réparties entre différentes institutions (l'Agence Nationale des Fréquences, le Centre d'Etudes et de Recherche des Télécommunications, l'Agence Tunisienne d'Internet), le Ministère compétent préservant les prérogatives clés de l'attribution des licences et des autorisations ainsi que le pouvoir de sanction.

### **3. Performances et dynamiques de marché**

Depuis l'application de la réforme, le marché des services de télécommunication a été principalement marqué une forte croissance du chiffre d'affaires des opérateurs, une

<sup>13</sup> (Gentzoglani, Sundberg et Schorr, 2001)

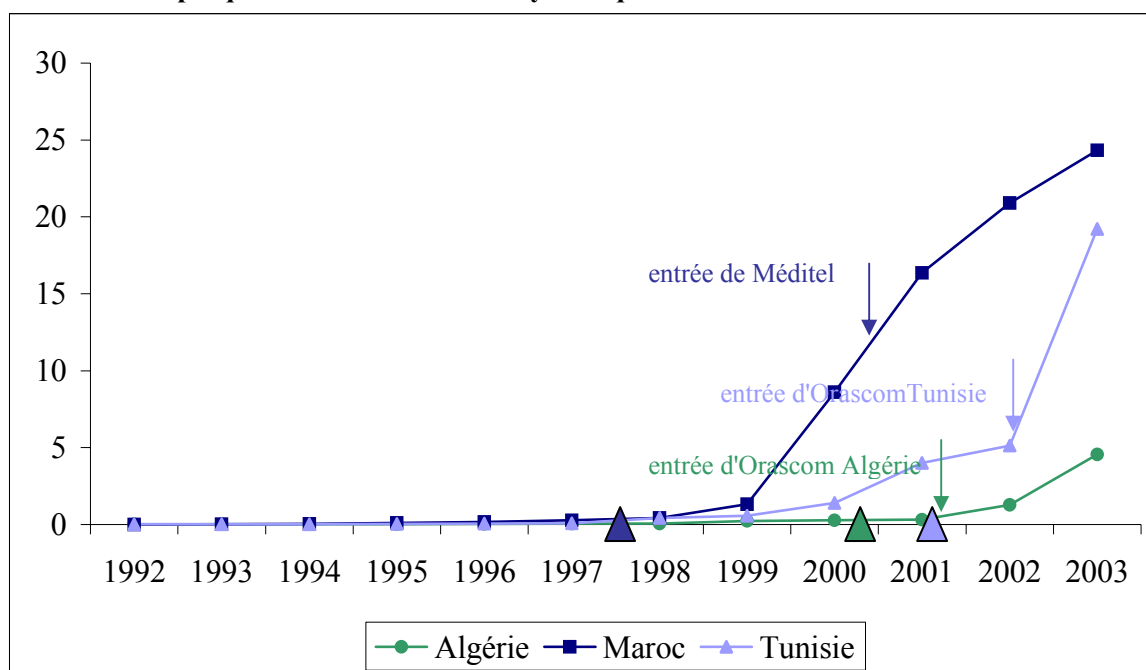


diversification de l'offre de services, une domination des services prépayés et un effet de substitution de la téléphonie mobile à la téléphonie fixe.

Nous mettrons ici l'accent sur l'impact de l'application de la réforme sur les pratiques concurrentielles. Alors que la libéralisation des télécommunications devait conduire à une atomisation de l'offre, l'analyse des dynamiques de marché montre au contraire que les opérateurs en situation de position dominante développent des comportements de contournement des règles de la concurrence, voire de remonopolisation du marché.

Le marché de la téléphonie mobile constitue un exemple instructif. Une première lecture du graphique 1 fait apparaître un impact positif global de la libéralisation de la téléphonie mobile, l'ouverture du marché à la concurrence coïncidant avec la croissance de la télédensité. Pour autant, cette observation n'explique pas la divergence des courbes de croissance.

**Graphique 1. Libéralisation et dynamiques de croissance de la télédensité**



△ Adoption de la réforme du code de télécommunication  
 → Entrée du second opérateur (lancement commercial)  
 Source : A partir des données UIT, ANRT et ARPT

Le Maroc a été le plus prompt à s'inscrire dans le nouveau régime institutionnel. Avant l'adoption du nouveau code des télécommunications en 1997, la télédensité s'élevait à peine à 0,1 % pour atteindre plus de 8,6% en 2000, au moment de la mise sur le marché des lignes par Meditel et 24,3% en 2003. Le marché tunisien a connu également une forte croissance avec un décalage dans le temps, passant d'abord de 1,4% à 5,1% entre 2000 et 2002, puis à 19,2% en 2003. Le taux de pénétration de la téléphonie mobile devrait même dépasser celui du Maroc au cours de la période 2004-2005, notamment en raison d'une population plus urbanisée, d'un pouvoir d'achat relativement plus élevé et d'une moindre contrainte géographique. En revanche en Algérie, la réforme des télécommunications en 2000 et l'ouverture du marché à la concurrence n'ont pas engendré la croissance attendue du marché.

La télédensité a stagné à moins de 1% jusqu'au début de l'année 2002, puis a commencé à croître de manière retenue à la suite de l'entrée du second opérateur.

Ces évolutions divergentes peuvent être expliquées de deux manières : les conditions d'entrée du second opérateur et les politiques tarifaires ont constitué des facteurs discriminants.

- Au Maroc, le marché s'est d'abord développé dans un régime de monopole puis la croissance a été consolidée dans un régime de duopole. L'entrée du second opérateur se produit dans un marché dans lequel le potentiel de croissance est déjà bien entamé par Maroc Telecom. En Tunisie, le développement du marché de la téléphonie mobile peut également être décomposé en deux phases : une première phase de faible croissance au cours de laquelle l'opérateur historique, anticipant l'application de la réforme des télécommunications, entreprend un déploiement de son réseau GSM et une seconde phase de forte croissance à partir de 2002. Pour autant, bien que la demande de lignes non satisfaites soit importante au moment de l'ouverture du marché, de la même manière qu'au Maroc le marché est satisfait principalement par l'opérateur historique. Ayant accusé quelques retards dans le développement de son infrastructure Tunisie Telecom a déployé pleinement sa capacité de production au moment de l'entrée du second opérateur.

En Algérie, le régime du duopole temporaire s'est traduit par une inertie relative de l'offre et s'est révélé être une structure de marché inefficace. Depuis le début de l'année 2004, une croissance plus nette du marché coïncide avec l'entrée du troisième opérateur.

Ces premières observations indiquent le rôle majeur joué par les opérateurs historiques dans le développement du marché au Maroc et en Tunisie. En fait, le second opérateur est intervenu à des moments différents de maturité du marché. L'ouverture à la concurrence a été précédée par un renforcement de leur position sur le marché à l'abri de la concurrence, donnant ainsi à ces entreprises un avantage déterminant sur les nouveaux entrants.

En avril 2004, l'opérateur historique s'accapare 70% du marché au Maroc et 75% en Tunisie. En Algérie, la situation est singulière, le marché de la téléphonie mobile semble se développer avec le seul opérateur privé. En avril 2004, l'opérateur égyptien détenait 87% des parts de marché. Ce cas de figure est exceptionnel dans le monde de la télécommunication.

- La politique tarifaire des opérateurs a également eu un impact sur l'évolution de la demande des services. L'interprétation de l'élasticité-prix de la demande est particulièrement délicate dans le cas des services de télécommunication<sup>14</sup>. Pour autant, il convient de distinguer les tarifs d'accès et les tarifs d'usage (de communication).

Pour asseoir sa position sur le marché, alors que de nouveaux services étaient introduits, Maroc Telecom a fortement diminué les tarifs d'accès pour les fixer à un niveau plancher<sup>15</sup> et a consenti une succession de baisses des tarifs de communication avant l'entrée de Meditel. Alors que Maroc Telecom a diminué ses tarifs de près de 50% depuis l'adoption du code des télécommunications, Meditel a été contraint de mettre en œuvre une stratégie commerciale agressive (d'acquisition d'abonnés) qui la conduit à aligner ses tarifs de communication sur ceux de l'opérateur historique, les tarifs d'accès ayant été abaissés à un prix plancher au

---

<sup>14</sup> (Gensollen et Laubie, 1994; Curien, 2000 ; Laffont et Tirole 2000).

<sup>15</sup> Les tarifs d'accès sont passés de 800 à 100 dirhams entre 1997 et 2000, atteignant ainsi un prix qui s'est stabilisé à ce niveau.

moment de son entrée. Cette situation a pesé sur les comptes de Meditel<sup>16</sup>, qui en tant que nouvel entrant doit également supporter un coût élevé d'installation de son réseau.

A l'instar de Meditel, Orascom entre sur un marché dominé par l'opérateur historique en Tunisie. Mais contrairement au Maroc, les tarifs de communication pratiqués par Tunisie Telecom restent fortement encadrés par les pouvoirs publics. Ainsi entre 2000 et 2004, les tarifs n'ont connu qu'une baisse limitée, comprise entre 10 et 20 % selon les formules d'abonnements (notamment sous la forme de crédits de consommation à partir d'un seuil de consommation). En fait, la concurrence s'exerce essentiellement sur les tarifs d'accès aux lignes, constituant la principale incitation dans un marché en forte croissance depuis 2003.

**Tableau 3. L'orientation des politiques tarifaires (jusqu'en 2003)**

	Algérie	Maroc	Tunisie
<b>Part de marché (avril 2004)</b>	Algérie Telecom 13% Orascom Telecom 87%	Maroc telecom 70% Meditel 30%	Tunisie telecom 74% Orascom Telecom 26%
<b>Tarifs d'accès</b>	↘ réduite	Forte ↘ avant l'entrée de Meditel	↘ des tarifs et paiement différé
<b>Tarifs de communication</b>	↗ des tarifs	↘ des tarifs	↘ réduite des tarifs (notamment à travers des crédits de communication)

En Algérie, contrairement aux effets attendus, l'entrée du second opérateur a au contraire suscité des incitations inverses sur la politique tarifaire. D'une part, la position de quasi monopoleur d'Orascom lui a permis de fixer des tarifs de communication élevés, près de trois fois plus élevés que ceux d'Algérie Telecom. D'autre part, les tarifs de l'opérateur historique étaient fixés sur une base administrative, ce qui les maintenait artificiellement bas et bien en-dessous du prix du marché. Le rééquilibrage à la hausse de la tarification pratiqué par Algérie Telecom, pour tenir compte des coûts d'exploitation et des besoins d'investissement de l'entreprise, a accentué les tensions sur le marché. En fait, les pressions concurrentielles ont été introduites ni par le nouvel entrant (qui n'avait pas besoin de mettre en œuvre une politique agressive de conquête du marché par les prix) ni par l'opérateur installé (qui n'a pas été en mesure de développer le marché avant l'entrée du concurrent pour prendre position sur le marché)<sup>17</sup>. En outre, au cours des deux premières années, la libéralisation du marché n'a pas suscité une baisse significative des prix. Il faudra probablement attendre l'absorption de la demande en attente et le lancement commercial des services du troisième opérateur (depuis septembre 2004) pour observer une concurrence sur les tarifs de communication.

Au-delà du cas de la téléphonie mobile, dans des configurations différentes pour chaque pays, les dynamiques de marché sont largement déterminées par les comportements de l'opérateur

<sup>16</sup> Meditel a récemment annoncé des pertes cumulées qui se chiffrent à 7,5 milliards de dirhams depuis sa création. Bien qu'en baisse par rapport à 2002, les pertes enregistrées en 2003 conduisent le groupe à négocier un rééchelonnement de sa dette (Meditel).

<sup>17</sup> (Mezouaghi, 2003).

qui occupe une position dominante. Or cette situation peut se traduire par des pratiques anti-concurrentielles susceptibles de pénaliser les consommateurs ou de ralentir le développement du marché des télécommunications.

La théorie économique a largement mis l'accent sur les défaillances du marché dans un environnement concurrentiel. Alors que le changement de régime institutionnel prévoyait la mise en place de réseaux de télécommunication ouverts et le respect des règles de la concurrence, il tend au contraire à créer les conditions de constitution de nouveaux espaces protégés, pouvant conduire dans des scénarios extrêmes à une remonopolisation des marchés. Le modèle concurrentiel de régulation peut ainsi produire des défaillances de marché qui résultent paradoxalement des forces qu'il libère. La recherche de captation des externalités de réseaux, sources de rendements croissants, conduit ainsi les opérateurs à développer des comportements opportunistes et des pratiques de contournement des règles de la concurrence.

L'expérience de la libéralisation au Maghreb a pu ainsi être marquée par des pratiques anti-concurrentielles qui pourrait à terme limiter les perspectives de développement du secteur. Ces défaillances de marché ont pu être, pour le moins, de quatre types :

- **La limitation de l'accès au réseau** : les conditions techniques et commerciales d'accès au réseau de télécommunication restent largement tributaires de la volonté de l'opérateur historique, propriétaire et gestionnaire de l'infrastructure centrale. Bien que ses obligations réglementaires lui imposent de garantir l'ouverture et l'accessibilité des réseaux, la préservation à court terme de ses intérêts économiques et stratégiques le mène souvent à retarder ou à entraver cet accès à ses concurrents afin de prolonger sa rente de situation dans un marché captif. Ces pratiques peuvent être illustrées par deux exemples de limitation d'accès au réseau de l'opérateur historique : d'abord, les nouveaux entrants dans la téléphonie mobile ont constaté des lenteurs dans l'accès aux infrastructures publiques et la mise à disposition des supports de transmission ; ensuite, plus particulièrement au Maroc et en Algérie, les fournisseurs d'accès à Internet ont également reproché à l'opérateur historique, lui-même prestataire de ce service, le retard d'interconnexion au *backbone* national.

- **La distorsion des tarifs** : contrairement au régime de monopole, la concurrence doit révéler la vérité des prix en procédant à une meilleure allocation des ressources et en apportant aux acteurs du marché, producteurs et consommateurs, une information suffisante. Or, les trois opérateurs privés ont saisi l'agence de régulation sur la question des coûts de l'interconnexion, jugés trop élevés et discriminants. Dans les trois cas, à la difficulté technique d'évaluer ces coûts, une opacité des comptes est entretenue, rendant difficile leur correction.

Par ailleurs, dans le cas de l'expérience algérienne, compte tenu de la forte demande de lignes non satisfaites et des retards pris dans l'extension des réseaux de télécommunication, limitant l'offre des opérateurs, Orascom disposait du coup d'une garantie de vente de ses services. La commercialisation de ses cartes Sim a débuté près de deux mois avant leur mise en service, et à des tarifs élevés. Pour les mêmes raisons, le lancement en août 2002 d'une formule en prépayé s'est révélé être une pratique tout aussi abusive. Le coût de la minute de communication atteint le double de celui de l'abonnement et le délai d'utilisation des premières 150 minutes prépayées a été fixé à 30 jours, puis repoussé à 90 jours. L'existence de fait d'une économie de quasi-monopole et de pénurie a favorisé des comportements opportunistes de la part d'Orascom pour imposer aux consommateurs ses tarifs. En l'absence d'une réelle concurrence d'Algérie Telecom, Orascom a bénéficié d'une position de quasi-monopoleur qu'il lui a permis de pratiquer une politique de prix relativement élevés, tant pour les abonnements que pour les tarifs de communication.

- Une **concurrence déloyale** : la position développée depuis de longues années sur le réseau de télécommunication peut donner à un opérateur un pouvoir de marché lui permettant d'abuser de sa position et de pratiquer une concurrence déloyale. L'opérateur historique peut être ainsi tenté d'utiliser de manière exclusive les fichiers d'abonnés du fixe pour assurer la promotion de services concurrentiels (téléphonie mobile, Internet) ou certains numéros non géographiques. L'octroi systématique des marchés publics aux opérateurs historiques constitue également une entrave à la concurrence.

De même, le monopole sur la téléphonie fixe crée une asymétrie de fait au profit des opérateurs historiques. Ainsi en 2001, bien que qu'il ait été contraint par l'agence de régulation d'y mettre un terme, Maroc Telecom, en situation de monopole sur la téléphonie fixe, avait décidé de réduire de 10 % ses tarifs pour les communications d'un poste fixe à destination seulement de son réseau GSM.

De manière moins transparente, compte tenu d'une absence de filialisation de l'activité de la téléphonie mobile en Tunisie et au Maroc, et d'une filialisation inachevée en Algérie, des pratiques de subventions croisées confèrent aux opérateurs publics un avantage concurrentiel sur ce marché.

- Des **risques d'entente** : la structure du marché, sous forme de duopole, peut conduire les opérateurs présents sur le marché à mettre en œuvre des stratégies coopératives visant à porter atteinte aux règles de la concurrence. Une entente tacite peut ainsi être nouée par les opérateurs pour décider d'une augmentation des prix, bloquer l'application des textes ou retarder l'entrée d'un nouvel opérateur. L'asymétrie de l'information, la concentration de l'offre et la confusion réglementaire sont autant de facteurs favorables à l'entente. Bien qu'elle puisse être difficilement vérifiée, il semblerait que l'inégalité du rapport de force entre les opérateurs a jusqu'ici limité le risque d'une entente. Toutefois, dans le cas de l'Algérie, l'entrée d'un troisième opérateur modifie quelque peu la donne dans la mesure où deux opérateurs peuvent être tentés de rechercher une alliance dans un marché à fort potentiel de croissance. Le contrôle de la filiale tunisienne d'Orascom par Watanya révèle pour le moins une convergence d'intérêts sur le marché régional entre le groupe koweïtien et le groupe égyptien.

#### **4. Conclusion : une transition institutionnelle inachevée**

L'application de la réforme des télécommunications au Maghreb met en évidence la complexe transition vers un régime institutionnel fondé sur la concurrence. Des défaillances de marché s'expliquent à la fois par des comportements opportunistes de captation des externalités de réseau et par des insuffisances de l'architecture institutionnelle à corriger ces défaillances.

Mais aussi, le changement institutionnel, loin d'avoir entraîné un désengagement de l'État, a contraint les pouvoirs publics à modifier les formes de leur interventionnisme. L'État tente de concilier l'adaptation des règles de régulation imposées par la globalisation avec sa volonté de préserver une marge de manœuvre dans ses choix de développement des télécommunications, voire de reprendre des prérogatives que l'ancien régime institutionnel lui attribuait.

L'opérateur historique constitue le premier maillon clé du contrôle du processus de libéralisation des télécommunications. Comme nous l'avons souligné, cet opérateur - dont le capital est intégralement détenu par l'État en Tunisie et en Algérie et majoritairement au

Maroc – a bénéficié d'un soutien financier et commercial qui a largement contribué à conforter sa position sur le marché. De la même manière, un ensemble de dispositions réglementaires lui sont excessivement favorables. Par exemple, en Tunisie seul les opérateurs privés de la téléphonie sont soumis à un cahier des charges.

La situation est particulière en Algérie. La transition institutionnelle accélérée s'est traduite au contraire par une perte de contrôle du processus de libéralisation. Les pouvoirs publics ont insuffisamment préparé en amont l'applicabilité de la réforme. En effet, la démonopolisation du marché est une opération qui s'inscrit dans le temps et qui supposait au préalable une réorganisation sectorielle, notamment à travers la création d'un office détaché de l'administration ou d'une entreprise publique. Une régulation administrative du secteur des télécommunications (et plus globalement de l'économie nationale), durant près de trente ans, a installé profondément des habitudes et des pratiques de gestion bureaucratique. Ainsi, en raison de résistances administratives et d'effets d'inertie, qui ont freiné l'adaptation d'Algérie Telecom, cette dernière a été incapable de proposer une offre concurrentielle au moment de l'entrée d'un nouvel opérateur. La transformation d'une administration en société anonyme a posé des problèmes de réorganisation fonctionnelle. La nomination d'un directoire, l'évaluation et la répartition du patrimoine, les conflits d'intérêt ainsi que les oppositions syndicales à la suppression d'emplois ont été autant de contraintes qui ont retardé la restructuration d'Algérie Telecom. Par ailleurs, sa capacité commerciale en a été fortement atteinte. A ce titre, les blocages de l'extension de sa capacité d'offre en donnent une illustration. A la suite de l'annulation de l'attribution du marché d'équipement de 500000 lignes à Siemens en mars 2002, en raison de plaintes déposées par les équipementiers évincés pour irrégularité de la procédure, ce marché a été attribué plus d'un an plus tard à Ericsson. Seulement, compte tenu de son endettement excessif, Algérie Telecom n'est parvenu à obtenir les garanties nécessaires au financement bancaire de ce contrat qu'à la fin 2003. En l'absence d'une orientation stratégique et d'une politique publique d'accompagnement, la libéralisation s'est traduite dans ce cas par une monopolisation du marché de la téléphonie mobile par l'opérateur entrant.

L'agence de régulation constitue le second maillon de contrôle du processus de libéralisation par les pouvoirs publics. Le mode de nomination de ses membres, ses arbitrages (ou ses « non arbitrages ») et son pouvoir de sanction révèle le degré de son indépendance. Or dans le cas des pays du Maghreb, l'indépendance de l'agence de régulation se révèle toute relative. Conscients des faiblesses de cette agence, les opérateurs transgressent plus facilement les règles établies, anticipant le fait que leurs infractions ne donneront lieu qu'à de simples rappels à l'ordre.

Le développement du secteur des télécommunications semble donc suspendu à la fois à la correction des mécanismes de régulation et à la cohérence des politiques publiques.

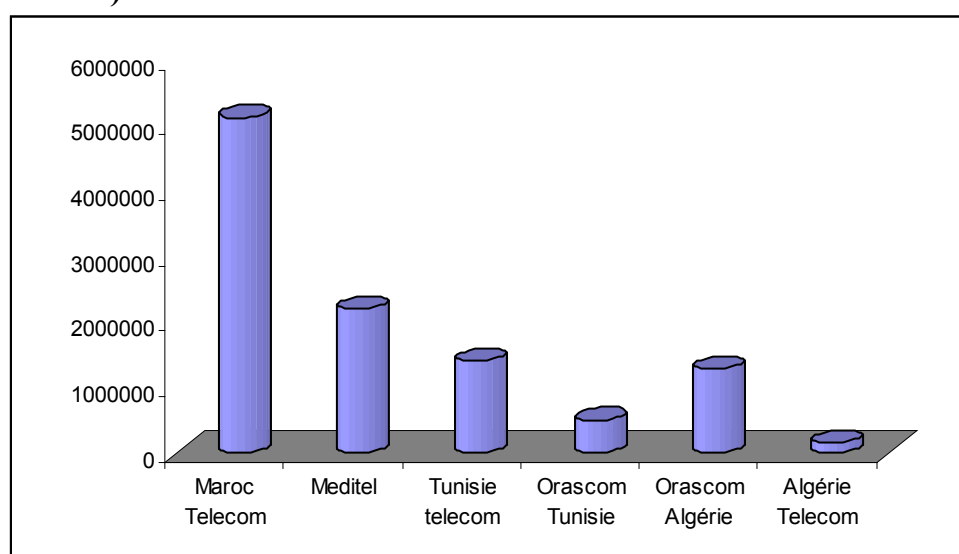
## Annexes 1. L'Etat du marché des télécommunications au Maghreb en 2003

	Algérie	Maroc	Tunisie
<b>Données générales en 2002</b>			
Population (millions)	31,7	30,1	9,9
Densité (hab./km <sup>2</sup> )	13	46	60
PIB/hab (\$) )	1787	1218	2152
Taux d'urbanisation (%)	60	56	67
<b>Revenus des services de télécommunication en 2002 (\$)</b>			
Par habitant	11,7	52,3	59,2
Par abonné	183	211	336
Par employé	20205	118377	75149
Chiffres d'affaires / PIB 2003 (%)*	1,5%	3,5%	3%
<b>Téléphonie mobile en 2003</b>			
Structure de marché	Duopole temporaire (Oligopole depuis 2004)	Duopole temporaire	Duopole temporaire
Télédensité (%)	4,5	24,3	19,2
Taux de couverture (%)	73	95	60
Part du prépayé/postpayé (%)	81,8	95,4	92,1
<b>Téléphonie fixe en 2003</b>			
Structure de marché	Monopole	Monopole	Monopole
Télédensité (%)	6,9	4,1	11,7
Part des ménages abonnés en 2002 (%)	37,6	24,9	38
Libéralisation	Echec	Echec	Non

\*Estimation

Sources : à partir des données UIT, ANRT, ARPT, Banque Mondiale

## Annexe 2. Nombre d'abonnés à la téléphonie mobile par opérateur (au 31 décembre 2003)



Sources : ANRT, ARPT, Tunisie Telecom, Orascom

## Bibliographie

- ANRT, textes officiels et rapports, <http://www.anrt.net.ma>
- ANRT (2002), *Rapport Annuel*, [http://www.anrt.net.ma/rapports/r\\_annuel2002.pdf](http://www.anrt.net.ma/rapports/r_annuel2002.pdf)
- ARPT, textes officiels et communiqués, <http://www.arpt.dz>
- Bancel-Charenso L. (1996), *La déréglementation des télécommunications dans les grands pays industrialisés*, Economica, Paris.
- Boylaoud O. et Nicoletti G. (2000), « Regulation, Market structure and performance in telecommunication », Economics Department Working Papers, n°237, OCDE.
- Brousseau E., Petit P. et Phan D. (1996), *Mutations des télécommunications, des industries et des marchés*, Economica, Paris.
- Curien N. (2000), *Economie des réseaux*, Repères, La Découverte, Paris
- Curien N. et Gensollen M. (1992), *Économie des télécommunications, ouverture et réglementation*, Economica, Paris.
- Curien N. et Muet P.A. (2004), *La société de l'information*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, La Documentation française, Paris.
- Dang Nguyen G. et Phan D. (2000), *Economie des télécommunications et de l'Internet*, Economica, Paris.
- De Bandt J. et Hugon P., (1988), *Les tiers nations en mal d'industrie*, Economica, Paris.
- Gentzoglanis A., Sundberg N. et Schorr S. (2001), « Une réglementation efficace. Étude de cas: le Maroc », Document de l'Union Internationale des Télécommunications.
- Glachant J.M. (2002), « L'approche néo-institutionnelle de la réforme des industries de réseau », *Revue Economique*, vol. 53, n° 3, pp.425-436.
- Hibou B. et Tozy M., (2002), « La libéralisation des télécoms au Maroc », *Critique Internationale*, 14, pp. 91-118.
- Laffont J.J. et Tirole J. (2000), *Competition in telecommunications*, MIT Press, Cambridge.
- Mansell R. (1993), *The New Telecommunications: A Political Economy of Network Evolution*, Sage, Londres.
- Mezouaghi, M. (2003), « La libéralisation des télécommunications au Maghreb : une réforme controversée », *Annuaire d'Afrique du Nord 2001*, Presses du CNRS, pp.65-84.
- Mustafa M. et al (1997), «Telecommunications Policies for Sub-Saharan Africa», World Bank Discussion paper, Number 353.
- North D.C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Noumba Um P. (1997), *La privatisation des télécommunications : le cas des pays en développement*, L'Harmattan, Paris.
- Phan D. (1996), « L'ouverture des réseaux de télécommunications : mise en perspective historique et enjeux des évolutions en cours », in Brousseau E., Petit P. et Phan D. (eds), *Mutations des télécommunications, des industries et des marchés*, Economica, Paris, pp. 323-385.
- Plane P. (2001), « La réforme des télécommunications en Afrique sub-saharienne », Document technique 174, Centre de Développement, OCDE.
- Rioux M. (2002), « Fondements et paradoxes d'une intégration en profondeur en Amérique du Nord : le cas des télécommunications », Cahier de recherche - CEIM, Continentalisation 02-05, avril 2002
- Sarrocchio C. (2004), *Bâtir la future société de l'information à l'ère des communications mobiles : le cas du Maroc*, Rapport de l'Union Internationale des Télécommunications.
- Tirole J. (1990), « L'économie politique de la réglementation », *L'Actualité économique, Revue d'analyse économique*, vol. 66 (3), pp. 305-18.
- UIT (2002), *Arab states telecommunication indicators, 1992-2001*, Report, Union Internationale des Télécommunications, <http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/>
- UIT (2004), *African Telecommunication indicators 2004*, Report, Union Internationale des Télécommunications.