

## EFFICACITE DE LA REGULATION INDEPENDANTE DANS LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS AU MAGHREB: LE CAS DU SERVICE UNIVERSEL.

### EFFECTIVENESS OF INDEPENDENT REGULATION IN THE MAGHREB TELECOMMUNICATIONS SECTOR: THE CASE OF UNIVERSAL SERVICE.

---

MENASRIA NABIL, Doctorant, Université Bejaia, Algérie  
menasrian@who.int

KHERBACHI HAMID, Professeur, Université Bejaia, Algérie

---

#### Résumé :

Cet article se base sur une approche par étude de cas et a pour objet d'explorer la raison d'être des régulateurs indépendants (considérés comme les nouveaux instruments de la bonne gouvernance) dans le secteur des télécommunications dans les pays du Maghreb. Il s'agira plus concrètement de savoir si ces régulateurs sont créés pour renforcer la crédibilité du processus de régulation que ne le fait la régulation par les administrations centrales de l'Etat ou au contraire leur création n'est qu'une formule qui consiste à désagréger l'Etat central et le dépouiller de ses fonctions de souveraineté à travers l'externalisation des activités à des entités indépendantes. Ces questions seront explorées à travers l'analyse du processus de régulation du service universel dans les télécommunications dans les pays du Maghreb après l'introduction des réformes à la fin des années 90 et au début des années 2000. Les quatre pays ont introduit et mis en œuvre la politique du service universel.

**MOTS CLES :** Service Universel, télécommunications, réformes, régulation, pays du Maghreb.

#### ABSTRACT:

This article is based on case studies and its aim is to explore the causes of creation of the independent regulators (considered as the tool of good governance) in telecommunications sector in Maghreb countries. Concretely, the question is to know whether these regulators have been created to strengthen the credibility process of regulation than it had been done by the state central administrations or in contrary their creation aims to desegregate the central state and to hollow it out by the externalization of its activities to independents entities?

We explore these questions by analyzing the regulatory process of universal service in telecommunications in Maghreb countries after the reforms introduced in late 90 and early 2000. The four countries have introduced and implemented the universal service policy

**KEY WORDS:** universal service, telecommunications, reforms, regulation, Maghreb countries.

**JEL Classification :** D42, H25, L13, L21, L51

*Received: 22/01/2018*

*Revised: 05/04/2018*

*Accepted: 24/04/2018*

*Online publication date: 01/06/2018*

## Introduction

La vague des changements qui a déferlé au début des années 80 aux Etats-Unis d'abord et en Grande Bretagne ensuite sous l'effet des politiques de *Reagan et Thatcher* pour passer ensuite au reste de l'Europe et des autres pays a provoqué une remise en cause profonde de beaucoup de logiques antérieures. Libéralisation, privatisation et déréglementation qui étaient les maîtres mots de ces transformations ont restructuré, d'une manière profonde, le paysage économique de la quasi-totalité des pays. Ces changements ont contribué -d'une manière implicite ou explicite- à faire acquérir une importance notable au secteur des services, particulièrement ceux en relation avec l'information<sup>1</sup> qui joue un rôle de plus en plus prépondérant dans le domaine politique, social et économique.

L'un des secteurs ayant été profondément restructuré est celui des industries de réseau (eau, transport par canalisation, électricité, télécommunications, etc.). Le secteur des télécommunications est le plus touché par ces changements vu les bouleversements apparus dans la structure du marché en question dus essentiellement aux progrès technologiques. En effet, les structures jadis monopolistiques dans la quasi-totalité des pays ont cédé peu à peu la place à une libéralisation du secteur et une privatisation partielle ou totale des monopoles historiques.

Parallèlement à ce processus, des dizaines de régulateurs<sup>2</sup> indépendants ont été créés en vue d'accompagner le passage du marché d'une situation de monopole vers celle d'une concurrence et assurer la pérennité de la concurrence ensuite<sup>3</sup>. Ces régulateurs ont, entre autres, pour rôle l'attribution des licences, la régulation des prix et de la qualité des services, de l'interconnexion, du spectre de fréquences, etc. En outre, ils veillent également à la mise en place d'une politique dite de «Service Universel» en vue de mettre à la disposition de tous des services de télécommunications (Peha, 1999) ; aspect qui ne concerne pas seulement les pays industrialisés, mais tous les pays ayant libéralisé et déréglementé leurs marchés des télécommunications. Au Etats-Unis le SU « is the principal that all Americans should have access to communications services » (FCC, 2017). D'aucuns considèrent que cette gestion est des plus urgentes car après la réforme du secteur et la nouvelle structure concurrentielle, les méthodes classiques de gestion qui se basaient sur les subventions croisées sont anachroniques et entachées de caducité et ne répondent plus aux exigences en termes de performance du marché (Intven, Tétrault, 2000; Nenova, 2006; Riordan, 2002; Krishna and al, 2003; Alleman et al., 2010).

Les pays du Maghreb à l'instar d'autres pays de la région ne font pas exception à la règle où des changements ont été introduits dans le secteur des télécommunications. Ces derniers sont inscrits dans les différents cadres législatifs introduits dans les quatre pays du Maghreb<sup>4</sup> dans lesquels est consacrée la création de régulateurs indépendants de l'Etat. Le rôle et les missions de ces régulateurs sont définis dans les divers articles des lois respectives. L'émergence sans précédent de la gouvernance par des régulateurs indépendants est justifiée par l'expertise, la flexibilité et la crédibilité qui caractérise ces régulateurs (Gilardi, 2008, Jordana, Levi-Faur & Marin, 2011). Selon cette conception, les gouvernements délèguent ses prérogatives à des régulateurs indépendants pour améliorer la crédibilité de leurs politiques, en imposant des contraintes sur les changements de politiques, afin d'attirer les investisseurs potentiels (Majone, 1999, 4; Jordana, Levi Faure, 2004).

Après plus d'une quinzaine d'années que les réformes sont introduites dans les pays du Maghreb, un regard rétrospectif est jugé nécessaire afin d'évaluer l'apport des réformes sur le service

<sup>1</sup> L'information est entendue ici comme un bien économique

<sup>2</sup> Le terme régulateur est préféré par rapport à l'agence de régulation dans la tradition anglo-saxonne ou autorité de régulation à la française. Le terme régulateur est un concept générique qui englobe à la fois les deux conceptions et qui sera utilisé dans la suite de cet article.

<sup>3</sup> Selon l'UIT, leur nombre était de 14 en 1990 alors qu'en 2009 il est de 153.

<sup>4</sup> La loi 96 de 1996 au Maroc, la loi 2000-03 en Algérie, loi n° 2001-1 en Tunisie et loi n°99-019 en Mauritanie

universel (SU). Il s'agira dans ce sens de voir et de questionner la supériorité de la gestion de cette politique par des régulateurs indépendants que par les administrations centrales (ministères en charge des télécommunications notamment). Plus concrètement, la question qu'on va tenter de répondre est la suivante : Est-ce que ,

les régulateurs indépendants sont les principaux acteurs dans la conception et la mise en œuvre des politiques de service universel des télécommunications dans les pays du Maghreb après les réformes ? Est-ce que ces régulateurs ont contribué à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du processus de régulation à travers le renforcement de la crédibilité politique et la limite du problème du hold-up et des comportements opportunistes ?

La première section abordera le concept du SU, son contenu, les entreprises éligibles pour sa fourniture et les modalités de son financement et ce, à l'ère des monopoles et après les changements introduits dans le secteur des télécommunications. La deuxième section mettra l'accent sur ce concept dans les pays du Maghreb avant et après les réformes du secteur. La section trois tentera d'explorer si les régulateurs indépendants interviennent dans la définition, la mise en œuvre et la régulation des différentes facettes du SU et quels sont les prolongements de cet état de fait dans la fiabilité et la supériorité même de la gouvernance du secteur des télécommunications par ce genre d'entités comparativement à la gouvernance par les mécanismes classiques par les administrations centrales.

## **1. SERVICE UNIVERSEL A L'ERE DU MONOPOLE ET APRES LES REFORMES**

Le SU se réfère à un large accès et la disponibilité des services de télécommunications (Riordan, 2002). Il est défini également comme étant la disponibilité des connections aux ménages à un réseau public de télécommunications. D'une manière générale, le SU est la disponibilité d'accès à un service téléphonique de base à un prix abordable à tous les consommateurs ou une obligation pour un opérateur de fournir à tous les usagers un certain nombre de services de base d'une bonne qualité à un prix abordable.

L'aspect en relation avec le SU qui est d'une importance notable est son caractère versatile dû à son existence dans un paradigme technologique en évolution rapide et continue (Alleman et al, 2010). Avec l'augmentation de l'importance de l'internet dans la vie quotidienne, les communications des données à un débit élevé est ajoutée dans le périmètre du SU par le Parlement européen (European Parliament, 2016: 2) De ce fait, le concept du SU est flou et une définition claire et stable ne peut lui être donnée dans la mesure où il prend des significations différentes selon le contexte économique, politique et historique mais surtout technologique dans lequel il s'inscrit (Gasmi, et al 2001; Riordan, 2002).

Après les réformes entreprises dans le secteur des télécommunications, les logiques antérieures ont été remises en cause d'une manière profonde et ne peuvent subsister dans le nouvel environnement ou les progrès technologiques dans le secteur des télécommunications ont bouleversé l'essence et les principes qui ont régi le concept du SU. Le contenu, les modalités de son financement ainsi que les entreprises éligibles pour sa fourniture ne peuvent être les mêmes et avec les mêmes conditions qui prévalaient dans l'ancien paradigme.

### **1.1. L'ESSENCE DU CONCEPT AVANT LES REFORME**

Tous les fondements du SU et les politiques qui en sont issues avaient pour point commun une manipulation des prix, afin de rendre les appels locaux artificiellement bas et donc abordables par le mécanisme des subventions croisées. C'était le mécanisme des subventions croisées qui permettait ce genre de manipulations.

En revanche, le concept du service universel avec ses multiples facettes ne peut être cerné et appréhendé d'une manière réaliste sans une revue historique de l'industrie des télécommunications

et particulièrement de AT&T aux Etats-Unis. L'histoire est importante car chaque être humain et chaque société emporte avec elle le bagage de son passé (Hodgson, 2001). Les débats sur le service universel qui se situent en dehors d'une approche historique mènent à la confusion et aux mauvaises politiques (Mueller, 1997a).

L'expiration du brevet de *Bell* en 1894 a eu un impact considérable sur le paysage des télécommunications et sur la structure du marché aux Etats-Unis. Cette date fut le début de la fin de l'ère de monopole et le début de la concurrence sur le marché des télécommunications. *Bell system* fut obligé à concurrencer avec les nouveaux opérateurs (*Independents*) dans de milliers de cités aux Etats-Unis (Mueller, 1997b, p. 3).

La caractéristique de cette concurrence fut autre que celle qui prévaut de nos jours. *Bell system* et les *independents* n'étaient pas interconnectés ce qui aboutit à l'émergence de réseaux séparés<sup>1</sup>. Cette situation a donné naissance à une structure de marché offrant un service spécifique : *dual service*<sup>2</sup>. La concurrence entre *Bell* et les *independents* atteint son apogée durant la période allant de 1900 à 1914. Cette dernière ne put être tolérée par *Bell company* qui fait naître le besoin de la monopolisation du marché des télécommunications. En 1914, la part de marché des *independents* est de 42% alors qu'elle était de 49% en 1907 (Brock, 2002).

Afin de créer une position monopolistique sur le marché des télécommunications aux Etats-Unis, Théodor Vail<sup>3</sup>, président d'AT&T de l'époque adopta une stratégie dont les composantes sont : fusionner avec les *independents*, concentrer les efforts sur la recherche fondamentale et non seulement sur la recherche appliquée et accepter la régulation. C'est la composante « acquisition des *independents* » de la stratégie adoptée par AT&T afin de créer un seul réseau et d'éliminer toute forme de concurrence qui fut à l'origine du concept de SU sous le slogan "*one policy, one system, universal service*". Cette conception est remise en cause lorsqu'il a été mis en lumière que l'objectif était de monopoliser le marché et non la fourniture d'un service à tout utilisateur le désirant à un prix abordable et sans discrimination (Mueller, 1997b).

L'intégration des autres opérateurs à *Bell Company* permet selon T. Vail l'interconnexion des réseaux en créant un seul et unique réseau permettant ainsi à tous les usagers de communiquer entre eux. La loi dite «*Willis-Graham Act*» adoptée en 1921 donna un substrat légal à la fusion des opérateurs téléphoniques en les exemptant des dispositions de la loi antitrust (*The Sherman Act*). Cette structure de marché a donné lieu à la première génération du SU (Mueller, 1997a).

Après la réforme du secteur des télécommunications aux Etats-Unis et la création de la *Federal Communication Commission* (FCC) en 1934 le *Telecommunication Act* de la même année ne définit pas d'une manière claire et précise le SU bien qu'il oblige la FCC à permettre à tout américain un service national de télécommunications fourni par AT&T à un prix abordable (Nenova, 2006). Durant la période allant de 1934 jusqu'aux années 1970, le terme de SU est absent dans la littérature traitant des télécommunications aux Etats-Unis bien que le préambule de l'acte dispose que « ... *to make available, so far as possible, to all the people of the United States, a rapid, efficient, Nation-wide, and world-wide and radio communication service with adequate facilities at reasonable charges* ».

Les années 60 et 70 sont marquées par des bouleversements de l'industrie des télécommunications : dérégulation du marché des équipements terminaux, de nouveaux opérateurs « longue distance » furent autorisés et des réseaux sans fils privés légalisés. C'est dans ce contexte qu'une remise en cause des logiques antérieures a été opérée. L'une de ces logiques est le processus

<sup>1</sup> *Bell company et les independents*

<sup>2</sup> Le *dual service* se caractérise par le fait que les clients de *Bell company* ne peuvent communiquer avec les clients des *independents* et vice-versa

<sup>3</sup> T. Vail fut le premier PDG de AT&T après la restructuration de *Bell system* en 1907.

de subventions croisées des « services longue distance » vers les « services locaux ». L'introduction de la concurrence dans le segment « longue distance » a eu un impact direct sur le bien-fondé du processus des subventions croisées suite à la pression concurrentielle sur les prix des services de ce segment. La conséquence est la remise en cause de la structure de marché qui permettait de maintenir artificiellement bas les prix des services « locaux » en éliminant toute forme de concurrence sur ce segment. C'est dans un pareil contexte qu'est née la deuxième génération de service universel. Elle fait partie d'une politique qui consistait à sauver la fortune des monopoles régulés -AT&T- face aux nouveaux challenges (Mueller, 1997).

La deuxième génération du SU est synonyme d'un téléphone dans chaque maison. L'assise réelle de cette conception était constituée par la séparation par les régulateurs des taux des services locaux et longue distance. Ces transferts insensés au sens des forces du marché seront institutionnalisés à partir de 1970. L'idée reçue -fausse dans son essence- selon laquelle c'est le monopole régulé qui a préservé le SU n'est pas défendue seulement par AT&T mais également par les partisans du démantèlement de *Bell system* (Krishna, 2004).

La deuxième génération du SU a dominé la scène supranationale en Europe après la création des premiers fondements de l'Union Européenne. Au niveau national, les politiques de SU étaient l'apanage des monopoles nationaux gérés pour la plupart sous l'autorité des PTT et inscrites dans une vision de service public (Nenova, 2006).

La régulation proprement dite du SU au niveau communautaire a pris forme dans le modèle *Open Network Provision* (ONP) dont les principes sont : égalité pour l'accès et continuité qui sont publiées au journal officiel de la Commission. La conception européenne du SU relève de la deuxième génération américaine citée *supra*.

## 1.2. CONCEPT POST REFORMES.

Etant donné que le secteur des télécommunications est marqué par des progrès technologiques importants et rapides, ceci influe par conséquent en continu sur la structure du marché, le contenu et le nombre de services et produits offerts, sur le comportement des consommateurs ainsi que sur les textes régissant le SU.

### 1.2.1. QUELLE POLITIQUE DE SERVICE UNIVERSEL ?

De ce qui précède, il ressort clairement qu'un tel état de fait pose des challenges aux régulateurs en charge de la régulation du secteur des télécommunications dans les pays du Maghreb. Ceci implique par conséquent une intervention de ces régulateurs dans un processus qui va de la définition du concept et du contenu jusqu'aux modalités de financement en passant par les méthodes de sélection de ou des entreprises qui fournissent le SU.

### 1.2.2. LE CONTENU DU SERVICE UNIVERSEL

Pour certains, le SU doit inclure le maximum possible de services et de modes de communications (Alleman and al., 2010), pour d'autres, il doit inclure l'accès et les services offerts par les réseaux IP suite au phénomène de la migration des réseaux PSTN<sup>1</sup> vers les réseaux IP<sup>2</sup> (Hitoshi and al. 2010). Pour Levin (2010), en définissant le contenu du SU, une différence doit être prise en considération entre la disponibilité de service et son usage.

Enfin, le contenu du SU doit être traité en détail en le relativisant à la dimension espace-temps, car de son contenu dépendent les politiques de sélection des fournisseurs ainsi que les modalités de son financement.

<sup>1</sup>Public SwithTelecommunication Network, ce sont les réseaux téléphoniques classiques.

<sup>2</sup>Internet Protocole, une sorte

### 1.2.3. LES ENTREPRISES ELIGIBLES

Après avoir déterminé son contenu, considéré comme la première étape de la politique de SU, il s'agit pour le régulateur de sélectionner les entreprises qui prennent en charge sa fourniture. La question qui se pose est quelle est la meilleure manière pour désigner une entreprise en charge de la fourniture?

Les expériences menées dans certains pays ont démontré que ces derniers ont utilisé les ventes aux enchères (Nett 1998 ; Weller 1999 ; Peha 1999). Le régulateur détermine le prix, la zone géographique, la nature et la qualité des services à offrir pour les proposer à des entreprises concurrentes sous forme d'un cahier de charges sur lequel porte les droits et les obligations des entreprises à sélectionner. Cette option est utilisée dans plusieurs pays comme les Etats-Unis, le Chili, l'Australie, la Colombie, la République Dominicaine et l'Inde (Wallesten, 2008).

La vente aux enchères a le mérite de réduire les asymétries d'information de type sélection adverse et aléa moral entre le régulateur et l'entreprise soumissionnaire. Le régulateur définit l'intervention du marché à imposer sous forme d'obligation de SU (Alleman and al., 2010) et les entreprises soumissionnaires vont être sélectionnées à travers le processus de l'enchère selon leur degré d'efficacité et de compétitivité. Cette procédure permet au régulateur de sélectionner le meilleur fournisseur que ne le fait la méthode traditionnelle qui se basait sur la régulation du coût des services.

### 1.2.4. LES MODALITES DE FINANCEMENT

Les modalités de financement diffèrent d'un pays à un autre selon leurs spécificités, notamment la disponibilité des ressources. Les fonds sont alimentés par la contribution des opérateurs avec un pourcentage de leurs chiffres d'affaire. Le fonds est également alimenté par des concours de l'Etat si la contribution des opérateurs s'avère insuffisante. .

Par ailleurs, les questions que soulève le financement de SU sont relatives aux distorsions subies par le marché suite à l'application d'une modalité quelconque. La meilleure méthode est celle qui minimisera ce type de distorsions. D'aucuns considèrent que la dotation institutionnelle du pays, le degré d'asymétrie d'information, le coût social des fonds publics sont autant de paramètres à prendre en compte lors du choix d'une modalité de financement (Laffont 2004)<sup>1</sup>.

## 2. LE SERVICE UNIVERSEL AU MAGHREB : DE LA GESTION TRADITIONNELLE AUX REFORMES

Dans cette section, nous allons revoir l'expérience des pays du Maghreb en ce qui concerne le SU à l'ère des monopoles publics et après les réformes introduites dans le secteur.

### 2.1. AVANT LES REFORMES

Dans les quatre pays du Maghreb, à l'instar des autres pays d'ailleurs, le concept du SU n'est pas reconnu comme tel. On ne trouve nulle part l'appellation de SU dans les textes législatifs et réglementaires des pays du Maghreb. Le SU se limite aux subventions croisées des « services longue distance » vers les « services locaux » et « les appels internationaux » vers « les appels nationaux ».

Le contenu se limite seulement aux appels téléphoniques fixes, l'acheminement des appels d'urgence, la disserte du territoire en cabines téléphoniques et la mise à disposition de la population d'un annuaire téléphonique. Les appels téléphoniques se limitaient aux réseaux fixes car à ce moment-là, les réseaux mobiles étaient inexistants. Quant aux fournisseurs de services, ce sont les

<sup>1</sup> Laffont a déterminé les facteurs qui influent sur la qualité de la régulation dans les pays les moins industrialisés d'une manière générale.

opérateurs publics qui s'en chargeaient car le secteur des télécommunications était géré sous forme de monopoles publics dans les pays du Maghreb.

Depuis l'indépendance, l'Algérie a considéré le secteur de la Poste et des Télécommunications (PTT) comme un bien qui appartient à toute la population algérienne. L'Algérie a exploité ce dernier sous un régime de monopole étatique. L'ordonnance 75-89 du 30 Décembre 1975 consacre explicitement le monopole des télécommunications. Durant cette période, le financement du SU s'est basé sur les subventions croisées<sup>1</sup> et la pénétration était des plus faibles dans la région.

Au Maroc, les services de télécommunications relevaient du monopole public et la réalisation des missions d'intérêt général et de service public relevaient de la responsabilité de l'Etat. En 1956, juste après l'indépendance fut créé le Ministère des Postes, des Télégraphes et des Téléphones (Dahir N° 1-56-269 du 26 octobre 1956). Le Maroc à l'instar des autres pays a instauré le monopole public sur le secteur avec la création de l'Office National des Postes et Télécommunications » (ONPT), par Dahir portant loi n° 1- 84 – 8 du 10 janvier 1984. Le service universel était assuré comme partout ailleurs par les subventions croisées opérées par le monopole avec la manipulation des prix entre les différents services.

La fin du monopole a été consacrée par la loi 24-96 relative à la poste et aux télécommunications. Ladite loi marque la fin du monopole des télécommunications avec la création d'Itissalt Al-Maghrib, l'Agence Nationale de Réglementation des Télécommunications. Ceci a eu un impact sur la politique de SU dans son ensemble.

En Tunisie, depuis l'indépendance, le secteur des télécommunications était strictement encadré par l'Etat qui cumulait les fonctions d'opérateur, de financement, de gestion des infrastructures, de maître d'œuvre du cadre réglementaire, de la standardisation technique, et de la formation du personnel. Une réorganisation sectorielle a précédé le nouveau code des télécommunications ou la loi du 17 avril 1995 a transféré à l'office national de télécommunications la gestion et l'exploitation des réseaux de télécommunications. Le ministère des télécommunications continuant d'assurer l'encadrement et la régulation du monopole. La politique de SU relevait de la seule mission de l'Etat qui comme les autres pays du Maghreb a instauré les subventions croisées.

En Mauritanie avant 1999, le secteur des postes et des télécommunications était un monopole d'Etat et il y avait un seul acteur sur le secteur des télécommunications : Office des postes et télécommunications (OPT), à la fois opérateur et régulateur ; il fixait les tarifs et assurait un service limité à la téléphonie fixe dans les principales agglomérations ; la télédensité de 0,65 % était en deçà de la norme minimale voulue (1 %) et la demande était loin d'être satisfaite. L'OPT s'est chargé de la politique de SU qui l'a matérialisée également par le mécanisme des subventions croisées. (Ould Cheikh Mohamedou 2005).

## 2.2. LE CONCEPT POST REFORME

Le concept du SU au Maghreb ainsi que les politiques qui en sont issues s'inscrivent en droite ligne dans les politiques de l'intervention de l'Etat garant. Dans cette perspective, les pays du Maghreb ont opté pour une politique de SU dont les contours sont tracés par les substrats législatifs et réglementaires introduits après les changements qu'a subis le secteur des télécommunications dans les pays respectifs.

Après la réforme du secteur, intervenue à la fin des années 90 au Maroc et au début du millénaire dans les trois pays, le marché des télécommunications a été profondément restructuré. Le processus des réformes s'est matérialisé par la « mise à jour » des cadres réglementaires anciens aboutissant ainsi à la libéralisation du secteur et la privatisation partielle ou totale des opérateurs historiques.

<sup>1</sup>Ces subventions ne relèvent pas d'une politique de SU explicite.

Cette section sera l'occasion d'une revue de la politique de SU en ce qui concerne, le contenu du service universel, les entreprises éligibles pour sa fourniture et les modalités de son financement.

### 2.2.1. LE CONTENU DU SERVICE UNIVERSEL

En Algérie, le contenu du SU est défini par l'article 8 alinéa 18 de la loi 2000-03<sup>1</sup>. D'autres textes d'application<sup>2</sup> prennent entre autres le contenu du SU. Le décret exécutif n°03-232 définit le contenu comme étant : *la desserte en cabines téléphoniques installées sur la voie publique, l'acheminement des appels d'urgence et la fourniture du service de renseignement et d'un annuaire d'abonnés*. Le champ de ce dernier est élargi par les dispositions du décret exécutif n° 09-310 pour inclure *la fourniture de services internet et l'accès aux services internet à un débit minimum de 512 kbits*<sup>3</sup>.

Les cahiers de charges qui précisent et complètent les textes précédents portent sur :

*La fourniture à tout demandeur sur la totalité des localités, définies, d'un service de télécommunications comprenant :*

- *les services de détail de voix et de données à partir d'un poste téléphonique fixe ou d'un terminal en Algérie vers :*
  - *des destinations à l'intérieur de l'ensemble du territoire algérien pour les communications locales et interurbaines ;*
  - *des utilisateurs de réseaux de télécommunications en Algérie ;*
- *l'accès à la fourniture de services internet;*
- *les services de voix et de données nationaux et internationaux entrants ;*
- *les services d'accès gratuits aux appels d'urgence et de sécurité.*

Le contenu du SU est revu en 2017<sup>4</sup>. Les nouveautés introduites dans le décret exécutif 17-106 sont 1) l'accès internet sera fourni à un débit minimum de 1Mbits/seconde et, 2) le raccordement des établissements publics d'éducation et des établissements spécialisés d'éducation pour les personnes handicapées à internet à un débit minimum de 1Mbits/seconde.

Au Maroc, le concept du SU a été introduit pour la première fois après l'adoption de la loi n° 24-96 relative aux télécommunications. Après l'ouverture du marché, le périmètre du SU a été limité au service téléphonique de base . Le périmètre de ce dernier a été élargi depuis 2004 après la promulgation de la loi n°55-01 qui a introduit des changements dans la politique et la fourniture du SU où ce dernier n'est plus considéré comme « un service téléphonique » mais « un service de télécommunications »<sup>5</sup>. Concrètement, le SU comprend :

- un service de télécommunications de base dont un service téléphonique d'une qualité spécifiée à un prix abordable ;
- l'acheminement des appels d'urgence, la fourniture d'un service de renseignement et d'un annuaire sous forme imprimée ou électronique ;
- les services permettant un accès à internet ;

<sup>1</sup> Il est défini comme étant « *la mise à disposition à tous d'un service minimum consistant en un service téléphonique d'une qualité spécifiée ainsi que l'acheminement des appels d'urgence, la fourniture de services de renseignement, et d'un annuaire d'abonnés, sous forme imprimée ou électronique et la desserte du territoire national en cabines téléphoniques installées sur le domaine public et ce, dans le respect des principes d'égalité, de continuité, d'universalité et d'adaptabilité.* »

<sup>2</sup> Décrets exécutifs n° 03-232 du 24 juin 2003 et n°03-436 du 22 novembre 2003, le décret exécutif n° 09-310 du 23 septembre 2009 modifiant et complétant le décret n° 03-232 et le décret exécutif n°16-188 du 22 juin 2016

<sup>3</sup> Article 5

<sup>4</sup> Décret exécutif n°17-106 du 5 mars 2017 déterminant le contenu du service universel de la poste et des télécommunications, les tarifs qui lui sont appliqués et son mode de financement.

<sup>5</sup> La loi n°55-01 du 08 novembre 2004, modifiant et complétant la loi n°24-96 du 07 août 1997



- les services à valeur ajoutée dont la liste est fixée par voie réglementaire.

Le service universel au Maroc est utilisé comme un instrument d'aménagement du territoire<sup>1</sup>. En somme, les modalités de contribution et de réalisation des missions du SU sont fixées par voie réglementaire<sup>2</sup>.

Le SU en Tunisie est régi par les dispositions de la loi 2001-1 du 15 janvier 2001 qui fait référence aux services de base avant de les reconnaître comme SU dans la loi 2008-1 du 15 janvier 2008. Le SU est défini comme étant des « *services de télécommunications minima à fournir obligatoirement au public en fonction de l'évolution technologique* »<sup>3</sup>. L'accès à ces services sur tout le territoire tunisien est considéré comme un droit.

Le caractère dynamique du SU est reconnu dans la loi ou le contenu sera fonction du développement technique, économique et social et des besoins des usagers. Toutefois, la liste de ces services est arrêtée par le pouvoir exécutif en la personne du Ministre chargé des télécommunications. L'intervention du régulateur se limite à un rôle consultatif.

L'arrêté du 30/12/2013 définit la liste des services comme suit :

- *la fourniture d'accès au service des télécommunications téléphoniques ;*
- *la fourniture de centres de télécommunications publics ;*
- *la fourniture du service aux personnes ayant des besoins spécifiques*
- *la fourniture de service d'accès à internet avec un débit minimal de 128 kbps ;*
- *les offres sociales ;*
- *l'acheminement des appels de secours gratuitement, services de renseignement et l'annuaire des abonnés sous forme imprimée ou électronique.*

En Mauritanie, le SU est prévu dans le cadre de la loi 25-2013 relative à la poste et aux télécommunications (chapitre X). Il est défini comme « *l'ensemble des exigences d'intérêt général relatif aux communications électroniques de bonne qualité à un prix abordable y compris l'établissement de réseaux de communications électroniques* » (article 70, loi 25-2013). La nouvelle loi mauritanienne a redéfini le concept –contenu- du SU en élargissant son périmètre. Ce dernier n'est plus considéré comme des services de télécommunications tel qu'il a été prévu dans la loi de 1999<sup>4</sup> mais des services et des réseaux de communications.

Les orientations et les priorités en matière d'accès universel aux services sont déterminées par voie réglementaire. Le décret pris par le Conseil des Ministres définit notamment:

- *les services visés ;*
- *le niveau minimal de desserte;*
- *la qualité minimale de service;*
- *les règles de détermination des coûts de l'accès universel aux services et les mécanismes et le montant des contributions des opérateurs;*

1 L'article 13 dans son deuxième paragraphe dispose que les missions relatives à l'aménagement du territoire comprennent la desserte du territoire national en cabines téléphoniques et/ ou la desserte en moyens de télécommunications des zones périphériques urbains, des zones industrielles et dans les zones rurales).

2 Article 13 bis de la loi 24-96 consolidée.

3 Article 2, loi 2001-1 du 15 janvier 2001.

4 Dans l'article 1, la loi 99-019 définit l'Accès universel aux services comme: « *l'accès aux services de télécommunications pour tous, dans des conditions raisonnables, en permettant un abonnement à ceux qui en ont les moyens et en installant pour les autres un nombre suffisant de télécentres ou de centres communautaires, afin de leur éviter de longs déplacements* ».

- les dispositions concernant la compensation des obligations en matière d'accès universel aux services;

### 2.2.2. LES ENTREPRISES ELIGIBLES

En Algérie, le processus de sélection de l'entreprise qui sera chargée de la fourniture du SU est inscrit dans un cadre réglementaire opérationnalisé par des décrets<sup>1</sup>. L'attribution des missions de fourniture du SU se fait par un appel à la concurrence. Les entreprises éligibles à des missions de SU sont les seules détentrices de licences<sup>2</sup>. Cette conception de la chose est justifiée par le législateur par le fait que les détenteurs de licences permettent le développement des réseaux existants tout en contribuant à la réduction de la facture des compensations financières. Il est à noter que les opérateurs détenteurs d'autorisations ne sont pas éligibles à soumissionner pour la fourniture du SU<sup>3</sup>.

Au Maroc, les entreprises éligibles sont toutes les entreprises détenant une licence et les modalités de contribution se font selon le mécanisme du « *Pay or Play* » introduit par la loi n° 55-01. Ce sont les opérateurs qui ont le droit de soumettre au Comité de Gestion de Service Universel des Télécommunications (CSGUT) des propositions de programmes de SU (décret 2-97-1026). L'ANRT demande aux opérateurs de soumettre des propositions de projets de SU avec les subventions demandées.

L'exemple du programme PACTE illustre d'une manière concrète comment les entreprises éligibles sont retenues. Le CGSUT charge l'ANRT de consulter les ERPT nationaux afin de soumettre des projets de SU. L'évaluation des projets est faite par l'ANRT avec le concours d'un consultant qui a procédé à l'élaboration d'une méthodologie d'évaluation des projets proposés par les opérateurs. Les critères de sélection des entreprises éligibles sont la géographie, l'efficacité du réseau, promotion de la technologie de qualité supérieure, l'étendue de couverture, l'offre financière, la non subvention des services déjà disponibles, la conformité réglementaire et la comparaison des offres de nature équivalente.

En Tunisie, ce sont les opérateurs d'un réseau de télécommunications qui sont chargés de fournir le SU (article 13 de loi n°2008-1). La sélection des fournisseurs se fait par l'attribution d'une licence (article 19 de loi n°2008-1) ou le fournisseur est sélectionné *après appel à la concurrence par voie d'appel d'offres ouvert ou restreint* (article 20 de loi n°2008-1). Après avoir été sélectionné, le fournisseur de SU ne peut transférer la licence attribuée à un tiers qu'après l'accord du Ministre chargé des télécommunications en vertu d'une convention approuvée par décret (article 23 de loi n°2008-1).

En Mauritanie ce sont également les opérateurs téléphoniques détenteurs de licences qui sont éligibles à la fourniture de SU (article 20, loi n°99-019). Les licences sont accordées sur la base d'un appel public à candidatures assorti d'un cahier des charges (Article 21, loi n°99-019). Cependant, la loi de 2013 reste floue en ce qui concerne les entreprises éligibles pour la fourniture de SU. L'article 72 de ladite loi dispose seulement que la sélection des opérateurs d'accès universel aux services de communications électroniques sont assurés par l'Autorité de régulation et ne spécifie pas la nature exacte de ces opérateurs.

### 2.2.3. LES MODALITES DE FINANCEMENT

Dans les pays du Maghreb, c'est le mécanisme du Fond de service universel (FSU) qui est prévu dans les textes de loi comme le principal instrument de financement de la mise en œuvre de la

<sup>1</sup> Décret exécutif n° 03-232 du 24 juin 2003 modifié et complété par le décret exécutif n°09-310.

<sup>2</sup> Article 14 du décret exécutif n° 03-232 du 24 juin 2003 modifié et complété par le décret exécutif n°09-310.

<sup>3</sup> dossier de presse de l'ARPT: [https://www.arpt.dz/fr/doc/gd/su/dossier\\_presse\\_%20service\\_%20universel.pdf](https://www.arpt.dz/fr/doc/gd/su/dossier_presse_%20service_%20universel.pdf)

politique du SU. Un concours de l'Etat est possible lorsque le Fond n'arrive pas à financer entièrement les projets prévus dans le cadre du SU. En Afrique, les gouvernements ont établi des fonds de SU comme l'une des composante de la politique du SU (Arakpogun, Wanjiru, & Whalley 2017).

En Algérie, le FSU est créé par les disposition d'un texte réglementaire (décret exécutif 02-232 amendé par le décret exécutif 09-310). les sources de financement du FSU proviennent<sup>1</sup> :

- *des contributions relatives aux opérateurs détenteurs de licences et ce en conformité avec les dispositions portées dans les cahiers de charge. Les contributions sont de l'ordre de 3% du chiffre d'affaires des opérateurs (loi 2000-03, décret exécutif n° 09-310)<sup>2</sup>;*
- *le cas échéant, un financement de l'Etat dans le cas où les contributions des opérateurs ne suffisent pas à couvrir la totalité des coûts.*

Le Maroc opte, à l'instar des autres pays du Maghreb, à la mise en place du FSU pour le financement de la politique de la mise en œuvre de ce dernier. La contribution des opérateurs est arrêtée par la loi à hauteur de 2% du chiffre d'affaires des opérateurs téléphoniques hors taxes et nets des frais d'interconnexion. Les différents programmes du SU mis en œuvre à l'exemple du programme GENIE, PACTE, INJAZ<sup>3</sup>, NAFID@<sup>4</sup> sont financés par le FSU.

En Tunisie, le financement du SU est opéré par l'intermédiaire du « Fonds de développement des communications » dont la vocation, comme son nom l'indique, est le développement des communications en général<sup>5</sup>.

L'exception mauritanienne est qu'une autre agence est dédiée à la mise en œuvre de la politique du SU non seulement dans les télécommunications mais aussi dans les secteurs de l'électricité et celui de l'eau qui est l'Agence de Promotion de l'Accès aux Services (APAUS) (ARE, 2018). Le Fonds global est géré par (APAUS), où cette dernière est chargée de favoriser la généralisation progressive des services essentiels (eau, électricité, télécommunications et TIC).

### **3. REGULATEURS INDEPENDANTS AU MAGHREB ENTRE EXIGENCE DE PERFORMANCES ET EFFET DE MODE**

Cette section abordera la question de la supériorité de la régulation indépendante par rapport à la régulation par l'Etat central dans les pays du Maghreb.

#### **3.1. LE SERVICE UNIVERSEL AU MAGHREB : REGULATION INDEPENDANTE OU CENTRALE ?**

La revue de l'expérience du SU dans les pays du Maghreb nous renseigne sur le fait que c'est l'Etat à travers les administrations centrales et le pouvoir législatif qui interviennent dans la fixation non seulement des grandes orientations du SU, mais également des modalités pratiques de son exploitation et de sa mise en œuvre au quotidien par les opérateurs.

En Algérie, c'est au Ministère chargé des télécommunications à qui incombe l'élaboration de la stratégie de développement du SU (décret exécutif du 5 mars 2017)<sup>1</sup>. Cette politique n'est soumise

<sup>1</sup> Ces sources de financement sont considérées également comme étant les ressources de financement de l'ARPT (article 22 de la loi n°2000-03)

<sup>2</sup> L'article 12 du décret N° 09-310 amende l'article 17 du décret n°03-232 en précisant le taux de la contribution des opérateurs à hauteur de 3% du chiffre d'affaires des opérateurs détenteurs de licence.

<sup>3</sup> Le budget de ce programme est de 246 millions de dirham qui sera financé par le fonds du service universel (rapport annuel de l'ANRT, 2009).

<sup>4</sup> Le fonds contribue à hauteur de 40 dirham par mois pour tout abonnement de trois ans à internet pour chaque adhérent à la fondation Mohamed VI.

<sup>5</sup> Décret n° 2013-5199

à l'ARPT qu'à titre consultatif (. La mise en œuvre de ladite stratégie est traduite par la définition d'un cahier de charge qui porte sur les conditions de fourniture de SU et les obligations du titulaire du SU sont élaborées également par le même Ministère qui est soumis à son tour à l'ARPT juste pour avis. Dans ces deux cas, le rôle de l'ARPT est réduit à un rôle consultatif et son pouvoir s'en trouve très limité en matière de la politique du SU dans son ensemble<sup>2</sup>.

Les caractéristiques de l'annuaire téléphonique sont arrêtées par le pouvoir exécutif (décret exécutif n°03-436 et arrêté ministériel n° 1425 du 3 novembre 2004). Lorsqu'on voit que le champ du SU est élargi par un décret exécutif, cela nous renseigne sur le degré d'influence de ce dernier sur l'ARPT comme régulateur indépendant.

Les contributions des opérateurs au financement du SU sont arrêtées par le pouvoir exécutif. En 2003 le taux de la contribution des opérateurs a été arrêté à hauteur de 2% du chiffres d'affaires des opérateurs (article 17 du décret 03-232) et en 2009, ce taux a été porté à 3% du chiffre d'affaires des opérateurs (Article 12, décret 09-310 et article du décret de 2017). Ceci démontre de l'influence du pouvoir exécutif dans la politique relative au financement du SU et le rôle insignifiant de l'ARPT en tant que régulateur sectoriel indépendant.

La revue de l'expérience marocaine en matière de la politique de SU nous renseigne sur le fait que cette dernière est délimitée fortement par des dispositions législatives et réglementaires qui régissent sa mise en œuvre sur le terrain. La politique du SU au Maroc s'articule autour de cinq éléments: la loi 55-01<sup>3</sup> qui relève par essence du pouvoir législatif et, partant du pouvoir exécutif<sup>4</sup>, le Comité de gestion du SU des télécommunications (CGSUT), du Fonds du service universel (FSUT), du programme PACT<sup>5</sup> (Programme d'Accès généralisé aux Télécommunications) et du programme GENIE<sup>6</sup>. Curieusement, les instruments de la politique du SU ne sont pas la conception, ni même dans certains cas la gestion de l'ANRT (l'ANRT est sous entendue comme régulateur indépendant) mais des pouvoirs législatifs et exécutif.

Concrètement, la politique du SU au Maroc se subdivise en deux programmes : programmes proposés directement par l'Etat par le biais des administrations centrales et le pouvoir législatif et les programmes proposés par les opérateurs existants mais *validés* également par l'Etat par le biais de CGSUT. Les exemples dans le cas du Maroc qui confirment cette hypothèse sont nombreux.

Le mécanisme qui régit les grandes orientations de de la politique du SU qui est le "*pay or play*" est arrêté par le législateur marocain et non par l'ANRT (ANRT, 2005: 17). La liste des zones blanches est arrêtée par un groupe d'experts et ce, en application de la note adoptée par le CGSUT<sup>7</sup>. Les missions du CGSUT dénotent de son rôle central dans la mise en œuvre de la politique du SU et le rôle subsidiaire pour ne pas dire insignifiant de l'ANRT. Ce dernier est chargé de définir les objectifs et les priorités en matière de développement du SU, déterminer les programmes pluriannuels pour la mise en œuvre de la politique du SU, proposer le contenu du SU pour chaque appel à concurrence et, approuver les projets des cahiers de charges concernant les appels à

<sup>1</sup> Article du décret exécutif n°17-106 du 05 mars 2017

<sup>2</sup> Le décret exécutif détermine les obligations du titulaire à savoir, entre autres: la zone de desserte minimale du réseau; les points d'accès publics; les modalités d'acheminement des appels d'urgence....

<sup>3</sup> Modifiant et complétant la loi 24-96

<sup>4</sup> La revue de la structure législative et exécutive dans le chapitre révèle que la concentration des pouvoirs dans les deux chambres des parlements dans les pays du Maghreb procure de larges pouvoirs au pouvoir exécutif.

<sup>5</sup> Le programme PACTE vise la généralisation de l'accès aux télécommunications à toutes les régions du Maroc. Le programme se base sur les zones blanches identifiées par le CGSUT

<sup>6</sup> Généralisation des Technologies de l'Information et de la Communication dans l'Éducation

<sup>7</sup> Note d'orientation relative à la mise en œuvre du SU adoptée par le CGSUT lors de sa réunion du 18 avril 2006.

concurrence. Le programme GENIE dont l'objectif est la généralisation des TIC dans l'enseignement est mis également par le gouvernement et non par l'ANRT<sup>1</sup>.

Plus concrètement, il est disposé que Itissalt Al-Maghrib est tenu de réaliser les programmes relevant du SU tels qu'approuvés par le CGSUT<sup>2</sup>. La tarification, le niveau de qualité des services, délais de réalisation des obligations sont arrêtés par décret (pouvoir exécutif). Le Cahier des charges particulier pour la réalisation des missions du SU par la société Wana Corporate qui fixe les conditions et les modalités dans lesquelles sont réalisées les missions du SU sont fixés par décret<sup>3</sup>. Les programmes proposés par la société doivent être approuvés par le CGSUT. Les mêmes conditions sont exigées pour l'opérateur Medi Telecom<sup>4</sup>.

En ce qui concerne le financement du SU comme il a été revu supra, le FSUT est créé par le pouvoir exécutif<sup>5</sup>. La gestion même du FSUT n'incombe pas à l'ANRT mais au CGSUT (décret n°2-05-771) et dont les modalités de contribution sont fixées par voie réglementaire. Le programme NAFID@ dont l'objectif est de faciliter l'accès à la famille de l'enseignement aux TIC, le programme INJAZ destiné aux étudiants et qui permet d'accéder aux TIC dans le cadre de la formation, le programme E-SUP dont l'objectif est de généraliser les TIC dans l'enseignement supérieur et les centres d'accès communautaires aux TIC sont conçus et mis en œuvre par les pouvoirs législatif et exécutif et non par l'ANRT en tant que régulateur indépendant.

Le cahier des charges du SU nécessite une approbation par décret pour qu'il soit opérationnel. Là encore, le rôle du pouvoir exécutif est de taille. Le rôle prépondérant que joue le pouvoir exécutif et l'Etat en tant qu'administration centrale dans la politique du SU en générale est que l'Etat a le droit et le pouvoir de désigner un ou des opérateurs -selon des critères définis- pour la réalisation des missions du SU lorsque l'appel à concurrence est infructueux (article 13 bis de la loi n°55-01consolidée).

A l'état actuel, la Tunisie n'a pas encore mis en œuvre une politique du SU. Cependant, les contours de cette politiques peuvent être identifiés à travers une revue des différents textes de loi promulgués depuis la libéralisation du secteur des télécommunications. La mise en œuvre de la politique du SU implique quatre acteurs : les régulateurs, les équipementiers, les opérateurs et l'Etat. La question qui vient à l'esprit de prime à bord est que si l'Etat délègue la gestion du secteur au régulateur indépendant en la personne de l'INT, pourquoi désigne-t-on l'Etat comme un acteur dans la politique du SU ?

Parler de SU en Tunisie revient à évoquer souvent les textes réglementaires et législatifs. La section 2<sup>6</sup> du chapitre 2 de la loi n° 2001-1, le décret 3026, article 10<sup>7</sup>, des conventions de licences dans son son article 6<sup>8</sup>, arrêté du 30/12/2001 qui fixe la liste des SU et des modalités de son financement par par le fond de développement des communications<sup>9</sup>. La liste des services à inclure dans le périmètre périmètre du SU est fixée par un arrêté du ministre chargé des télécommunications. Les tarifs maxima à appliquer sont également soumis à approbation par arrêté du Ministre chargé des télécommunications.

<sup>1</sup> Ce programme vise à équiper avant 2008 tous les établissements scolaires en salles multimédia connectées à Internet

<sup>2</sup> L'article du décret n° 42-07-932 portant approbation du cahier des charges particulier pour la réalisation des missions du service universel par Itassalat Al-Maghrib

<sup>3</sup> Décret n°2-09-451 du 3 septembre 2009

<sup>4</sup> Décret n°2-07-933 portant approbation de cahier des charges

<sup>5</sup> Il s'agit du décret exécutif n°2-05-771.

<sup>6</sup> Elle porte sur les différentes modalités de fournitures, de financement, des opérateurs éligibles et du périmètre du service universel.

<sup>7</sup> Il régit l'acheminement des appels d'urgence par les opérateurs chargés des missions du SU.

<sup>8</sup> Qui impose la gratuité d'acheminement des appels d'urgence par les opérateurs chargés des missions de SU.

<sup>9</sup> Décret n° 2013-5199

C'est au ministère chargé des télécommunications qu'incombe la révision de certaines dispositions de la licence d'exploitation du SU au cours de la période de validité et non à l'INT (article 29 de loi n°2008-1). C'est l'intérêt général et les exigences de la défense nationale et de la sécurité publique qui justifient cette révision par le pouvoir exécutif en la personne du ministre chargé des télécommunications.

Les orientations générales de la politique en matière du SU en Mauritanie sont également déterminées par le pouvoir exécutif (Conseil des Ministres). Le Conseil des Ministres définit notamment: les services visés; le niveau minimal de desserte; la qualité minimale des services; les règles de détermination des coûts de l'accès universel et le montant des contributions des opérateurs et les dispositions concernant la compensation des obligations<sup>1</sup>.

Les licences individuelles sont délivrées par arrêté du ministre chargé des communications électroniques (article 17) et un décret pris en Conseil des Ministres précise les modalités d'application de la section relative à l'octroi des licences. Une fois encore, le pouvoir exécutif est un acteur incontournable dans l'octroi de l'accès au marché qui est l'un des éléments les plus déterminants dans les marchés des télécommunications après les réformes. La contrepartie financière de l'exploitation d'une licence individuelle est fixée par arrêté du ministre qui pourrait être également "déterminée à l'issue de la procédure de l'appel à concurrence" (Article 20). Même en cas de modification substantielle de la répartition du capital du titulaire de la licence, le ministre chargé des communications électroniques peut s'y opposer et le rôle de l'autorité se limite une fois encore à la proposition. La cession ou le transfert des licences à un tiers ne peuvent se faire qu'avec l'accord du ministre chargé des communications électroniques. Le rôle de l'autorité de régulation se limite à la proposition (article 21). Le renouvellement est également soumis à un accord préalable du pouvoir exécutif (article 23). Les modalités d'établissement et de gestion d'un annuaire universel des abonnés et des services d'urgence sont définies par un arrêté du Ministre (article 69).

Il faut souligner, cependant, que le pouvoir discrétionnaire du régulateur en Mauritanie est limité pour certaines tâches. En effet, c'est le Ministre de tutelle qui, dans certains cas, prend des mesures particulières relatives à la politique du SU (article 71, loi 25-2013). Les dispositions dudit article semblent à première vue dictées par une exigence d'amélioration de la condition sociale de certains groupes d'individus (les personnes à faibles revenus, les habitants des zones rurales et les personnes handicapées).

Les décisions prises par le pouvoir exécutif en matière de politique de SU pourraient être interprétées par l'incapacité du régulateur à développer de tels programmes parce que ce genre de politiques ne relève pas des prérogatives du régulateur. Pour autant, dès lors qu'on réalise que les objectifs des autorités politiques (pouvoir exécutif) sont dans beaucoup de cas dictés par des objectifs électoraux, la politique du SU dans un pareil cas n'a qu'un rapport lointain avec les objectifs réels de cette politique.

### **3.2. REGULATION DU SERVICE UNIVERSEL : QUELLE GOUVERNANCE ET QUELLE CREDIBILITE**

En matière de la conception et de la mise en œuvre de la politique du SU, le rôle des régulateurs dans les pays du Maghreb est de second ordre relativement aux pouvoirs exécutif et législatif qui traduisent le rôle de l'Etat central. La définition du contenu, des entreprises éligibles et des mécanismes de financement relèvent des prérogatives de l'Etat central à travers les pouvoirs exécutif et législatif. Cet état nous conduit à dire les régulateurs indépendants ne sont pas les principaux acteurs dans la conception et la mise en œuvre des politiques du SU dans les pays du Maghreb après les réformes et leur rôle est de second ordre relativement aux composantes de l'Etat central.

---

<sup>1</sup> Article 70 de la loi 2013

Sur un autre volet, sachant que la politique du SU est le fait de l'Etat central que des régulateurs indépendants nous amène à conclure que la création de régulateurs indépendants dans les pays du Maghreb ne permet pas le renforcement de la crédibilité politique par l'imposition des contraintes contre le changement des politiques du SU. La gouvernance du SU par ces régulateurs indépendants n'est pas plus efficace et efficiente par rapport à celle par les administrations de l'Etat central.

A ce stade de notre raisonnement et à l'aune des questionnements de départ, nous pouvons constater que les régulateurs indépendants créés après la libéralisation du secteur des télécommunications dans les pays du Maghreb ne sont pas les acteurs centraux dans la conception et la mise en œuvre de la politique du SU et n'ont pas été d'un grand apport –pour ne pas dire de pratiquement aucun apport- quant à la l'efficacité et l'efficience de la gouvernance de la régulation comparativement à celle par les administrations centrales.

La remise en cause de certaines prérogatives des régulateurs indépendants au Canada (2013, en Italie (Chambre des député 2012, au Pays-Bas et récemment en France (Sénat français, 2015) révèle la fragilité des arguments avancés en faveur de ces derniers comme les nouveaux instruments de la bonne gouvernance.

## Conclusion

La revue des expériences des pays du Maghreb en ce qui concerne la définition et la mise en œuvre de la politique du SU dans son ensemble a montré que cette dernière est beaucoup plus le fait de l'Etat central à travers les pouvoirs exécutif et législatif que le fait des régulateurs indépendants créés après la libéralisation du secteur des télécommunications . Plus concrètement, la désignation de ou des entreprises en charge de la fourniture du SU, la définition de son contenu ainsi que les modalités de son financement révèlent la prédominance des pouvoirs exécutif et législatif dans la définition et la mise en œuvre des politiques du SU dans les quatre pays.

En outre, le cas du Maghreb ne nous renseigne en rien quant à la supériorité de la gouvernance de cet aspect du marché par des régulateurs indépendants par rapport à leur gouvernance par des mécanismes anciens de l'administration centrale. Ce sont finalement les partis politiques, le pouvoir exécutif en l'occurrence, qui ont la mainmise sur la désignation et la nomination du personnel clé des régulateurs (le présidents et les membres du Conseil). La dominance du pouvoir exécutif ne se limite pas à la désignation et la nomination du personnel des régulateurs mais également à la définition du contenu des lois régissant le secteur des télécommunications dans son ensemble dans la mesure où les partis au pouvoir dominent la structure politique des parlements.

La création des régulateurs indépendants pour accompagner le passage des secteurs de l'industrie des réseaux d'une situation de monopole vers une situation de concurrence n'a pas connu un consensus dans le milieu scientifique relatif à la question. Ces dernières années, le consensus vient d'être rompu même dans la pratique et la mise en œuvre de ces régulateurs indépendants. Le cas de l'enquête du Sénat français, la remise en cause de certaines prérogatives de régulateurs indépendants au Canada, au Pays-Bas et plus récemment en Italie relance de nouveau le débat autour de cette question. L'influence politique sur le processus de régulation est dominante dans la tarification des prix des autres services publics comme l'électricité (Krishnan & Gupta 2018) Ce phénomène de création des régulateurs indépendants s'agit-il beaucoup plus un effet de mode qu'une nécessité justifiée par la réalité du terrain ? Une partie de la réponse est trouvé après la revue faite supra mais le futur est mieux placé pour le confirmer davantage.

**Références bibliographiques :**

**Agence Nationale de Régulation des Télécommunications**, *rapports annuels*

**Alleman J, Rapport P, Banerjee A**, 2010. “Universal service: a new definition”? *In Telecommunication policy*, n° 34, pp. 86-91.

**Arakpogun O., Wanjiru R., Whalley J.**, (2017) Impediments to the implementation of universal service funds in Africa – A cross-country comparative analysis, *Telecommunication policy* 1-14 .

**Autorité de Régulation (Mauritanie) : rapports annuels**

**Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications**, 2016. Rapport annuel

**Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications**, 2015. Rapport annuel

**Brock G. W.**, 2002. “Historical overview”. *In Handbook of telecommunications economics*, Vo. 1. Ed. Elsevier, (Sous la direction de Cave M. E. et al.).

**Cremer H, Gasmi F, Grimaud A, et Laffont J. J**, 2002 “Universal service: an economic perspective”. *In Annals of public and cooperative economics*. 72:1, pp. 5-43.

**DES ESGAULX, M., MÉZARDJ.**, 2015, Un état dans l'état » canaliser la prolifération des AAI pour mieux les contrôler. Rapport au Sénat Français.

**European Parliamentary Research Service** (2006), Broadband as a universal service.

**Gilardi, F.**, 2008. Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe. Cheltenham: Edward Elgar.

**Hitoshi M., Nobuyuki T**, 2010 “Provision of universal service and access over IP networks in Japan” *Telecommunications Policy* 34 (2010) 98–109

**Instance Nationale des Télécommunications: rapports annuels**

**Intven H., Tétrault M. C.**, 2000. *Telecommunications regulation handbook*. World Bank.

**Jacint J., Levi-Faur D., & Marin X.** 2011. “The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion.” *Comparative Political Studies* p. forthcoming.

**Jordana J., Levi Faure D.** 2004, “The politics of regulation in the age of governance 1-28” in Jordana J., Levi Faure D. *The politics of regulation : institutions and regulatory reforms for the age of governance 2004*.

**Krishna P. J., Harmeet S**, 2004, “Universal Service: beyond established practice to possibility space”. *In telecommunications policy* n° 28, pp. 339-357.

**Krishnan M., Gupta S.**, 2018 Political pricing of electricity – Can it go with universal service provision? *Energy Policy* 116 (2018) 373–381

**Laffont J. J.** 2004. *Regulation and development*. MIT press.

**Levin S.** 2010. “Universal service and targeted support in a competitive telecommunications environment”. *In Telecommunications Policy* n° 34, pp. 92-97.

**Majone, G.**, 1997. “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance.” *Journal of Public Policy* 17(2): 139-167.

**Mueller M.**, 1997b. *Universal service: Competition, interconnection, and monopoly in the making of American telephone system*. Cambridge, MA, MIT press.



- Mueller M.**, 1999., “Universal service policies as wealth redistribution”. *Government Information Quarterly*, Vol. 16, n° 4, pp. 353-358.
- Muller M.**, 1997a. *Universal Service and Telecommunications Act: Myth made law*. Communication of the ACM, Vol. 40 No. 3.
- Muralee Krishnan M., Gupta S.**, (2018), Political pricing of electricity – Can it go with universal service provision? *Energy Policy* 116, 373–381
- Nenova M. B.** 2006. “The new concept of universal service in digital networked communications environment”. *working paper no. 2006/10*. Swiss National Center of Competence in Research.
- Nett L.**, 1998, An alternative approach to allocate universal service obligations, In *Telecommunications Policy*, vol. 22(8), pages 661-669
- Ould Cheikh Mohamedou** 2005, Bilan de la réforme des télécommunications en Mauritanie, Mémoire de fin d’étude, Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications (ENST – Paris)
- Peha J. M.**, 1999. “Tradable Universal Service Obligations”. In *Telecommunications Policy*, Vol. 23, n°. 5, 1999, pp. 363-74.
- Riordan M. H.**, 2002. “Universal residential telephone service”. In *Handbook of Telecommunications Economics*. Ed. Elsevier. (sous la direction de Cave M. E, et al).
- Van Eijk N., Poort J.**, 2012, *Universal service and disabled people*, *Telecommunications Policy* 36 ( 85–95)
- Wallesten S.**, 2008. “Reverse Auctions and Universal Telecommunications Service: Lessons from Global Experience”. In *Federal communications law journal* vol. 61, pp. 373-394.
- Wallesten S.**, 2011 “The universal service fund: what do high-cost subsidies subsidize?”, Technology policy institut.