

**QUALITE INSTITUTIONNELLE ET PERFORMANCE
DE LA REGULATION SECTORIELLE: UN EXAMEN
RETROSPECTIF DE LA REFORME DES
TELECOMMUNICATIONS EN ALGERIE***

Rabah **BELAÏD** **
Farid **GASMI** ***

RESUME

L'échec des politiques d'aide aux réformes industrielles dans les pays en développement, constaté dans la période du post-consensus de Washington, a permis l'émergence de la dimension institutionnelle en tant que facteur clé des nouvelles politiques d'aide au développement. Récemment, plusieurs études s'appuyant sur ce nouveau paradigme ont mis en évidence l'impact positif de la qualité de l'environnement institutionnel sur l'efficacité des réformes sectorielles, notamment sur la performance de la régulation dans les industries d'infrastructure, traditionnellement structurées en monopoles publics intégrés verticalement. Cet article propose un examen rétrospectif de la réforme du secteur des télécommunications en Algérie, dont le but est de tester qualitativement le rôle clé des institutions dans sa conduite. L'examen des données disponibles montre que la mise en œuvre de la politique de libéralisation et de privatisation du secteur des télécommunications en Algérie a produit des effets contrastés dans les segments du fixe et du mobile. Alors que le processus de réforme a produit des résultats satisfaisants sur le segment du mobile, les performances enregistrées sur le segment du fixe demeurent faibles. Les résultats de notre analyse corroborent les conclusions des études représentatives du nouveau paradigme, en particulier, qu'un faible niveau de responsabilisation politique et une moindre qualité institutionnelle (indépendance

* Nous remercions A. Belkacem-Nacer, H. Hammoudi, P. Nomba et A. Zakane pour des discussions stimulantes que nous avons eues sur le sujet. Nous remercions également un évaluateur anonyme et l'équipe de rédaction de cette revue. Cependant, toute erreur ou insuffisance qui subsisterait n'engage que nous.

** Ecole Nationale Supérieure de Statistique et d'Economie Appliquée.

*** Toulouse School of Economics (ARQADE et IDEI).

du régulateur, séparation des pouvoirs, etc.) sont de nature à affecter négativement le processus de réforme. Ces conclusions donnent à s'interroger sur la pertinence du choix du sentier de réforme adopté dans le contexte institutionnel algérien.

MOTS CLEFS

Réforme des télécommunications, régulation, institutions, responsabilisation politique.

JEL CLASSIFICATION : L51, H11, L96, L97, C23.

1 - INTRODUCTION

L'échec des politiques d'aide aux réformes industrielles dans les pays en développement, constaté dans la période du post-consensus de Washington¹, a donné lieu à l'émergence de la dimension institutionnelle en tant que facteur clé des nouvelles politiques d'aide au développement. Partant de l'idée que les institutions jouent un rôle vital dans le développement et la croissance économiques (Edison, 2003), plusieurs études récentes ont été menées s'appuyant sur ce nouveau paradigme et mettant en évidence l'influence de l'environnement institutionnel sur l'efficacité des réformes sectorielles. Ces études portent notamment sur les facteurs clés de performance de la régulation des industries de réseau, traditionnellement organisées selon le paradigme institutionnel du monopole public intégré verticalement.

Pour Spiller et al (2003) et Spiller et Tommasi (2008), les déterminants clés de la régulation sectorielle se situent en amont du secteur, dans la sphère politique. Dans une autre approche plus empirique, la qualité de la gouvernance des instances de régulation apparaît comme un déterminant clé de la performance régulatoire (Cubbin et Stern, 2005).

Le rôle des groupes d'intérêt dans la définition des politiques économiques, a également été analysé suivant le paradigme de l'économie néo-institutionnelle (Spiller et Liao, 2006). Une autre approche de cette question propose un cadre d'analyse intégré où la qualité des instances de régulation et de leur gouvernance, apparaît comme une condition nécessaire mais non suffisante pour atteindre les

¹Après la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel.

objectifs assignés aux réformes (Gasmi et al, 2006). Ces auteurs mettent en évidence l'existence d'un impact significatif des caractéristiques de la sphère politique, saisies à travers le concept de "responsabilisation politique"², sur la performance de la régulation sectorielle.

Explorant cette relation dans le contexte spécifique des pays en voie de développement, Bélaïd et al (2008) montrent que l'effet marginal d'un investissement consenti, pour l'amélioration de la qualité institutionnelle, est plus élevé dans les pays à plus faible revenu, mettant ainsi en relief la dimension institutionnelle en tant que cible prioritaire pour les politiques d'aide au développement y compris dans les pays les moins avancés.

Partant du constat d'existence d'une relation positive entre qualité institutionnelle et performance régulatoire, le présent article propose un examen rétrospectif de la réforme du secteur des télécommunications en Algérie, à la lumière des récents développements économiques théoriques et empiriques. A travers cette rétrospective, notre but est de tester qualitativement la relation postulée concernant le rôle clé des institutions dans la conduite des réformes sectorielles, tel que mis en évidence dans la littérature.

Nous nous interrogeons également sur l'existence probable d'un déphasage entre institutions formelles et pratiques effectives en matière d'exercice du pouvoir, phénomène observable dans la plupart des pays en développement. L'existence d'un tel décalage donnerait à s'interroger sur le caractère stérile, voire pervers, d'une transposition mécanique des dispositifs de réforme des pays développés vers les pays en développement.

Cet article est structuré en six sections. Les deux sections qui suivent présentent, respectivement, le contexte historique des nouvelles réformes et le nouveau cadre légal de l'industrie des télécommunications en Algérie. La section 4 met en exergue la nouvelle configuration du marché algérien des télécommunications induite par la mise en œuvre du calendrier de réforme de 2000. L'analyse des performances et de la dynamique du marché fait l'objet de la section 5. La dernière section conclut par une synthèse faisant ressortir les leçons à tirer de l'expérience algérienne en matière de réforme des

² Par "Responsabilisation politique" nous entendons ici traduire le concept de *Political accountability*, compris comme la mesure dans laquelle l'acteur politique est tenu responsable de ses actions.

télécommunications, à la lumière des développements discutés dans les sections précédentes.

2 - LE CONTEXTE HISTORIQUE

L'Algérie a entamé la période du "Post-Consensus de Washington" par l'initiation d'une série de réformes qui se sont déroulées en grande partie suivant un processus heurté. Voici quelques-unes des caractéristiques et des circonstances historiques du déroulement du processus de réforme engagé dans ce pays:

- coût économique et social des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) et poids de la dette extérieure,
- troubles internes graves durant plus de dix ans, surévaluation subséquente du risque pays,
- caractère "bicéphale" de l'économie algérienne³, impliquant une forte vulnérabilité aux fluctuations du cours du pétrole brut ainsi qu'à celui du Dollar ou de l'Euro⁴, variables sur lesquelles l'Algérie n'exerce aucun contrôle,
- résistances internes exacerbées par des circonstances historiques défavorables.

Cependant, la signature des accords de l'*Uruguay Round*⁵, l'engagement de l'Algérie dans le processus d'adhésion à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ainsi que la signature d'un accord d'association à la zone de libre échange avec l'Union Européenne, constituaient autant de facteurs déterminant la nécessité d'accélérer les processus de réforme engagés par l'Etat algérien. C'est dans ce contexte que l'Algérie a initié son insertion dans les mouvements de restructuration de l'industrie à l'échelle mondiale et la tendance vers la globalisation des activités, mouvements conduisant à d'importantes modifications structurelles des marchés.

Ces facteurs historiques contraignants expliquent en partie la lenteur qui caractérise encore le processus de transition économique en Algérie. Le reste de l'explication réside vraisemblablement dans l'absence (ou l'insuffisance) de règles claires régissant la mise en

³ Pour plus de détails sur cette représentation, cf. Bélaïd et al (1989).

⁴ Monnaies dans lesquelles sont libellés, en grande partie, les avoirs extérieurs de l'Algérie (Dollar) ainsi que ses contrats à l'importation (Euro et autres monnaies).

⁵ Dernier des cycles de négociations internationales menées au sein du GATT (1986-1994). L'*Uruguay Round* a donné naissance à l'OMC en 1995.

pratique de la loi par les parties prenantes aux réformes. La difficulté d'établir de telles règles caractérise généralement les pays où l'on observe un faible degré de séparation des pouvoirs et un faible niveau de responsabilisation politique (Noumba, 2004).

Au plan économique et après une période marquée par de nombreux cycles de déséquilibre, notamment en 1994 où l'Algérie se trouvait dans une impasse⁶ (à l'issue des "PAS"), le cadre macro-économique du pays s'est nettement amélioré depuis le début du siècle courant, grâce à une conjoncture favorable sur le marché mondial des hydrocarbures.

Qu'en est-il actuellement du contexte institutionnel algérien et de son évolution? Après une longue période marquée par une planification centralisée de l'ensemble des activités économiques, l'impératif d'une "transition vers une économie de marché" s'est fait sentir dès le début des années 80. Une série de réformes s'en est suivie initiant un processus de reconfiguration des institutions de l'Etat et des entreprises publiques.

Dans sa configuration actuelle, l'Etat algérien est doté des institutions à même de mettre en œuvre des systèmes de *checks and balances*⁷. Les institutions représentant les "trois pouvoirs" sont bien en place: un Gouvernement composé de 17 ministères sectoriels (en plus des ministères de souveraineté); un Conseil de la Nation (Chambre Haute du Parlement) et une Assemblée Populaire Nationale; un Conseil Constitutionnel, une Cour Suprême et autres instances judiciaires.

Le fonctionnement effectif de ces institutions relève cependant d'un autre registre. Leur caractère "strictement" formel et le poids de la sphère informelle dans les transactions économiques et politiques,⁸ sont généralement de nature à altérer le processus de réformes économiques et institutionnelles. L'Algérie est d'autant plus sujette à

⁶ Avec des recettes d'exportation de l'ordre de 13 milliards de \$US, des importations dépassant les 9 milliards de \$US, un service de la dette de 8,5 milliards de \$US, l'absence de réserves de change et des actions de destruction massive des infrastructures économiques, l'"inéquation" est vite faite : des rééchelonnements subis par le pays dans des conditions extrêmement défavorables en termes de pouvoir de négociation face aux bailleurs internationaux.

⁷ Distribution des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire au sens de *De l'esprit des lois* de Montesquieu.

⁸ Situation observable dans la plupart des pays en voie de développement.

ce type de distorsion que la séparation des pouvoirs y est encore faible, en dépit des efforts consentis pour améliorer l'efficacité des institutions de l'Etat.

Les quelques éléments qui précèdent sont présentés en guise de description succincte des caractéristiques de l'environnement institutionnel algérien, afin de mieux circonscrire les propos qui suivent sur les réformes engagées dans le secteur des télécommunications.

3 - LE CONTEXTE LEGAL DU MARCHE DES TELECOMMUNICATIONS

Jusqu'à la fin des années 90, le secteur des services postaux et des télécommunications constituait une structure de type monopolistique. En 2000, un processus de réforme de ce secteur a été initié avec comme objectif premier la privatisation et l'ouverture de ses marchés à la concurrence. Le cadre réglementaire a alors été redéfini, notamment par la promulgation de la Loi n°2000-03 du 5 août 2000. La séparation des activités de la poste de celles des télécommunications a donné naissance à l'entreprise publique Algérie Télécom qui devient *de facto* l'opérateur historique du secteur des télécommunications.

Le calendrier de réforme, formalisé sur la base des dispositions réglementaires de la Loi 2000-03, comprend deux grands volets. Le premier consiste dans la libéralisation du marché par l'octroi de licences sur les segments du fixe et du mobile à partir de 2001. Le deuxième volet concerne la privatisation partielle de l'opérateur historique et de ses filiales dès le début de l'année 2006.

Face au choix du sentier de réforme pour cette industrie de réseau, les pouvoirs publics ont opté pour le système de régulation par des agences indépendantes, d'essence anglo-saxonne⁹. Ce choix s'est traduit par la création de l'Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications (ARPT)¹⁰ en 2000.

L'organisation de l'ARPT lui permet formellement d'assurer les missions¹¹ qui lui sont confiées. Les six membres, le Président du Conseil ainsi que le Directeur Général de cette instance sont désignés

⁹ L'alternative à ce choix est celle de la régulation par contrat (concession ou délégation de service public).

¹⁰ Article 10, Chapitre III de la Loi n° 2000-03 du 5 août 2000.

¹¹ Cf. Loi n°2000-03 du 5 août 2000, notamment les articles 10 à 19.

et nommés par le Président de la République, pour une durée non définie. Le Conseil prend ses décisions¹² suivant le principe de la majorité, la voix du Président étant prépondérante en cas de partage égal des voix de ses membres. Le financement de l'activité de l'ARPT est assuré par ses ressources propres provenant des rémunérations pour services rendus, des redevances, d'une partie du produit de la contrepartie financière de toute licence octroyée.

Cette brève présentation de l'ARPT nous permet de faire deux observations importantes. La première concerne le mode de financement de cette institution dont l'impact sur le degré d'indépendance du régulateur est positif. *A contrario*, et c'est l'objet de la deuxième observation, le mode de désignation de ses membres les rend vulnérable, d'où une porte ouverte sur l'occurrence de pratiques de capture du régulateur par le pouvoir exécutif. En effet, le degré d'indépendance du pouvoir judiciaire est tel que le régulateur est limité dans l'exercice du droit d'appel, face aux pressions pouvant être exercées par le pouvoir exécutif ou par des groupes d'intérêts de la sphère informelle.

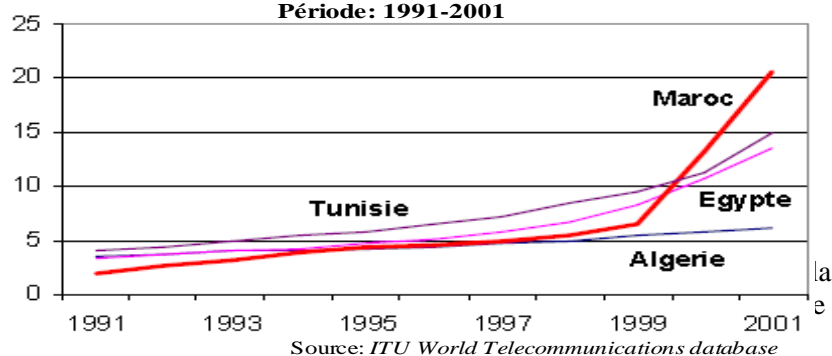
Cette forme de hiatus entre le cadre institutionnel formel et la réalité du fonctionnement de l'ARPT pourrait altérer fortement son statut de régulateur sectoriel indépendant et ce, en dépit de son indépendance financière effective.

4 - UNE NOUVELLE CONFIGURATION DU MARCHÉ

Jusqu'à la fin de l'année 2000, l'Algérie était nettement en retard par rapport à l'Égypte et aux autres pays du Maghreb (figure 1) en termes de performance de l'industrie des télécommunications. Le processus d'ouverture de ce marché en Algérie a débuté en 2001 avec l'octroi d'une deuxième licence de services mobiles à l'opérateur Djazzy, filiale de la firme Orascom Telecom Algérie (OTA). Ce n'est qu'à partir de cette date que ce secteur est sorti de son état de stagnation, avec une dynamisation sensible du marché en 2004, suite à l'entrée du troisième opérateur de services mobiles (Nedjma de Watania Telecoms Algérie).

¹² Décisions pouvant faire l'objet de recours non suspensifs auprès du Conseil d'Etat.

Figure 1 : Télédensité (fixe & mobile) en Afrique du Nord
Période: 1991-2001



Télécom) qu'il propose un catalogue d'interconnexions à son réseau. Les interconnexions de réseaux sont soumises à la signature préalable de conventions entre Algérie Télécom et les autres opérateurs. Ces conventions fixent les conditions techniques ainsi que les modes de tarification des prestations de services d'interconnexions.

Ainsi configurée, cette structure de marché correspond au schéma du monopole public intégré verticalement, vers le bas de la filière, sur un segment mettant en concurrence sa propre filiale (ATM¹⁴) aux nouveaux entrants. Cela pose, *a priori*, la question de la régulation de l'accès aux facilités essentielles et donne à croire que l'opérateur historique dominerait (*via* sa filiale Mobilis) le segment concurrentiel situé en aval.

En fait et comme nous le verrons dans la suite, il n'en est rien de tout cela. L'on assiste, bien au contraire, à une situation singulière où le secteur des services mobiles est dominé par le premier entrant privé OTA/Djezzy. L'explication à cette situation, très peu courante, est à rechercher dans le registre des circonstances historiques et non dans la pratique de la régulation sectorielle.

En effet, la situation politique de l'Algérie en 2001 offrait un environnement institutionnel peu attractif pour les investisseurs étrangers. A cette donnée se conjuguaient l'impératif de mettre à exécution l'agenda des réformes du secteur des télécommunications,

¹³ Cf. Articles 15, 16 et 17 du décret exécutif n° 02-156 du 9 mai 2002, pris en application de l'article 25 de la loi 2000-03 du 05 Août 2000.

¹⁴ Algérie Télécom Mobile, actuellement connue sous le label commercial Mobilis.

au moins dans son volet relatif à la libéralisation. D'un autre côté, la profondeur du marché algérien était importante¹⁵ et les soumissionnaires, pour la deuxième licence du mobile, étaient en position de neutraliser cet atout des autorités algériennes par le facteur de risque pays (voir la section 2).

Dans ce contexte de forte asymétrie du pouvoir de négociation, l'actuelle compagnie OTA a obtenu des conditions très avantageuses telles que le transfert de l'intégralité de la liste d'attente de l'opérateur historique à son profit, une période de quasi-exclusivité, etc. Ces "faits datés" ont permis à ce nouvel entrant de progresser très vite sur la courbe d'expérience et d'occuper sa position actuelle de leader sur le marché algérien du mobile.

Quoi qu'il en soit, la libéralisation des télécommunications a généré un accroissement sensible du nombre d'opérateurs sur divers sous-segments, créant ainsi une diversification de l'offre de services au niveau des entreprises (*Corporate*), B to B, aussi bien que sur la séquence B to C¹⁶. Le tableau 1 présente la distribution des opérateurs pour l'année 2007, par sous-segment d'activité. La libéralisation du marché a bien produit les effets attendus, tant et si bien que les premiers opérateurs¹⁷ ont été incités à diversifier leurs gammes de produits en y intégrant des services à forte valeur ajoutée utilisant des technologies avancées.

¹⁵ Très longue liste d'attente, tableau démographique très favorable, taux d'épargne élevé ...

¹⁶ *Business to consumer*: segment de clientèle grand public.

¹⁷ Algérie Télécom, OTA et WTA.

Tableau 1: Distribution des prestataires de services de télécommunications par segment d'activité – Algérie 2007.

Segments	GSM ¹⁸	Fixe	VSAT ¹⁹	GMPCS ²⁰	Services Audiotex ²¹	Call enter	Services Internet	Total opérateurs
Nombre d'opérateurs	3	2	3	3	10	7	72	100

Sources : Adapté d'ARPT/Dép. Opérateurs & Prestataires, DGTPE (2005) et autres sources

5 - INDICATEURS DE PERFORMANCE ET TENDANCES DU MARCHE

5.1- Taille et structure du marché

Le marché algérien des télécommunications était estimé à 400 milliards de dinars en 2005²². En adoptant l'hypothèse (basse) d'une croissance annuelle de 10%, ce chiffre avoisinerait les 540 milliards de dinars en 2008. Toujours en 2005, les parts de marché sur le segment de la téléphonie mobile (en nombre d'abonnés) s'établissaient comme indiqué dans le tableau 2.

Tableau 2: Parts de marché des opérateurs de téléphonie mobile - Algérie 2005

Opérateur	Nombre d'abonnés	Structure
Mobilis	4 908 000	35,9%
Djezzy	7 277 000	53,3%
Nedjma	1 477 000	10,8%
Total	13 662 000	100%

Corrélativement à sa position relative sur la courbe d'expérience dans le segment de la téléphonie mobile, l'opérateur Djezzy prend plus de la moitié de ce marché dès 2005. L'on peut constater,

¹⁸ GSM: norme numérique de seconde génération pour la téléphonie mobile;

¹⁹ VSAT: technique de communication par satellite utilisant une antenne parabolique de petit diamètre. Le VSAT peut servir à relier un petit site aux réseaux de communication (téléphonie ou Internet).

²⁰ GMPCS: systèmes assurant une couverture nationale, régionale ou mondiale depuis une constellation de satellites accessibles *via* de petits terminaux facilement transportables. Ils offrent aussi divers services tels que la télécopie, la messagerie, la transmission de données, le multimédia large bande.

²¹ Audiotex: service permettant d'accéder, à partir d'un téléphone, à des sources de données vocales.

²² Déclaration du Directeur Général d'Algérie Télécom lors d'une conférence de presse (5 janvier 2006).

notamment, l'absence de dominance de l'opérateur historique qui garde pourtant son positionnement de monopole public, verticalement intégré vers le segment du mobile. Le caractère peu courant de cette situation a été souligné et discuté plus haut.

Le chiffre d'affaires des quatre principaux opérateurs est estimé à près de 300 milliards de DA en 2006²³. En y ajoutant celui des autres opérateurs sur les segments à valeur ajoutée, la taille du marché (en valeur) se situerait à un niveau cohérent avec le chiffre avancé par le Directeur Général d'Algérie Télécom pour l'année 2005.

La structure du marché en valeur diffère sensiblement de celle établie sur la base du nombre d'abonnés par opérateur. Les tableaux 2 et 3 montrent, en effet, une plus forte prédominance de l'opérateur Djazzy lorsque les parts de marché sont établies sur la base du chiffre d'affaires des firmes rivales. Aussi, son revenu moyen par abonné (RMPA) contraste-t-il fortement avec celui de ses concurrents.

Tableau 3: Estimation du RMPA (Téléphonie mobile) - Algérie 2006

Opérateurs	CA (Mrds DA)	Structure	Millions d'abonnés	RMPA (DA/Abonné)
Mobilis	27	18%	7,5	3 600,0
Djazzy	100	68%	10,5	9 523,8
Nedjma	19	13%	3,0	6 333,3
Total	146	100%	21,0	6 952,4

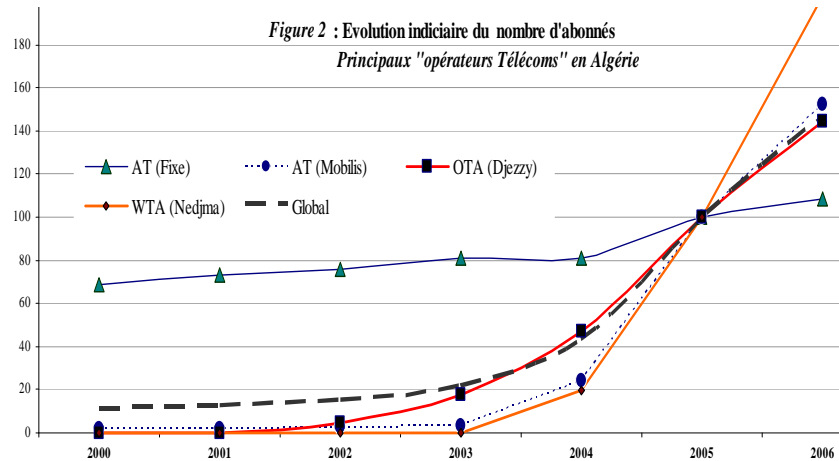
Sources : Estimation à partir de multiples sources (enquêtes dédiées et sources documentaires- ARPT et opérateurs de téléphonie mobile).

Nous dénombrons au moins deux facteurs pouvant contribuer (exclusivement ou concurremment) à l'explication de cette distorsion apparente: (a) le "mix produits" de cet opérateur est mieux équilibré, avec une plus forte pondération en faveur des services à plus forts prix relatifs ou (b) le pouvoir de marché que lui confère l'"effet de réseau" lié à sa position sur la courbe d'expérience, oblige ses concurrents à adopter une tarification de suiveur, avec des prix légèrement inférieurs. Cela semble d'autant plus plausible pour l'opérateur Nedjma qui se trouve naturellement en position d'adopter une politique tarifaire de pénétration.

²³ Estimations fondées sur des recoupements de données provenant de diverses sources: Observatoire du marché de la téléphonie mobile et autres données sur le site Internet de l'ARPT, articles et conférences de presse, opérateurs, etc.

5.2- Dynamique du marché

L'évolution du nombre d'abonnés des trois opérateurs de téléphonie mobile marque un point d'inflexion en 2003 (figure 2), suivi d'une croissance exponentielle jusqu'à la fin de l'historique disponible.



Cette trajectoire reflète en toute vraisemblance la montée en production de l'opérateur Djezzy et l'entrée en jeu du deuxième concurrent privé (Nedjma), incitant l'opérateur historique à "revoir sa copie" sur le segment aval du mobile. Ce changement de cap traduit clairement les bienfaits²⁴ de l'ouverture du marché du mobile à la concurrence.

²⁴ Avec une liste d'attente de l'ordre de deux millions de demandes pour le mobile et de près de 850 mille clients en attente pour le raccordement au réseau fixe, la demande adressée à l'opérateur historique sur la période 2000-2002 est fortement comprimée. En 2003, l'ouverture effective à la concurrence ainsi que le taux de déploiement du réseau atteint par le nouvel entrant, ont eu pour effet de "lâcher le ressort".

Tableau 4: Evolution des parts de marché (en volume²⁵) - Principaux opérateurs 2000-2006

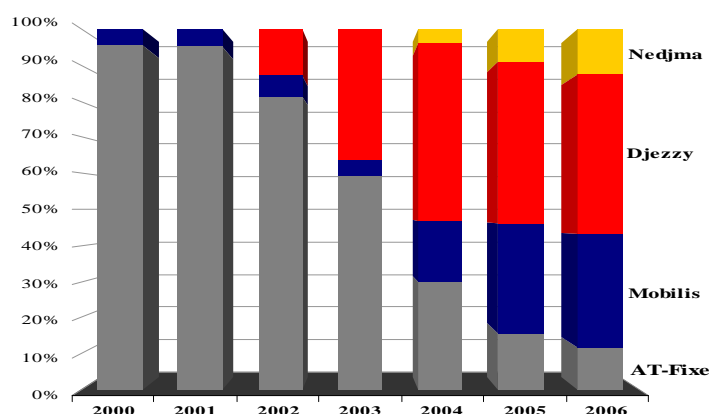
Opérateurs	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AT-Fixe	95%	95%	81%	59%	30%	16%	12%
Mobilis	5%	5%	6%	5%	17%	30%	31%
Djezzy	0%	0%	13%	36%	49%	45%	44%
Nedjma	0%	0%	0%	0%	4%	9%	13%

Sources : Taux calculés à partir de données publiées par l'ARPT : Bulletins trimestriel et Observatoire du Mobile.

Le tableau 4 montre bien la perte de vitesse drastique du segment du fixe par rapport à la téléphonie mobile. Sur l'ensemble du marché de la téléphonie, la part de l'opérateur historique (Algérie Télécom – Fixe) passe de 95% à 12% entre 2000 et 2006, soit une perte de 83 % en six ans.

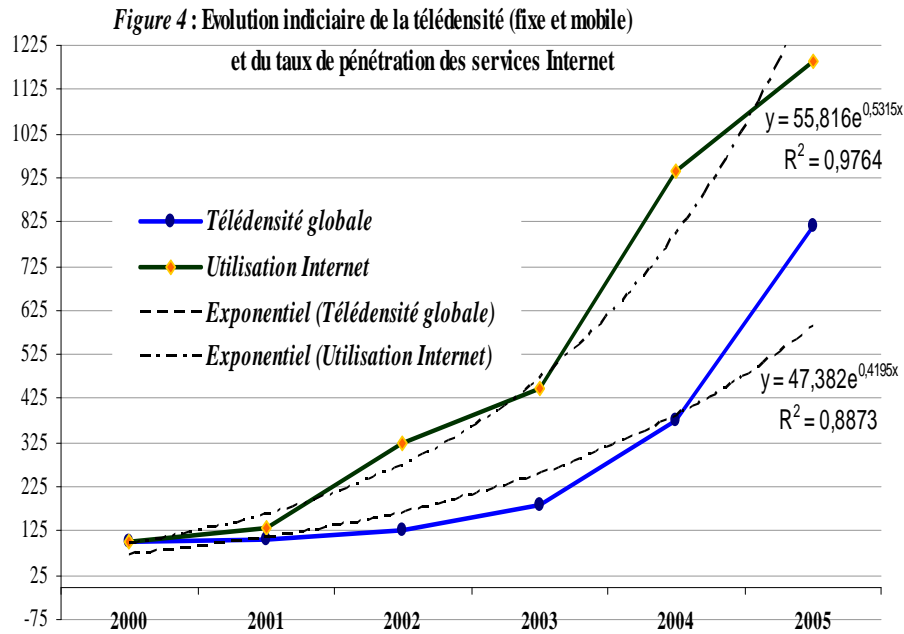
Pour le reste, la figure 3 montre assez clairement l'évolution structurelle du marché ainsi que le déroulement du processus d'entrée et de déploiement de l'offre (transigée) des nouveaux opérateurs privés.

Figure 3 : Evolution des parts de marché des principaux opérateurs (en volume)



²⁵ Les parts de marché sont données en volume, sur la base du nombre d'abonnés par opérateur.

La télédensité globale²⁶ et l'accès Internet ont connu une croissance exponentielle figure 4) notamment à partir de 2002 avec l'entrée en production du premier opérateur privé de téléphonie mobile.



²⁶ Cumul du nombre de lignes fixes et du nombre d'abonnés au téléphone mobile pour 100 habitants.

Il ressort des analyses qui précèdent que le volet libéralisation du calendrier de réforme du secteur pose moins de problèmes sur le segment de la téléphonie mobile. En effet, l'examen des données relatives à ce segment montre que son ouverture à la concurrence a eu un impact positif sur l'offre des services de télécommunications, notamment en termes de télédensité. L'ouverture de ce segment à la concurrence a également eu pour effet de diversifier l'offre aux particuliers, aussi bien qu'aux entreprises et aux administrations. Cette diversification s'est matérialisée par l'introduction de nouveaux services (voir le tableau 1).

La libéralisation a également touché le segment du fixe avec l'entrée d'un deuxième opérateur (CAT/Lacom) offrant des services en résidentiel avec une technologie sans fil. Cependant, l'ouverture quelque peu "timide" de ce segment n'a pas produit les effets escomptés. La téléphonie fixe reste en effet largement dominée par l'opérateur historique qui paraît privilégier la technologie (filaire) ADSL pour la fourniture de l'accès Internet à haut débit. Ce positionnement de l'opérateur historique est un facteur de contre-performances en termes d'efficience allocative²⁷, productive²⁸ et dynamique²⁹ sur ce segment de marché.

Ainsi, au chapitre de la libéralisation, le processus de réforme semble avoir relativement bien réussi, notamment avec l'entrée du troisième opérateur dans l'arène oligopolistique des services du mobile. Par contre, le deuxième grand volet de la réforme, en l'occurrence l'ouverture du capital de l'opérateur historique, n'a pas connu le même succès en termes d'exécution de l'agenda initial. En effet, cette opération dont la réalisation était prévue pour le début de l'année 2006 n'a toujours pas été concrétisée et ce, en dépit de l'intérêt manifesté par 40 opérateurs internationaux à l'ouverture du capital d'Algérie Télécom.³⁰

²⁷ Accès Internet à haut débit limité aux abonnés connectés au réseau filaire d'Algérie Télécom.

²⁸ Faible incitation à l'amélioration de la qualité de l'offre en l'absence de concurrents sur ce segment.

²⁹ Faible incitation pour le développement des technologies du haut débit sans fil.

³⁰ Source: synthèse de la conférence de presse animée par le Directeur Général d'Algérie Télécom le 4 janvier 2006; URL complète: www.algerie-dz.info.spip.php?rubrique6.

CONCLUSION

L'examen des données disponibles sur le secteur des télécommunications en Algérie, a montré que la mise en œuvre de la politique sectorielle de libéralisation et de privatisation de ce secteur a produit des effets contrastés dans les deux grands segments du fixe et du mobile.

Le processus de libéralisation du secteur a produit des résultats satisfaisants sur le segment des services du mobile, contrastant avec la performance enregistrée sur le marché du fixe. Ce dernier persiste dans sa forme de monopole public, l'opérateur historique dominant très largement son unique concurrent privé CAT/Lacom, qui connaît actuellement bien des difficultés à "survivre" sur ce marché et celui de l'accès à Internet sans fil.

Quel rôle pour l'ARPT face à cette situation qui pénalise fortement les utilisateurs Internet, non connectés au réseau filaire et ne pouvant donc pas accéder au produit ADSL offert par l'opérateur historique ?³¹ Cette instance de régulation jouit d'une indépendance financière. Est-elle pour autant indépendante ? La réponse à cette question passe aussi par l'examen du mode de désignation des membres de cette institution. Le fait est que le mode de désignation en vigueur confère au pouvoir exécutif un contrôle direct de cette institution, d'autant que le degré d'indépendance de l'instance judiciaire limite fortement le droit d'appel du régulateur, face aux pressions pouvant être exercées par le pouvoir exécutif.

Cette distorsion entre le cadre institutionnel formel et la réalité du fonctionnement de l'ARPT altère fortement son statut de régulateur sectoriel indépendant et ce, en dépit de son indépendance financière effective.

Quant au deuxième grand volet de la réforme, en l'occurrence l'ouverture du capital de l'opérateur historique, la situation semble être autrement plus délicate. En effet, près de neuf ans après l'entrée en vigueur de la Loi 2000-03, l'opérateur Algérie Télécom est toujours structuré suivant l'ancien paradigme institutionnel du

³¹ La situation est d'autant préoccupante que l'offre de ce dernier pour l'accès au bas débit sans fil (WLL) est de qualité médiocre.

monopole public, intégré verticalement vers les segments du mobile et des services connexes à valeur ajoutée.

Cette forme d'organisation persiste, en dépit d'un affichage politique favorable à la privatisation de l'opérateur historique (ouverture prévue formellement pour 2006) et des nombreuses manifestations d'intérêt émises par des opérateurs internationaux pour des prises de participation dans son capital.

Ces données corroborent, on ne peut mieux, les conclusions des études empiriques citées dans la section 1: un faible niveau de responsabilisation politique et une moindre qualité institutionnelle (faible séparation des pouvoirs, etc.) sont de nature à affecter négativement le processus de réforme, y compris en matière de régulation sectorielle

Ainsi, la privatisation de l'opérateur historique et la libéralisation du secteur ne peuvent aboutir aux résultats escomptés, sans une ouverture du dialogue social associant l'ensemble des parties prenantes. La communication est, en effet, un facteur clé permettant d'obtenir l'adhésion des partenaires politiques, économiques et sociaux, afin de substituer aux diverses formes de résistance au changement un socle sociétal soutenant les réformes.

La littérature récente met en relief la nécessité d'adapter le design institutionnel des réformes pour tenir compte de l'environnement institutionnel au sens large (North, 1991)³². C'est à ce prix qu'il deviendra possible de réduire le gap entre les dispositifs formels en place et la pratique institutionnelle effective, dans un contexte institutionnel garantissant un degré élevé de responsabilisation politique au niveau sectoriel aussi bien qu'à l'échelle globale³³.

La réussite dans ce domaine dépend largement de la qualité de la communication entre les diverses parties prenantes. Or, l'Algérie souffre d'un manque de communication, limitant fortement les possibilités d'un dialogue nécessaire à la mise en place d'un jeu coopératif entre les composantes actives de la société.

³²North (1991) introduit une série d'éléments constitutifs de l'environnement institutionnel d'un pays : les institutions législatives, exécutives et judiciaires, les coutumes et autres normes informelles à même de contraindre l'action des individus ou des institutions, la nature des intérêts sociaux à l'intérieur d'une société et l'équilibre entre eux, ainsi que les capacités administratives des nations.

³³Intégrant l'ensemble des grandes institutions de l'Etat : le parlement, le gouvernement et l'instance judiciaire.

Il ressort des analyses précédentes que les limites de la pratique institutionnelle, en matière de réforme des télécommunications en Algérie (et probablement des autres secteurs), ne résident pas tant dans la nature des institutions que dans les comportements qui s'y déroulent.

La persistance d'une telle distorsion interpelle le pouvoir exécutif sur le choix du sentier de réforme adopté. Le système de régulation par les agences indépendantes est-il adapté à un contexte institutionnel, caractérisé par un faible degré de séparation des pouvoirs et un faible niveau de responsabilisation politique? Cette question mérite certainement une réflexion approfondie dans le cas de l'Algérie aussi bien que pour les autres pays en développement.

Références bibliographiques

Bélaïd, R., Gasmi, F. & Recuero Virto L., 2008, "*Qualité des institutions et performance économique: cas des télécommunications dans les pays en voie de développement*", Document de travail, Toulouse School of Economics.

Bélaïd, R., Imane, M.C. et R. Kouider avec Decaluwé, B. et A. Martins, 1989, *MEDEA-79 : un modèle économique de déséquilibre pour l'économie algérienne*, pp. 43-54. Mimeo; INPS et CRDE, Université de Montréal.

Cubbin, J. & J. Stern, 2005, "Regulatory effectiveness and the empirical impact of variations in regulatory governance: Electricity industry capacity and efficiency in developing countries". World Bank *Policy Research Working Paper* 3535.

DGTPE, 2005, "le secteur des télécommunications en Algérie", *Revue Économie & Prévision*, Ambassade de France en Algérie - mission économique.

Edison, H., 2003, "Qualité des institutions et résultats économiques – Un lien vraiment étroit?", *Finances et Développement*, Juin 2003 et toutes les références qui y sont citées, notamment le chapitre III du document du FMI: "Perspectives de l'économie mondiale", Avril 2003.

Gasmi, F., Noumba, P. and & Recuero Virto L., 2006, "Political accountability and regulatory performance in infrastructure industries: An empirical analysis", World Bank *Policy Research Paper* 4101. A paraître dans *The World Bank Economic Review*.

North, D. C., 1991, "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, pp. 97-112.

Noumba, P., 2006 "A policy note on telecommunications reform in Algeria". *les cahiers du cread*, 73:83-109.

Spiller, P. & Tommasi, M., 2008, "The institutions of regulation: an application to public utilities" in *Handbook of New Institutional Economics*, Menard et Shirley eds, Springer Berlin Heidelberg.

Spiller, P., Stein, E. & Tommasi M., 2003, "Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes. An inter temporal transactions framework", Design Paper DP1 for the project *Political institutions, policy making processes, and policy outcomes*.

Spiller, P. & Liao S., 2006, "Buy, Lobby or Sue: Interest Groups' Participation in Policy Making: A Selective Survey", NBER Working Paper 12209. A paraître dans *New Institutional Economics*, Brousseau et Glachant eds, Cambridge University Press.

Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications: Bulletins trimestriels, Observatoire du Mobile, Catalogue d'interconnexion.

Opérateurs de télécommunication: Algérie Télécom, Orascom Télécom Algérie, Watania Télécom Algérie, Consortium Algérien des Télécommunications, Autres opérateurs.