

COUTS DE TRANSACTIONS ET EFFICACITE DE LA REGULATION INDEPENDANTE DANS LES TELECOMMUNICATIONS : ETUDE COMPARATIVE ENTRE L'ALGERIE ET LE MAROC

Nabil MENASRIA,
Doctorant, FSESCSG, Université de Bejaia, 06000, Algérie,

Hamid KHERBACHI,
Professeur, FSESCSG, Université de Bejaia, Algérie, Algérie

Résumé:

Les réformes entreprises dans les pays du Maghreb en Algérie et au Maroc dans le secteur des télécommunications ont abouti, entre autres, à la définition et la mise en place de **régulateurs indépendants de l'Etat central**. Ces régulateurs sont chargés d'une manière générale d'accompagner le marché d'une situation de monopole vers une situation de concurrence et de veiller à la viabilité de la concurrence ensuite.

Se basant sur une approche par étude comparative, l'objectif du présent article est de savoir si ces régulateurs économisent sur les coûts de transactions de la régulation par rapport à la régulation par l'Etat central et ce par le renforcement de la crédibilité et de la flexibilité du processus de régulation.

ABSTRACT:

The reforms undertaken in telecommunication sector in Algeria and Morocco have resulted among others in defining and implementing of independent regulators from central state. These regulators are charged to accompany the market from monopoly situation to competition one and to assure the competition viability after that.

By using case studies, the aim of this article is to know whether these regulators have been created to economize the transactions costs of regulation by strengthening the credibility and the flexibility of regulation than it had been done by the state central administration.

KEY WORDS: Independent regulation, agency theory, transaction costs, telecommunications, Algeria, Morocco.

1-Introduction

Dès le début des années 80, des changements profonds ont été introduits dans plusieurs pays. 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 régulateurs¹ indépendants ont été mis en place. Théoriquement, ces régulateurs ont pour rôle d'accompagner le passage du marché d'une situation de monopole vers celle d'une concurrence et veiller sur la pérennité de la concurrence ensuite². Ces régulateurs ont, entre autres, pour rôle l'attribution des licences, la régulation des prix des services, de l'interconnexion, du spectre de fréquences, etc. En outre, ils veillent également à la mise en place d'une politique de service universel en vue de mettre à la disposition de tous des services de télécommunications (Peha, 1999) ; 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; Krishnaand al, 2004; Alleman et al., 2010).

L'Algérie et le Maroc ont introduit des changements dans le secteur des télécommunications. Ces derniers sont inscrits dans les différents cadres législatifs introduits dans les deux pays³ 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. Ce processus de « l'agencification » (Jørgensen, T. B. and C. A. Hansen 1995 ; Christensen, T. and P. Læg Reid 2006 ; Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert and Per Læg Reid, 2012) est expliquée par la crédibilité qui caractérise ces régulateurs. Selon cette conception, les gouvernements délèguent le pouvoir 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; Franchino, 2002 ; Jordana ; Levi Faure, 2004). Aussi, ces régulateurs sont justifiés par leur flexibilité dans la régulation du secteur par rapport à la régulation centrale. Cependant, l'argument selon lequel ce

¹Le 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.

² Selon l'UIT, leur nombre était de 14 en 1990 alors qu'en 2009 il est de 153.

³La loi 96 de 1996 au Maroc, la loi 2000-03 en Algérie,

genre de régulateurs accroît la qualité et l'efficacité de la fourniture des services est souvent assumé mais rarement documenté (Pollitt 2004; Verhoest and Laegreid 2010). L'agencification a créé de nouveaux problèmes pour les gouvernements, en particulier une fragmentation du secteur public qui rend la coordination et le contrôle plus difficiles (Bouckaert et al. 2010).

Dans la suite de ce travail, nous allons tenter de vérifier les deux hypothèses suivantes : les régulateurs indépendants sont les principaux acteurs dans la conception et la mise en œuvre des politiques de service universel en Algérie et au Maroc après les réformes et la création de régulateurs indépendants en Algérie et au Maroc vise à réduire les coûts de transaction de la régulation à travers le renforcement de la crédibilité politique.

2-Régulation indépendante comme mécanisme de bonne gouvernance

Majone (1996) souligne que les régulateurs indépendants ont souvent remplacé la propriété privée comme moyen de contrôle. Aussi, l'évolution technologique rapide et permanente dans le secteur des télécommunications nécessite une flexibilité dans les pratiques de régulation ; chose qui est assurée par les régulateurs indépendants par rapport à l'Etat central.

La problématique de l'indépendance vis-à-vis du gouvernement est différente de la question de l'indépendance vis-à-vis l'industrie régulée (Katja Sander Johannsen AKF Forlaget 2003: 23). L'influence du gouvernement est souvent présente dans les décisions prises par les régulateurs. Dans ce sens, des mesures sont identifiées pour renforcer cette indépendance vis à vis des autorités politiques et limiter l'ampleur de l'interférence des pouvoirs législatifs et exécutifs (Majone, 1996; Stern, 2003; Greve 2002). Les régulateurs indépendants sont considérés comme des institutions qui accroissent la crédibilité (Majone, 1996 ; Gilardi, 2004) et promeuvent la stabilité et la continuité (Majone, 1993). La flexibilité revêt ici toute son importance, vu le caractère versatile et évolutif du marché des télécommunications.

Thatcher (2001) souligne que l'apprentissage politique et les processus de dissémination isomorphique sont des éléments déterminants dans le

choix des hommes politiques du type de la régulation à mettre en œuvre.

3-La régulation indépendante à l'aune de la relation d'agence

La théorie de l'agence est mobilisée pour expliquer l'apport de la régulation indépendante par rapport à la régulation centrale dans le secteur des télécommunications. La régulation publique est introduite pour atteindre ces solutions de second ordre dans les situations d'échec de marché. La relation d'agence qui se forme dans ce cas est de deux types: le premier est celui qui s'établit entre le régulateur (en tant que principal) et les opérateurs (comme agents) et le second est celui qui s'établit entre l'Etat (comme principal) et le régulateur (comme agent). Le présent travail porte seulement sur la relation d'agence entre l'Etat et le régulateur. Deux raisons justifient l'existence de relations d'agence. La première est l'existence de situation d'asymétrie d'information entre le principal et l'agent. Sur le terrain, c'est l'agent qui possède plus d'informations sur les tâches qu'il accomplit que le principal. Les asymétries d'informations sont de trois types. L'aléa moral, la sélection adverse et le cas où le principal et l'agent possèdent La mise en place de ces mécanismes est cependant source de coûts d'agence que sont :

- Les coûts de surveillance;
- Les coûts supportés par l'agent pour prouver sa conformité et son adhésion au principal;
- Les coûts supportés lorsque le principal ne peut pas induire l'agent à agir en conformité avec ses objectifs;
- Les coûts de perte d'opportunités qui dénotent la perte de l'utilité du principal en relation avec les différences entre les intérêts de l'agent et du principal.

La minimisation de ces coûts constitue un challenge pour la mise en place d'une régulation efficace et efficiente.

4-Concepts et composantes du service universel

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.

4-1-Les entreprises éligibles

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). 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 de service.

4-2-Les modalités 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. Le coût social des fonds publics sont autant de paramètres à prendre en compte lors du choix d'une modalité de financement (Laffont 2004)⁴.

5-Le service universel au Maghreb à l'ère des reformes

5-1-Le concept du service universel

L'Algérie et le Maroc 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.

Après la réforme du secteur, intervenue à la fin des années 90 au Maroc et en l'an 2000 en Algérie, le marché des télécommunications a été profondément restructuré. Le processus des réformes s'est matérialisé par la « mise à jour » des cadres réglementaires anciens qui ont abouti à la libéralisation du secteur et la privatisation partielle ou totale des opérateurs historiques.

⁴ Laffont a déterminé les facteurs qui influent sur la qualité de la régulation dans les pays les moins industrialisés d'une manière générale.

5-2-Le périmètre du service universel

En Algérie, le contenu du SU est défini par l'article 8 alinéa 18 de la loi 2000-03⁵. D'autres textes d'application⁶ 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*⁷.

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 2017⁸. 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

⁵Il 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.*»

⁶ 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

⁷ Article 5

⁸Décret 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.

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 service universel au Maroc est utilisé comme un instrument d'aménagement du territoire⁹. En somme, les modalités de contribution et de réalisation des missions du SU sont fixées par voie réglementaire¹⁰.

5-3-Les entreprises éligibles

En Algérie, le processus de sélection de l'entreprise qui sera chargée de la fourniture du SU est inscrit dans un cadre réglementaire¹¹ et 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 licences¹². Il est à noter que les opérateurs détenteurs d'autorisations ne sont pas éligibles à soumissionner pour la fourniture du SU¹³.

Au Maroc, les entreprises éligibles sont toutes 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

9 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).

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

11 Décret exécutif n° 03-232 du 24 juin 2003 modifié et complété par le décret exécutif n°09-310.

12 Article 14 du décret exécutif n° 03-232 du 24 juin 2003 modifié et complété par le décret exécutif n°09-310.

13 dossier de presse de l'ARPT: https://www.arpt.dz/fr/doc/gd/su/dossier_presse_%20service_%20universel.pdf

projets de SU. L'évaluation des projets s'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.

5-4-Les modalités de financement

Dans les pays du Maghreb, c'est le mécanisme du Fond de service universel qui est prévu dans les textes comme le principal instrument de financement de la mise en œuvre de la politique de 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 Algérie, les sources de financement du fonds de SU proviennent¹⁴ :

- 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)¹⁵;
- 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 Fonds de service universel 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, INJAZ¹⁶, NAFID@¹⁷ sont financés par le fonds du SU.

6-Régulateurs indépendants en Algérie et au Maroc entre exigence de performances et effet de mode

¹⁴Ces sources de financement sont considérées également comme étant les ressources de financement de l'ARPT (article 22 de la loi n°2000-03)

¹⁵ 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.

¹⁶ 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).

¹⁷ 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.

La régulation indépendante est-elle supérieure à la régulation centrale dans le secteur des télécommunications en Algérie et au Maroc. C'est sur quoi va porter la suite de ce travail.

6-1-Le service universel: régulation indépendante ou centrale ?

La revue de l'expérience du SU en Algérie et au Maroc 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 les 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. Cette dernière n'est soumise 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 ensemble¹⁸.

Les caractéristiques de l'annuaire téléphonique sont arrêtées par le pouvoir exécutif (décret exécutif n°03-436 et arrêt éministériel n° 1425 du 3 novembre 2004). Lorsqu'on voit que le champ du SU 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 arrêtée 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). 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

¹⁸Le 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...

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 55-01¹⁹ qui relève par essence du pouvoir législatif et, partant du pouvoir exécutif²⁰, le Comité de gestion du SU des télécommunications (CGSUT), du Fonds du service universel (FSUT), du programme PACT²¹ (Programme d'Accès généralisé aux Télécommunications) et du programme GENIE²². Curieusement, les instruments de la politique de 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 la politique du SU qui est le "*pay or play*" est arrêtée 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 CGSUT²³. 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 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'ANRT²⁴.

19 Modifiant et complétant la loi 24-96

20 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.

21 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

22 Généralisation des Technologies de l'Information et de la Communication dans l'Education

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

24 Ce programme vise à équiper avant 2008 tous les établissements scolaires en salles multimédia connectées à Internet

Plus concrètement, il est disposé que Itissalt Al-Maghrib est tenu de réaliser les programmes relevant du SU tels qu'approuvés par le CGSUT²⁵. 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 décret²⁶. Les programmes proposés par la société doivent être approuvés par le CGSUT. Les mêmes conditions sont exigées pour l'opérateur Medi Telecom²⁷.

En ce qui concerne le financement du SU comme il a été revu supra, le FSUT est créé par le pouvoir exécutif²⁸. 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).

6-2-Régulation du service universel : quelle crédibilité et quelle flexibilité ?

En matière de la conception et de la mise en œuvre de la politique du SU, le rôle des régulateurs en Algérie et au Maroc est de second ordre

25 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

26 Décret n°2-09-451 du 3 septembre 2009

27 Décret n°2-07-933 portant approbation de cahier des charges

28 Il s'agit du décret exécutif n°2-05-771.

relativement aux pouvoirs exécutif et législatif qui sont l'incarnation de l'Etat central. La définition du contenu, des entreprises éligibles et des mécanismes de financement relèvent des prérogatives de l'Etat central. Le rôle de l'ARPT et l'ANRT se limite à une mise œuvre purement technique qui, elle aussi, fait l'objet d'un contrôle ex post de la part de l'Etat central. Le contrôle de l'Etat central est ex ante et ex post. Cet état de fait infirme la première hypothèse selon laquelle ce sont les régulateurs indépendants qui sont les principaux acteurs dans la conception et la mise en œuvre des politiques du SU dans les deux pays après les réformes.

L'argument de la crédibilité de la régulation indépendante n'est pas vérifié dans le contexte de l'Algérie et du Maroc vu la nature de l'environnement institutionnel dominé par la concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif. Cette concentration des pouvoirs se manifeste par un contrôle ex-ante et un contrôle ex-post. Le contrôle ex-ante s'exerce par le biais de définition des cadres de lois et de la désignation et de la nomination du personnel clés des régulateurs. Pour le contrôle ex-post, il s'exerce par les mécanismes d'audit, des rapports annuels, des informations requises par l'exécutif...

La remise en cause de certaines prérogatives des régulateurs indépendants au Canada, en Italie (Chambre des députés italienne, 2012), au Pays-Bas (Rapport Kahnstamm, 2004) et récemment en France (Des esgaulx. Mézardj., 2015) révèle la fragilité des arguments avancés en faveur de ces entités comme les nouveaux instruments de la bonne gouvernance. Aussi, un processus de de-agencification s'observe dans beaucoup de pays à la fois industrialisés et en voie d'industrialisation (Koen VerhoestVan Thiel Geert Bouckaert Per Læg Reid, 2012).

Aussi, le phénomène de la mise en place de ces régulateurs ne se limite pas seulement au secteur des télécommunications mais bien à beaucoup de secteurs (eau, électricité, énergie, transport, gestion des déchets, audiovisuel...).

7-Conclusion

La revue des expériences des pratiques de la régulation indépendante en Algérie et au Maroc à travers la revue de la politique du service universel a montré que cette dernière est beaucoup plus le fait de l'Etat central que des régulateurs indépendants mis en place comme

l'une des composantes des réformes introduites dans le secteur. Plus concrètement, la désignation de ou des entreprises en charge de la fourniture du SU, la définition de son périmètre ainsi que les modalités de son financement révèlent la prédominance des pouvoirs exécutif et législatif.

En outre, le cas de l'Algérie et du Maroc, ne nous renseignent 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. Les coûts de transactions de la régulation indépendantes sont plus importants que ceux de la régulation centrale car la mise en place des régulateurs indépendants nécessite des ressources humaines, financières et infrastructurelles supplémentaires et la mise en place des mécanismes incitatifs et de surveillance supplémentaires. L'environnement institutionnel des deux pays révèlent une concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif ; ce qui ne favorise pas la mise en place d'une régulation indépendante qui rajoute dans ce sens d'autres coûts de transactions par rapport à la régulation 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 (les présidents et les membres de Conseil). La dominance du pouvoir exécutif ne se limite pas à la désignation et la nomination du personnel clé des régulateurs mais également à la définition du contenu des lois régissant le secteur des télécommunications dans son ensemble de textes relatifs à la politique du SU.

Bibliographie

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

AUTORITE DE REGULATION DE LA POSTE ET DES TELECOMMUNICATIONS, Rapport annuel, 2016

AUTORITE DE REGULATION DE LA POSTE ET DES TELECOMMUNICATIONS, Rapport annuel, 2015.

BOUCKAERT, G., PETERS B. G. et VERHOEST K., The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management (Basingstoke: Palgrave Macmillan), 2010.

CHRISTENSEN, T. and P. LÆGREID, *Agencification and regulatory reform* in T. Christensen and P. Læg Reid (eds) *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state* (Cheltenham: Edward Elgar), 2006, pp. 8-49.

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

FRANCHINO F., *Efficiency or credibility? Testing the two logics of delegation to the European Commission*, in *Journal of European Public Policy*, 2002, pp. 677-694.

GILARDI, F., *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

GREVE, C., *privatization, regulation and democracy*, Copenhagen: Magtutredningen, 2002.

HITOSHI M., NOBUYUKI T., *Provision of universal service and access over IP networks in Japan*, in *Telecommunications Policy* 34, 2010, pp. 98–109

INTVEN H., TÉTRAULT M. C., *Telecommunications regulation handbook*. World Bank, 2000.

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

JØRGENSEN, T. B. and C. A. HANSEN, *Agencification and de-agencification in Danish central government: Contradictory developments – Or is there an underlying logic?*, in *International Review of Administrative Sciences*, 61, 1995, pp. 549–563.

VERHOEST K., GEERT V. T., LÆGREID B. P., *Government Agencies Practices and Lessons from 30 Countries*. 2012

KRISHNA P. J., HARMEET S., *Universal Service: beyond established practice to possibility space*, in *telecommunications policy* n° 28, 2004, pp. 339-357.

LAFFONT J. J., *Regulation and development*. MIT press, 2004.

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

MAJONE, G., *The European community between social policy and social regulation*. In *Journal of common market studies*, v 31, No. 2, 1993.

MAJONE, G., *Regulating Europe*. Routledge, 1996

NENOVA M. B., *The new concept of universal service in digital networked communications environment*. Working paper no. 2006/10. Swiss National Center of Competence in Research, 2006.

NETT L., *An alternative approach to allocate universal service obligations*, In *Telecommunications Policy*, vol. 22(8), 1998, pp. 661-669.

PEHA J. M., *Tradable Universal Service Obligations*, In *Telecommunications Policy*, Vol. 23, n° 5, 1, 1999, pp. 363-74.

POLLITT, C., *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, *Theoretical overview*, in C. Pollitt and C. Talbot. (London and New York: Routledge), 2004, pp. 319–341.

RIORDAN M. H., *Universal residential telephone service*. In *Handbook of Telecommunications Economics*. Ed. Elsevier. (sous la direction de Cave M. E, et al), 2002.

STERN J., 2003. *What makes an independent regulator independent?* In *Business strategy review*. V 8, 2., 2003, pp. 67-74.

THATCHER M., *The EU Commission and national governments as partners: EC Regulatory expansion in telecommunications 1979-2000*. In *London School of Economics and Political Science*. 2001.

VERHOEST, K. and P. LÆGREID, *Organizing public sector agencies: challenges and reflections* in P. Læg Reid and K. Verhoest (eds) *Governance of public sector organizations: proliferation, autonomy and performance* (Hampshire: Palgrave Macmillan), 2010, pp. 275–297.

WALLESTEN S., *Reverse Auctions and Universal Telecommunications Service: Lessons from Global Experience*, In *Federal communications law journal* vol. 61, 2008, pp. 373-394.