

ECONOMIC RESEARCH PAPERS

NO 47

**Participation du secteur privé à la fourniture
des infrastructures en Côte d'Ivoire :
Revue et recommandation**

by

Mathieu Meleu
CIRES
University of Abidjan

The views and interpretations in this paper are those of the author
and not necessarily those of the African Development Bank

Sommaire

Introduction

I- Généralités sur le développement des infrastructures en Afrique

- 1- Les enjeux du développement des infrastructures
- 2- La nécessité de la participation du secteur privé à la production des infrastructures
- 3- Les caractéristiques des privatisations des utilités publiques en Afrique subsaharienne

II- Les défis de la réforme des infrastructures en Côte d'Ivoire : cas de l'électricité et des télécommunications

- 1- Eléments de la réforme du secteur de l'électricité
 - 1.1- La contre-performance technique et financière de l'Energie Electrique de Côte d'Ivoire (EECI) avant sa privatisation
 - 1.2- Les objectifs économiques de la réforme et le modèle de réforme retenu
 - 1.3- Les formes de la participation du secteur privé
 - 1.4- Quelques résultats de la réforme
 - 1.5- La régulation du secteur et les problèmes posés
- 2- La réforme des télécommunications
 - 2.1- La contre-performance financière et technique de la CITELCON avant sa privatisation
 - 2.2- Les objectifs et le modèle de réforme retenu
 - 2.3- Les formes de la participation du secteur privé
 - 2.4- Le système de réglementation
 - 2.5- Quelques problèmes actuels de la mise en œuvre de la réglementation

III- Lignes directrices pour une bonne politique de réforme des infrastructures en Afrique

- 1- Une définition claire des objectifs
- 2- La recherche des formes et des modalités de la participation du secteur privé conformes aux spécificités africaines
- 3- Utilisation de la règle de tarification approprié
- 4- La recherche d'une structure adaptée des organes de réglementation

Annexe :

Présentation de quelques indicateurs du secteur de l'électricité et des télécommunications.

PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVE A LA FOURNITURE DES INFRASTRUCTURES EN COTE D'IVOIRE : REVUE ET RECOMMANDATIONS

Introduction

L'intervention de l'Etat pour soutenir la production et la croissance se manifeste en général à travers la fourniture de deux types d'infrastructures ; les infrastructures institutionnelles et les infrastructures physiques.

Les infrastructures institutionnelles ou "capital social" se composent d'un enchevêtrement complexe de relations, de normes comportementales, de valeurs, de règles et lois, de canaux d'information, des contrats explicites ou implicites etc. Le fonctionnement correct de ces institutions permet aux agents économiques d'interagir efficacement dans un climat de confiance et de risque réduit.

Les infrastructures physiques telles que l'électricité, l'eau, les télécommunications, les transports publics etc. ont pour rôle de satisfaction des besoins des consommateurs, mais également joue le rôle d'accompagnement de la production des autres secteurs.

L'efficacité d'un Etat se mesure surtout par l'efficacité dans la fourniture de ces deux types d'infrastructure. On sait que l'efficacité de l'Etat est une condition indispensable au développement du secteur privé. Dans le dernier rapport de la Banque Mondiale sur le développement dans le monde, il est écrit : "un Etat efficace permet au secteur privé de prospérer et à chacun de vivre mieux".

Dans cette investigation nous nous intéressons particulièrement aux conditions d'offre efficace et fiable des infrastructures physiques.

Initialement les infrastructures ont été considérées comme des monopoles naturels et leur production a été essentiellement le fait de l'Etat à travers les entreprises publiques (monopoles publics). Après plusieurs années d'expérience, le constat fait depuis une décennie est que ces monopoles publics n'ont pas du tout répondu à l'espoir qu'on a mis en eux, malgré des ressources importantes qui leur ont été consenties. La mauvaise performance des entreprises publiques a abouti aux différents programmes de réformes en vue de redresser ce secteur. On peut identifier trois composantes de ces programmes :

- la privatisation qui se caractérise par le transfert total ou partiel de la responsabilité de l'offre des infrastructures aux entreprises privées selon différentes modalités ;
- la politique de la concurrence qui s'opère à travers la libéralisation des prix et la liberté d'entrée dans certains segments de la filière ;

- enfin la réglementation qui consiste essentiellement au contrôle des segments monopoles naturels, afin d'éviter les abus, préserver la qualité et améliorer l'efficacité globale du secteur.

Lorsqu'on veut apprécier un programme de réforme des infrastructures, il faut regarder attentivement comment il a été conçu et exécuté dans chacune de ces trois composantes ci-dessus.

L'investigation présentée dans ce papier s'ordonne autour de trois grands points. Dans le premier point nous procédons à un tour d'horizon sur le cadre général de la réforme et présentons quelques caractéristiques générales de la réforme des infrastructures dans certains pays d'Afrique sub-saharienne. Au second point nous présentons plus ou moins en détail les éléments majeurs de la réforme des infrastructures en Côte d'Ivoire en ciblant notre analyse sur le secteur de l'électricité et des télécommunications. Enfin le troisième point présente les leçons tirées de l'expérience des réformes analysées sous forme de quelques lignes directrices pour la conduite des politiques de réformes des infrastructures en Afrique.

I- Généralités sur le développement des infrastructures en Afrique

"No region in the world is in greater need of new investment and more efficient operation of its infrastructure than Sub-Saharan Africa. The almost universally poor quality of the region's infrastructure directly impacts on the living standards of its people and constrains private investment in other activities".

Si l'objectif majeur de toute politique de développement est la recherche d'une croissance économique permettant une amélioration du bien-être de la population, alors cette citation tirée de Kerf et Smith (1996) montre que l'insuffisance des infrastructures en Afrique est un handicap sérieux et affiche clairement tout l'enjeu de la politique de développement de ce secteur.

1- Les enjeux du développement des infrastructures en Afrique

Les politiques de développement en Afrique doivent viser prioritairement la réduction de la pauvreté et l'amélioration du revenu par tête et le niveau de bien être des consommateurs. Dans cette perspective la croissance économique soutenue est indispensable. Mais il ne peut y avoir une croissance rapide dans un pays si ce pays ne dispose pas une variété d'infrastructures à un niveau suffisant. En effet, les infrastructures jouent un rôle crucial dans le développement économique et social d'un pays. Non seulement les infrastructures constituent des facteurs de production pour de nombreuses industries, mais elles produisent de multiples externalités positives pour tout le système

productif. La théorie moderne de la croissance endogène n'attribue-t-elle pas un rôle déterminant aux infrastructures comme facteur du rythme d'accumulation !

Du point de vue de bien-être des consommateurs, beaucoup d'indicateurs de bien-être construits aujourd'hui incluent le niveau de consommation de l'électricité, de la télécommunication, de l'eau potable. Ainsi ces biens d'infrastructures sont considérés de plus en plus dans le calcul du niveau standard de vie. C'est pourquoi toute politique de réforme du secteur des infrastructures doit comporter, surtout pour l'Afrique des considérations de service universel.

En face de cette nécessité pour tout pays de disposer des infrastructures fiables et en quantité suffisante, l'Afrique reste largement en retard par rapport au reste du monde. En 1994 la consommation moyenne de l'électricité en Afrique est de 494 kwh par habitant alors que la moyenne mondiale se situe à 2245 kwh par habitant la même année.

Le nombre de lignes principales de téléphone pour 1000 habitants est seulement de 9,60 en 1992. Quant à l'accès à l'eau potable c'est seulement 44,93 % de la population qui en bénéficie en 1991.

Ces quelques chiffres montrent clairement un énorme besoin d'investissement en infrastructures en Afrique. Et pourtant, selon Kerf et Smith (1996) sur 1161 projets privés conclus dans le monde depuis 1984, l'Afrique au Sud du Sahara n'en a bénéficié que de 80, soit seulement 7 % de ces projets.

Par ailleurs, la performance des entreprises publiques africaines quant à la production efficace des infrastructures est plutôt décevante partout. Ces importants besoins et ce constat d'échec rendent nécessaire la participation du secteur privé à la création et au financement des grandes infrastructures.

2- La nécessité de la participation du secteur privé à la production des infrastructures en Afrique

Tout d'abord, il est nécessaire de clarifier ce qu'on entend par le terme "participation du secteur privé". En effet de tout temps, que ce soit au niveau de la production ou au niveau du financement, les agents privés interviennent massivement dans le secteur des infrastructures. Les routes, les ports, les aéroports, les barrages hydro-électriques sont construits par les entreprises privées de grands travaux, les entreprises financières et les ménages participent souvent au financement par l'intermédiaire des emprunts publics, ou en accordant des crédits.

Lorsqu'on parle de la participation du secteur privé aujourd'hui, il s'agit surtout de la modification des modes et des critères de décision pour les rapprocher des pratiques des opérateurs privés, et également de l'accroissement de la responsabilité et des compétences des producteurs privés au détriment du producteur public. Le tableau ci-après tiré de Philippe Thalmann (1997) indique le degré de la participation privée.

Tableau : Degrés de participation privée	
Solution parfaitement publique	planificateur bienveillant, omniscient et omnipotent du manuel de finances publiques classique
	bureaucratie
	politique, <i>public choice</i> : prise en compte des intérêts des chômeurs, des entreprises de construction, etc.
	démocratie directe, vote : intérêts des usagers et des contribuables
	entreprise publique : prise en compte de l'intérêt public, mais contrainte budgétaire souple
	entreprise publique qui imite l'entreprise privée, mais contrainte budgétaire souple
	entreprise publique avec autonomie budgétaire
	entreprise (privée) cherchant à maximiser ses bénéfices mais réglementée, subventionnée, taxée
	entreprise (privée) cherchant à maximiser ses bénéfices, monopolistique : prise en compte des intérêts des actionnaires, mais aussi des créanciers, des employés, de la direction
	entreprise (privée) cherchant à maximiser ses bénéfices, soumise à la concurrence
Solution parfaitement privée	

En fait, pourquoi constate-t-on aujourd'hui de part le monde l'accroissement du pouvoir de décision, de responsabilisation et de l'utilisation des critères de gestion privé dans la production des infrastructures ? Voici quelques raisons :

- Face à un sous-équipement généralisé, alors que la demande en service d'infrastructure augmente, il est urgent de réaliser des investissements de plus en plus importants dans le secteur. Les Etats africains étant de plus en plus sollicités pour satisfaire les énormes besoins d'éducation, de santé et de lutte contre la pauvreté, il est nécessaire de recourir aux ressources privées pour financer ces nouveaux investissements. Mais pour attirer les investisseurs privés il faut qu'ils soient davantage impliqués dans le processus de prise de décision et de gestion des capitaux ainsi investis. C'est le meilleur moyen d'acquérir leur confiance.
- La contre-performance généralisée en terme de faible productivité, d'excès de main d'œuvre utilisée, de niveau insuffisant de cash flow, est due pour beaucoup à une trop grande interférence politique et à la poursuite des objectifs sociaux à travers la fourniture des services publics. Le transfert d'une partie importante de pouvoir de décision aux opérateurs privés et

l'utilisation en priorité des critères de gestion privée vont permettre de réduire l'interférence politique et de faire un arbitrage raisonnable entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux dans la gestion des infrastructures. Ainsi le secteur pourra dégager des niveaux de profit permettant son autofinancement. Il sera alors possible d'aménager des dispositions réglementaires pour canaliser une partie des profits pour le financement du service universel.

Pour présenter quelques indices de la contre-performance du secteur des infrastructures en Afrique, nous procédons à un tour d'horizon sur les caractéristiques des privatisations dans quelques pays africains. Il est à noter que la Côte d'Ivoire a été volontairement écartée dans cette présentation générale puisqu'elle fera l'objet d'une présentation détaillée plus loin.

3- Les caractéristiques des privatisations des utilités publiques en Afrique subsaharienne

Plusieurs traits peuvent être observés dans le processus de privatisation des monopoles naturels en Afrique Sub-Saharienne. Les quelques expériences des pays exposées dans les lignes qui suivent nous permettront d'en préciser quelques éléments significatifs.

3.1- La privatisation du secteur électrique en Guinée

La privatisation du secteur d'électricité en République de Guinée s'est faite sous la forme d'un contrat de concession (type affermage). La nouvelle société privatisée dénommée SOGEL (Société Générale d'Electricité de Guinée) se caractérise par les éléments ci-après :

Actionnariat :

- Gouvernement de Guinée	33,4 %
- HQI	33,3 %
- EDF International	16,65 %
- SAUR International	16,65 %

Conseil d'administration

- Gouvernement de Guinée	4 administrateurs
- HQI	2 administrateurs
- EDF	2 administrateurs
- SAUR	2 administrateurs

Présidence du Conseil	Gouvernement de Guinée
------------------------------	------------------------

On retiendra donc qu'en ce qui concerne la répartition du capital, le privé étranger détient 66,6 % et le gouvernement de Guinée 33,4 %. La répartition de l'organe de décision est 8 membres pour le privé et 5 pour le public guinéen.

L'objectifs majeurs clairement visés par la concession sont :

- Désengager l'Etat de la gestion opérationnelle du secteur,
- Améliorer l'efficacité des entreprises de services publics,
- Réduire le poids de ces entreprises sur le budget national.

3.2- La privatisation de la Société d'Energie et d'Eau du Gabon (SEEG)

A l'origine la SEEG présentait les caractéristiques suivantes :

- un encadrement de valeur et des techniciens expérimentés,
- une bonne performance technique et commerciale,
- Mais tout ceci était gravement compromis par le poids excessif de l'Etat. L'Etat l'actionnaire principal (64 %) intervenait directement dans la gestion et les résultats étaient les suivants : 48 milliards FCFA d'arriérés de l'Etat en 1996 et des pertes cumulées de 61 milliards FCFA.

Les objectifs visés par la privatisation (selon le document en notre possession) sont :

- Réduire au maximum la charge de l'Etat dans le financement des infrastructures publiques.
- Mettre en place une structure tarifaire optimale permettant la rentabilité du secteur tout en faisant bénéficier les usagers des gains de productivité.
- Réduire le coût du service public et maintenir les tarifs de l'eau et de l'électricité les plus bas possibles pour les ménages et pour les industries.
- Désengager l'Etat de la gestion directe du secteur.
- Améliorer et étendre le service public.
- Promouvoir l'actionnariat populaire.
- Opérer dans la transparence.

La modalité de privatisation choisie est la concession privée (pas en affermage) : l'Etat reste propriétaire des infrastructures mais les risques financiers sont assumés par le concessionnaire.

Le désengagement de l'Etat s'est accompagné d'une recapitalisation de la SEEG.
Ainsi :

- 51 % des actions sont vendues au repreneur,
- 49 % des actions sous forme d'appel public à l'épargne.

La répartition envisagée des 49 % est la suivante :

- 5 % aux salariés,
- 20 % proposés aux institutionnels,
- 24 % aux personnes physiques.

Le repreneur s'engage à acheter les actions non souscrites par le public.

3.3- La privatisation de la Société Nationale d'Electricité du Sénégal (SENELEC)

Le processus est en phase d'achèvement. Les principaux problèmes du sous-secteur électrique sont connus, les objectifs et les modalités de la privatisation sont clairement arrêtés, leur concrétisation est une question de temps.

A l'origine les problèmes majeurs de SENELEC étaient des volumes importants de dettes réciproques entre l'Etat et la SENELEC, l'accumulation des résultats déficitaires de 1982 à 1985 et l'incapacité de financer les investissements requis par l'accroissement de la demande.

La première solution expérimentée pour pallier à ces insuffisances a été le système de contrat-plan. Ainsi un important programme d'investissements de plus de 80 millions de dollars US, connu sous le nom de "Projet de Réhabilitation du Secteur de l'Energie" fut exécuté au cours de la période 1985-1990. D'importants résultats positifs ont été enregistrés (retour aux résultats bénéficiaires, renforcement et le développement des réseaux de distribution), mais des problèmes subsistaient. Notamment les problèmes de recouvrements restaient aigus et on estimait que l'amélioration de la gestion technique et commerciale n'était pas suffisante.

A la suite de l'avènement du plan d'urgence de 1993 et de la dévaluation en janvier 1994 du franc CFA, le processus de privatisation a été accéléré.

Les trois objectifs majeurs visés sont : amélioration de l'efficacité de la gestion, la recherche de financement et le plus grand rôle du secteur privé.

A la suite de nombreuses réflexions, concertations et analyses du secteur, la formule de privatisation retenue est l'ouverture au capital privé. De manière plus précise le gouvernement a arrêté les mesures suivantes¹ :

- ouvrir toute nouvelle production au secteur privé, notamment selon la formule BOO (Build, Own and Operate) ;
- le désengagement, à court, terme, de l'Etat du sous-secteur s'effectuera par l'ouverture du capital de la SENELEC dont une majorité des parts sera transférée à un partenaire stratégique, au secteur privé sénégalais et au personnel. Dans le souci d'améliorer l'efficacité de la nouvelle société, le partenaire stratégique se verra confier d'importantes responsabilités en matière de gestion moyennant la souscription d'une part minimale du capital et des engagements en matière de développement de l'électrification ;
- un organe de régulation sera créé pour veiller à l'application de la nouvelle loi qui régira le sous-secteur suite aux changements induits par les mesures qui précèdent.

3.4- Les faits stylisés

A la suite de ce tour d'horizon sur les caractéristiques des privatisations ci-dessus, on peut retenir quelques faits stylisés suivants :

- i)** A l'origine des privatisations des infrastructures il y a toujours le constat de mauvaise gestion due à une trop forte implication de l'Etat. Il en résulte des pertes cumulées importantes compromettant le fonctionnement de l'entreprise. On sait qu'en Afrique, mauvaise gestion et corruption sont solidement liées.
- ii)** Le problème de financement de nouveaux investissements ou de rénovation des équipements existants apparaît comme une contrainte majeure. Les sources financières de l'Etat étant complètement taries, le recours au financement privé s'impose, d'autant plus que les nouvelles demandes s'accroissent, alors que souvent les demandes existantes (en milieu rural et urbain) ne sont pas totalement satisfaites.
- iii)** Les repreneurs sont presque toujours des firmes étrangères.
- iv)** L'inefficacité technique et managériale des entreprises engendrant l'insuffisance quantitative et qualitative de la fourniture des services est également un constat important.

¹ Tiré de la Communication de Ahouné Fall au Symposium BAD-IEPF-UPDEA sur les investissements et les nouveaux aspects contractuels dans les industries électriques africaines (1997).

- v) La privatisation apparaît comme un moyen pour sortir les entreprises de la trop forte interférence directe de l'Etat dont les agents en sont pas toujours bienveillants.
- vi) Cependant les infrastructures étant souvent des secteurs stratégiques de l'économie et devant aussi satisfaire des besoins sociaux, l'Etat se réserve un rôle de régulateur très affirmé pour pouvoir contrôler les déviations éventuelles des nouveaux monopoles privés.

II- Les défis de la réforme des infrastructures en Côte d'Ivoire : cas de l'électricité et des télécommunications.

1- Eléments de la réforme du secteur de l'électricité

En Côte d'Ivoire, comme dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne, la croissance du secteur électrique s'est heurtée à l'insuffisance des financements publics disponibles. En effet, l'accroissement de la consommation d'électricité est freinée par le manque de ressources nécessaires à la création de capacités nouvelles de production et à l'extension du réseau de transport et de distribution de l'électricité. En effet, si depuis les années 1960, des développements importants ont été enregistrés dans le secteur électrique ivoirien, du fait de la création d'infrastructures pour assurer une bonne desserte de l'électricité et une bonne qualité du service, l'on a assisté, depuis 1980, à un accroissement des difficultés financières de l'EELCI. Ces difficultés vont être mises à nu par les sécheresses de 1983-1984.

Toutes ces contraintes et difficultés vont inciter l'Etat de Côte d'Ivoire à engager une réforme de son secteur électrique. Pour mieux cerner les éléments de cette réforme, il importe de regarder la contre-performance financière et technique de l'EELCI avant sa privatisation. Puis nous rapprocherons les objectifs économiques de cette réforme des objectifs standards de réforme du secteur des infrastructures. Nous spécifierons le modèle de réforme retenu et les formes de participation retenues pour l'intervention du secteur privé. Quelques résultats de la réforme seront mis en exergue ainsi que les problèmes du système de régulation en vigueur.

1.1- La contre-performance technique et financière de l'EELCI avant sa privatisation

Depuis 1952 jusqu'au 1^{er} novembre 1990, date de sa privatisation, l'EELCI avait à charge de gérer la production, le transport et la distribution de l'électricité en Côte d'Ivoire d'une part et d'autre part, s'occupait de toutes les activités de développement du secteur électrique, c'est-à-dire celles liées à l'accroissement des capacités de production et d'extension de réseau ainsi que l'électrification rurale. Dans le cadre général de ces activités, l'EELCI a enregistré un certain nombre de défaillances.

Au niveau technique, le temps moyen de coupure (TMC) moyen s'élevait à :

- 45h28mn de 1977/1978 à 1982/1983,
- 41h28mn de 1982/1983 à 1985/1986,
- 42h10mn de 1985/1986 à 1990/1991.

Les délais de dépannage auprès de la clientèle atteignaient en moyenne 4 heures en 1990 avec des niveaux plus élevés dans certaines régions du pays.

Au niveau de la contre-performance financière, on peut évoquer les taux d'anomalies de facturation et les taux de recouvrement des factures.

Avant 1990, les taux d'anomalies de facturation s'élevaient à 15 % environ. Le taux de recouvrement des factures était de 63 % en 1988 et 70 % en 1990.

1.2- Les objectifs économiques de la réforme et le modèle de réforme retenu

Dans le cadre général de la réforme du secteur électrique en Côte d'Ivoire, l'Etat a défini assez clairement les objectifs pour ce secteur en tenant compte surtout de la performance technique et financière de l'EECI et des contraintes de financement dans le cadre du développement du secteur. La réforme s'articule autour des objectifs suivants :

- Créer des conditions adéquates pour parvenir à terme à l'autofinancement du secteur. Il s'agit d'engager des réformes institutionnelles telles que le secteur génère des revenus qui couvrent les charges et frais d'exploitation et qui permettent le financement des travaux d'entretien, de renouvellement et d'extension du réseau.
- Améliorer la capacité du secteur à mobiliser les ressources financières adéquates pour supporter les investissements pour accroître la capacité de production installée afin de parvenir à terme à satisfaire la demande croissante.
- Accroître la productivité globale du secteur.

Aussi la première démarche adoptée a été le désengagement de l'Etat des activités de production et de gestion quotidienne, pour qu'il s'occupe davantage du contrôle des opérateurs, de la planification et de l'arbitrage des conflits entre les parties impliquées dans le secteur.

En Côte d'Ivoire, le secteur de l'électricité est régi par la loi n° 85 – 583 du 29 juillet 1985. Cette loi porte sur l'organisation de la production du transport et de la distribution de l'électricité et stipule en particulier que : le transport et la distribution de l'électricité sur l'ensemble du territoire ainsi que l'importation et l'exportation constitue un monopole d'Etat que celui-ci peut concéder à un ou plusieurs opérateurs qui devront exercer cette fonction contre un service public.

La production d'électricité n'est pas un monopole d'Etat. Cependant la production autonome est autorisée lorsque celle-ci, exclusive de toute distribution publique, est réalisée localement à partir de source de combustibles autorisées par l'Etat.

Cette disposition de lois et les objectifs à atteindre dans le cadre de ces réformes permettent de spécifier le modèle de réforme retenu.

En Côte d'Ivoire la réforme engagée dans le secteur électrique s'est faite de façon évolutive et s'apparente à l'approche dite de "transition" telle que spécifiée dans Joskow (1998). Il s'agit d'abord de mettre en gestion concessionnaire le service public de l'électricité, puis de mettre l'entrée de promoteurs privés dans le secteur.

A l'instar des autres infrastructures, la production, le transport et la distribution de l'électricité étaient considérés comme un monopole naturel de sorte que ceux-ci étaient entièrement confiés à une société d'Etat, l'EECI. Elle a bénéficié jusqu'alors d'un monopole de droit sur les 3 segments de ce secteur et est resté verticalement intégré jusqu'à l'initiation des réformes. Lors de la privatisation de l'EECI, les autorités gouvernementales ont gardé cette intégration verticale dans le secteur et encourager de nouveaux entrant sur le segment de la production. Ainsi les segments du transport et de la distribution continue d'être des monopoles réglementés. La disposition d'interdiction pour une production indépendante de distribuer l'électricité produite est une barrière institutionnelle. La concurrence est encadrée et limitée au segment de la production. En fait, le système électrique ivoirien a une taille tel qu'il ne permet pas d'avoir un marché oligopolistique sur le segment de la production, avec une concurrence par les prix, sans une perte notable des économies d'échelles.

Cependant, le modèle permet la concurrence pour le marché mais la concurrence effective sur le marché est plutôt difficile. En outre cette disposition fait ressortir le modèle de "l'acheteur unique"², puisque pour le compte de l'Etat l'exploitant du réseau réceptionne l'électricité produite.

1.3- Les formes de la participation du secteur privé

L'intervention du secteur privé s'est faite de façon évolutive : d'abord par la concession du service public de l'électricité, puis par la production indépendante d'électricité. Rappelons que l'intervention des producteurs autonomes d'électricité en Côte d'Ivoire, comme dans les autres pays en développement, s'inspire de l'expérience de production indépendante d'électricité commencée aux Etats-Unis avec l'adoption, en 1978, de la Public Utility Regulatory Policy Act (PURPA)³.

² Voir Production indépendante.

³ La PURPA est une loi imposant aux opérateurs de réseaux, l'obligation d'acheter l'énergie produite par des producteurs qui ne sont pas spécifiquement du secteur électrique –les Qualifying Facilities– suivant une estimation des coûts évités au système électrique, calculés par les pouvoirs publics.

LA CONCESSION :

La convention signée en 1990 entre l'Etat de Côte d'Ivoire et la CIE, opérateur privé, est un contrat d'affermage appelé en pratique concession. La durée de la concession est de 15 ans avec une possibilité de renouvellement pour deux périodes successives de trois ans.

Avec cette convention l'Etat a confié à la Compagnie Ivoirienne d'Electricité (CIE) la production, le transport, la distribution et l'importation de l'électricité en Côte d'Ivoire. Plus précisément, les activités de la CIE sont les suivantes :

- les activités d'exploitation du réseau,
- les activités de transit d'énergie,
- les activités d'entretien et réparation des ouvrages du réseau,
- les activités de gestion de la clientèle,
- proposer à l'Autorité concédante des programmes d'investissements.

La structure du capital de la CIE est la suivante :

- 51 % pour une co-entreprise créée par SAUR et "Electricité de France",
- 49 % pour la partie ivoirienne décomposé comme dont 20 % pour l'Etat de Côte d'Ivoire, 20 % pour les actionnaires privés ivoiriens, 5 % pour le personnel et 4 % détenu par divers autres privés ivoiriens.

LA PRODUCTION INDEPENDANTE D'ELECTRICITE

La CIPREL et CINERGY sont les deux producteurs indépendants autorisés dans le secteur électrique ivoirien.

La procédure de choix et d'autorisation de CINERGY a été celle des enchères, autrement dit, il y a la concurrence pour le marché.

Selon le montage BOOT (Construction, Détention en propriété, Exploitation et Transfert) adopté, la CIPREL et CINERGY rétrocéderont leurs centrales à l'Etat, respectivement après 20 ans et 24 ans d'exploitation.

Pour le compte de l'Etat, la CIE réceptionne l'énergie électrique produite, et sur la base du contrat d'achat d'énergie (Power Purchase Agreement (PPA)⁴) les paiements sont effectués par le Fond National d'Energie Electrique (FNEE), par l'intermédiaire de la CIE.

⁴ La PPA, entre la CIPREL et l'Etat, et entre CINERGY et l'Etat, comporte une clause dite "Take of Pay (TOP)". Elle revient à une obligation d'achat et à un paiement garanti. En effet, cette clause garantit à l'IPP un paiement compensatoire annuel, durant toute la durée du contrat, pour la quantité d'énergie électrique

Le PPA, avec la clause "Take of Pay", garantit un marché pour la vente de l'électricité produite par un producteur autonome, mais crée moins d'incitation pour que la production se fasse de façon plus efficace. En outre, il crée une très faible pression concurrentielle sur les autres producteurs.

1.4- Quelques résultats de la réforme

- le temps moyen de coupure (TMC) moyen : 23 heures de 1990/1991 à 1994/1995,
- le taux d'anomalies de facturation est passé à moins de 3 %,
- le taux de recouvrement des factures à la date s'établit à 98,5 %,
- le délais de dépannage auprès de la clientèle est de 2 heures en moyenne, et vaut, pour Abidjan 1 heure 20 minutes grâce à la mise sur pied d'un bureau central de dépannage.

Evolution des performances techniques en production – transport

	1990	1996
Disponibilités des groupes thermiques vapeurs	25 %	43 %
Disponibilités des groupes thermiques gaz	70 %	79 %
Disponibilités des groupes hydrauliques	89 %	94 %
Déclenchements des groupes hydrauliques	248	120
Taux d'avarie des ouvrages de transport	5 %	1,8 %
Taux de validité des télémessures et des télésignalisations	50 %	80 %

Ce modèle de gestion –propriété publique et gestion privée– se présente comme une structure intermédiaire d'incitations par la contractualisation de la gestion.

C'est l'amélioration de l'efficacité de l'opérateur à la suite de l'affermage qui a permis d'atteindre la seconde étape qui est celle de la mise sur pied de projets privés de production indépendante d'électricité (PIE). Cette mise en gestion déléguée peut donc être perçue comme une étape transitoire nécessaire à l'arrivée de capitaux étrangers.

spécifiée dans le contrat et fournie à l'entreprise de réseau. Elle élimine ainsi le risque de débouché et assure la crédibilité de l'engagement de l'Etat.

1.5- La réglementation du secteur et les problèmes posés

LE SYSTEME DE TARIFICATION

Le niveau de la détermination du tarif moyen se présente comme suit

répartition	Tarif moyen	56 FCFA/kwh	soit :
	CIE	21	37 %
	combustible	20	36 %
	Redevance Etat	15	27 %

Ce système de tarification se rapproche de la réglementation par le taux de rendement. En fait, c'est un système un peu hybride où l'Etat et le concessionnaire se partagent le profit. C'est le "Sliding scale rules".

L'OBLIGATION DE SERVICE UNIVERSEL (OSU)

La convention de concession entre l'Etat et la CIE n'évoque pas de manière explicite l'OSU. Mais lorsqu'on lit attentivement quelques exigences de l'OSU paraissent. En effet, les clauses de la convention stipulent que le concessionnaire est obligé de :

- fournir l'électricité à toute personne qui en fait la demande,
- fournir de manière continue, régulière et permanente le service,
- fournir l'électricité au moindre coût à tous les usagers.

En plus, dans les factures effectivement adressées aux usagers, il y a un montant qui est destinés à financer l'électrification en zone rurale.

LES ORGANES DE REGLEMENTATION

Le régulateur principal est l'EECI, l'ancien monopole public qui continue de jouer le rôle d'investisseurs dans la création et le renouvellement des équipements. Le premier problème qu'on peut signaler est la difficile collaboration entre l'EECI et l'opérateur privé, la CIE. La CIE refuse très souvent de fournir les éléments essentiels de sa comptabilité au régulateur, ce qui rend difficile le contrôle technique et financier.

Le deuxième problème dans les relations EECI-CIE se rapporte à la confusion entre travaux d'entretien et travaux de maintenance. Les deux entités s'accusent mutuellement de se dérober des charges qui incombent à l'une ou à l'autre. L'EECI estime que la CIE n'exécute par l'entretien des équipements et des ouvrages (qui est sa charge selon le contrat de concession), de telle sorte que la maintenance curative et la

maintenance préventive (réservées à l'EECI) s'effectuent en définitive dans le cadre des travaux d'urgence.

Quant à l'EECI, la CIE lui reproche de ne pas exécuter à temps les programmes d'investissements. Enfin, le troisième problème extrêmement important est la difficulté de coordination des activités de nombreux régulateurs. En effet, depuis la privatisation en 1990 du secteur de l'électricité les organes qui jouent le rôle de régulateur sont très nombreux, au moins cinq (EECI, BNETD, GSPER, DEEN, FNEE). Chacune des ces institutions revendique une légitimité administrative. Les domaines d'intervention des unes et des autres connaissent de nombreuses interférences, ce qui crée de grandes confusions. Finalement, le nombre élevé des interlocuteurs du partenaire privé rend lourd le fonctionnement de la réglementation et constitue une source d'inefficacité et ouvre des possibilités à la collusion.

2- La réforme des télécommunications

Le secteur des télécommunications tel qu'il existe de nos jours, est la résultante de diverses mutations opérées sous la pression des progrès technologiques qui ont entraîné la multiplication et la sophistication des services, sous l'influence d'un vent de libéralisation constaté dans le monde entier.

La Côte d'Ivoire qui ne pouvait rester à l'écart de ce mouvement caractérisé par de profondes transformations dans ce secteur à travers le monde, s'est résolument engagée dès le début de l'année 1991 dans un processus de restructuration de son secteur des télécommunications.

Avant de décrire les restructurations entreprises, nous allons faire état de la contre-performance de l'entreprise Côte d'Ivoire Télécom avant sa privatisation.

2.1- La contre-performance financière et technique de la CI TELCOM.

Plusieurs indicateurs permettent de décrire les contre-performances de CI TELCOM.

- **Le niveau élevé des coûts d'investissement par ligne.** On a d'abord, le niveau élevé des coûts d'investissement par ligne qui est en majorité attribué à une mauvaise planification des investissements, à un coût élevé des équipements, les retards dans l'exécution et la corruption.
- **Les demandes non satisfaites.** Les services sont concentrés dans les zones urbaines et particulièrement dans les quartiers habités par les autorités politiques et les hommes d'affaire. Même là, les demandes non satisfaites restent élevées.

- **Des indicateurs de qualité de service très faibles.**

Indicateurs de qualité de service téléphone ⁵	Côte d'Ivoire Télécom	UIT ^(*)
Signalisation dérangement	75 %	< 3 %
Relève en 48 heures	64 %	> 80 %
Efficacité appel locaux	60 %	> 70 %
Efficacité appels interurbains	34 %	> 60 %

(*) norme internationale.

Source : Séminaire international sur les télécommunications en Côte d'Ivoire et privatisation du secteur Abidjan 4-5-6 mars 1996.

- **La densité téléphonique est très faible.** Le calcul de la densité téléphonique entendu au sens du nombre de lignes principales pour 100 habitants fourni un indicateur technique du développement du réseau qui pour le secteur ivoirien, comparé avec celui des pays développés est très faible (voir graphique page 19). Cette faiblesse de la densité téléphonique peut être expliquée par les problème de manque de capitaux d'investissement, la situation de monopole d'Etat, etc.
- **La productivité est aussi très faible.** L'indicateur de productivité entendu au sens du nombre de lignes pour un agent est également mauvais chez les opérateurs africains du secteur des télécommunications et en particulier chez CI TELCOM en Côte d'Ivoire, en comparaison avec les résultats obtenus dans les pays développés. Cet indicateur varie entre 50 pour les meilleurs et 25 à 30 en moyenne, contre par exemple 206 pour France Télécom (voir graphique). On peut indiquer deux facteurs à l'origine de cette contre-performance. L'embauche du personnel a longtemps été faire sur la base de considérations sociales ou politiques, l'opérateur étant sou l'emprise de l'administration publique. Le retard mis dans certains cas dans l'introduction de nouvelles technologies requérant moins de personnel a également été un facteur négatif.

⁵ **Signalisation dérangement :** rapport (en %) du nombre de dérangement signalés (hors répétitions) au nombre moyen d'abonnés en service pendant la période d'observation.

Relève en 48 heures : rapport (en %) du nombre de dérangement relevés en moins de 2 jours ouvrables pendant une période donnée au nombre total de dérangements signalés pendant la même période.

Efficacité appels locaux/interurbain/international : ou efficacité commerciale : rapport (en %) du nombre d'appels ayant abouti à l'établissement d'une communication au nombre total de tentative d'appels de la catégorie, à l'heure de fort trafic.

Taux de demande en instance : rapport (en %) du nombre de demande de raccordement en instance au nombre d'abonnés en service.

Vu le caractère stratégique du secteur des télécommunications dans le développement du pays, et le contre-performance financière et technique de la CI TELCOM, plusieurs objectifs ont été définis par l'Etat lors de l'élaboration du programme de réforme.

2.2- Les objectifs et le modèle de réforme retenu

Les objectifs du secteur des télécommunications en Côte d'Ivoire tel que définis par le gouvernement sont formulés comme suit :

- 1) Le renforcement de la couverture du territoire national.
- 2) L'amélioration de la qualité de services.
- 3) La poursuite de la numérisation du réseau.
- 4) Le maintien d'un niveau technologique garantissant la fourniture des services existants ou futur requis par la clientèle.
- 5) La constitution d'un facteur d'entraînement d'activité industrielles ou de services, cela à des tarifs équilibrés et compétitifs.

L'approche préconisée pour atteindre ces objectifs consista à ouvrir progressivement le secteur à d'autres opérateurs concurrents afin de diminuer le nombre de services placés sous le monopole, lequel fut confié à une entreprise privée. C'est donc une approche de *type "transition"* selon la typologie de Paul Joskow (1998).

En effet, le schéma de restructuration adopté le 6 mars 1991 comprend plusieurs phases.

Le première phase a consisté à réaliser un diagnostic technique et financier de la CI TELCOM en 1991. Ce diagnostic était nécessaire pour apprécier notamment l'exécution du programme d'investissement de la société, l'état de ses infrastructures techniques et sa situation financière.

La deuxième phase qui a démarré en 1992, a concerné la revue du cadre juridique et réglementaire du secteur, afin de mettre ce dernier en conformité avec les objectifs de libéralisation et l'intervention d'opérateurs privés dans l'exploitation et le financement des activités de télécommunications. Cette revue a abouti à l'adoption d'un code des télécommunications en juillet 1995. Ce code réorganise le secteur des télécommunications entre les fonctions liées à la définition de la politique (fonctions exercées par le Ministère chargé des télécommunications), les fonctions de réglementation, (fonctions exercées par l'Agence des télécommunications de Côte d'Ivoire et le Conseil des Télécommunication de Côte d'Ivoire), et les fonction d'exploitation des réseaux exercées par CI TELCOM et les opérateurs de réseaux cellulaires.

Ensuite suivront les étapes de définition d'une stratégie de privatisation et d'un cadre de politique tarifaire pour les services de télécommunications, de détermination

d'une valeur financière de l'entreprise, et du choix d'une banque d'affaires pour organiser la transaction.

Ce long processus se soldera par la signature, le 3 février 1997 à Abidjan, d'une convention de concession entre l'Etat et la société CI TELCOM. Après cette privatisation le concessionnaire a été rebaptisé *Côte d'Ivoire TelecomI*.

Le processus de libéralisation n'est cependant pas à son terme car à la fin de la Période de Monopole (en 2004), il n'est pas exclu que certains services exclusifs, notamment les téléphonies interurbaine et longue distance, soient ouverts à d'autres opérateurs.

2.3- Les formes de la participation du secteur privé

La loi du 7 juillet 1995 portant sur le code des télécommunications institue un nouveau cadre juridique ainsi qu'un nouveau cadre institutionnel.

Le nouveau cadre juridique prévoit trois régimes juridiques selon l'activité et ceux-ci correspondent aux différentes formes de participation du secteur privé au domaine des télécommunications en Côte d'Ivoire.

Le régime de Droits Exclusifs de l'Etat, avec possibilité de concession de toute ou partie des droits exclusifs à une ou plusieurs personnes physiques ou morales. Ce régime comprend :

- l'établissement de réseaux de télécommunications ouverts au public, à l'exception des réseaux radioélectriques,
- la fourniture du service téléphonique entre points fixes,
- la fourniture du service télex.

Pour exercer des activités dans ces domaines, les entreprises concernées devront être titulaire d'une convention de concession signée avec l'Etat. A ce jour et jusqu'en 2004, seul l'opérateur principal PTO, exercera dans ce domaine. Le PTO du secteur ivoirien des télécommunications est la société Côte d'Ivoire Télécom. C'est une société anonyme de droit ivoirien au capital social de 15 milliards de francs CFA détenu à 51 % par la Société France Câble et Radio, à 35 % par l'Etat⁶, à 2 % par le personnel et le reste par le privé ivoirien à travers la Bourse des Valeurs d'Abidjan.

En effet, pour atteindre ses objectifs stratégiques dans le domaine des télécommunications, l'Etat a octroyé à Côte d'Ivoire Télécom une concession des droits exclusifs pour une durée de vingt ans à compter de l'entrée en vigueur de la convention. Les droits ainsi concédés portent sur les activités et opérations de télécommunications qui sont du ressort exclusif de l'Etat.

⁶ Compte tenu de l'importance stratégique des télécommunications et de l'octroi d'un monopole à un opérateur privé, l'Etat a été maintenu dans le capital de la nouvelle société à un niveau lui permettant d'avoir la minorité de blocage.

Au cours des cinq premières années de la convention, le concessionnaire doit réaliser un ensemble de travaux pour assurer l'extension de la couverture géographique et le développement du réseau.

Par ailleurs, pendant les sept premières années de la convention à compter de son entrée en vigueur, le concessionnaire fournira les services exclusifs concédés sous le régime de monopole, en ce sens que pendant cette période dite (la "période de monopole") l'Etat s'interdira de fournir lui-même ou de concéder tout ou partie des services exclusifs à un tiers.

Cette durée tient compte d'une période de plusieurs années nécessaires pour l'amélioration de la gestion courante du PTO et des contraintes et objectifs importants de service public et d'aménagement du territoire qui lui sont imposées. Cette période n'est en aucun cas renouvelable ; elle peut même être réduite si, sauf cas de force majeure, le concessionnaire est dans un des cas de défaillance⁷ prévue par la convention de concession.

Le régime de concurrence réglementée ou d'autorisation. Sont soumis à ce régime :

- la construction et l'exploitation de réseaux radioélectriques et la fourniture des services radioélectriques,
- l'établissement de réseaux privés d'utilisateurs,
- la fourniture de services supports,
- les entreprises désirant opérer dans ces domaines doivent avoir des autorisations délivrées par l'administration qui est représentée par l'Agence des Télécommunications de Côte d'Ivoire (ATCI).

La téléphonie cellulaire appartient à ce régime. Trois sociétés interviennent dans ce type de télécommunications en Côte d'Ivoire :

- Société Ivoirienne de Mobiles (SIM) ou IVOIRIS,
- Telecel de Loteny,
- Comstar.

L'accès direct au service téléphonique international par les opérateurs de cellulaires n'est pas actuellement autorisé. L'Etat se réserve cependant le droit de modifier cette disposition dans le futur. Si une telle modification intervenait pendant la période de monopole, l'Etat prendra des mesures pour ne pas pénaliser le PTO compte tenu des règles d'encadrement tarifaire prévues dans la convention de concession.

⁷ Parmi ces cas on retrouve en outre la faillite du concessionnaire, sa liquidation judiciaire, retard ou non exécution du programme de travaux, son refus d'obéir aux décisions des organes de régulation, etc.

Rentre également dans ce régime l'autorisation, l'exploitation des cabines téléphoniques privées dont les plus connues sont les cabines Publicom. Le concessionnaire est tenu de raccorder en priorité, dans les limites géographiques et délais de desserte fixés au cahier des charges, et de fournir gratuitement un service prioritaire de relève des dérangements aux opérateurs autorisés désirant exploiter des cabines téléphoniques privées. L'obligation de raccordement est subordonnée aux conditions suivantes :

- Présentation par l'opérateur autorisé de l'autorisation délivrée par l'ATCI ou d récépissé de sa déclaration à l'ATCI ainsi que du certificat d'agrément du ou des appareils.
- Versement des frais de raccordement et d'une caution dont le montant est calculé selon les règles fixées et révisées à intervalles réguliers en accord avec l'Agence des Télécommunications.

Le concessionnaire est fondé à interrompre le service des Cabines Téléphoniques Privées dans les mêmes conditions que pour tout autre abonné en cas de non paiement des factures d'abonnement, de location et de trafic.

Le régime de libre concurrence. Sont soumis à ce régime :

- les réseaux internes,
- les réseaux indépendants autres que radioélectriques, dont les points de terminaisons sont distants de moins de 300 mètres et dont la liaisons ont une capacité inférieure à 2,1 mégabits par seconde,
- les installations radioélectriques exclusivement composées d'appareils de faible puissance et de faible portée,
- la vente d'équipements terminaux homologués.

2.4- Le système de réglementation

La cadre institutionnel issue du nouveau code des télécommunications de juillet 1995 fait intervenir le Gouvernement, les opérateurs et les institutions de régulation.

LES INSTITUTIONS DE REGULATION ET LEUR RESPONSABILITE

♦ L'agence des télécommunications de Côte d'Ivoire (ATCI).

L'ATCI dont la mission est d'exercer les attributions, droits et obligations dévolus à l'administration par le code des télécommunications, a pour objet :

- de faire appliquer les textes réglementaires en matière de télécommunications ;
- de définir les principes et autoriser la tarification des services qui sont fournis sous le régime de monopole ;

- de délivrer l'autorisation d'exploitation des services de télécommunications ;
- d'accorder les agréments des équipements terminaux ;
- d'assurer la gestion et le suivi de l'utilisation du spectre des fréquences radioélectriques ;
- de contribuer à l'exercice des missions de l'Etat en matière de défense et de sécurité publique ;
- de contribuer à l'exercice de toute autre mission d'intérêt public que pourrait lui confier le gouvernement pour le compte de l'Etat dans le secteur des télécommunications.

L'agence est soumise à la tutelle administrative des ministres des télécommunications et de la fonction publique ; à la tutelle technique du ministre des télécommunications et à la tutelle économique et financière du ministre des finances.

Elle est administrée par un conseil de gérance composé de neuf membres, choisis en fonction de leur notoriété et compétence dans le domaine des télécommunications. Il veille à la mise en œuvre de la politique du gouvernement dans le secteur. A cet effet, il prend toutes décisions appropriées dans le domaines de l'exploitation et de la gestion.

Leurs fonctions sont incompatibles avec l'exercice d'une activité dans une entreprise du secteur des télécommunications ou le fait de détenir des intérêts dans une entreprise.

♦ Exercice du contrôle par l'Agence des Télécommunications

La surveillance et le contrôle d'exécution de la convention de concession sont confiés à l'Agence qui agit au nom et pour le compte de l'Etat dans le cadre de ses attributions. Elles exercent ses compétences sous réserve de celles dévolues par la loi au conseil des télécommunications et aux ministères de tutelle.

Le champ du contrôle exercé par ATCI s'étend d'une part à l'ensemble des obligations liées à l'exercice des droits exclusifs et d'autre part au respect des règles de concurrence loyale. Elle rend publiques les vérifications auxquelles elle procède et les décisions qu'elle prend. Sous réserve du respect des règles de confidentialité, elle informe régulièrement l'ensemble des acteurs économiques en vue d'établir la transparence de son action.

Le contrôle des obligations du concessionnaire porte notamment sur :

- l'examen des conditions d'accès au service universel et l'évaluation des pertes d'exploitation du concessionnaire liées à ces conditions d'accès ;

- l'instruction et l'arbitrage des litiges entre, d'une part le concessionnaire et d'autre part les opérateurs autorisés et les abonnés ainsi que ceux relatifs aux services des renseignements téléphoniques et d'annuaires ;
- l'examen des dispositions d'urgence pour le rétablissement du service ;
- l'examen des conventions internationales et des contrats avec les opérateurs étrangers ;
- l'application par le concessionnaire et son personnel des dispositions relatives à la confidentialité des messages, et des dispositions sur le secret des correspondances prévues par la loi ;
- l'application par le concessionnaire des obligations relatives à la formation des tarifs et aux services d'interconnexion.

L'Agence sera fondée à imposer la modification, dans un délai maximum de 30 jours calendaires, des contrats de services exclusifs, s'il apparaît, qu'au moyen de ces contrats, le concessionnaire fait preuve de préférence ou exerce une discrimination injustifiée entre les opérateurs ou les abonnés. Elle peut à tout moment procéder ou faire procéder par un tiers expressément mandaté, à la vérification de tout ou partie des équipements de taxation, du système information, des modes opératoires, des fichiers de données, et des documents comptables utilisés dans la facturation des services exclusifs.

Elle assure la supervision des différents contrats d'interconnexion. Tout conflit survenant à propos d'un accord d'interconnexion est porté devant elle et le cas échéant en recours, devant le Conseil des Télécommunications.

♦ **Le conseil des télécommunications de Côte d'Ivoire**

Le CTCI, haute autorité administrative indépendante, a pour mission :

- de veiller au respect du principe d'égalité de traitement des opérateurs du secteur des télécommunications ;
- de veiller au respect des dispositions contenues dans les conventions de concessions, les cahiers des charges et les autorisations délivrées par l'administration ;
- d'assurer avant tout recours juridictionnel, la conciliation et l'arbitrage des litiges nés entre l'administration et les opérateurs du secteur à l'occasion de l'exercice par l'administration de ses attributions.

Pour l'accomplissement des missions qui lui sont confiées, le CTCI peut :

- recueillir ou faire recueillir tant auprès des Administrations des entreprises de télécommunication que des concessionnaires, toutes les informations techniques, administratives ou financières relatives aux programmes d'investissement :

- procéder ou faire procéder par toute structure spécialisée auprès des concessionnaires et autres entreprises de télécommunications à toutes enquêtes et études.

Le CTCI est composé de sept membres dont un président. Ces personnalités sont choisies en raison de leur expérience, de leur intérêt pour les télécommunications et de leur intégrité morale. Ils sont nommés par décret pour une durée de cinq ans.

La qualité de membre est compatible avec l'exercice d'une activité professionnelle. Toutefois, les membres du CTCI ne peuvent exercer de fonctions ni détenir d'intérêts dans une entreprise de télécommunications.

Le recours devant le CTCI et pénalités. Les décisions prises par l'ATCI dans l'exercice de ses fonctions sont susceptibles de recours devant le CTCI. L'examen des recours aux décisions de l'Agence s'effectue sur la base d'une procédure contradictoire, le conseil prenant sa décision après avoir entendu le concessionnaire ou lui avoir demandé de faire valoir ses objections.

En cas de manquement, total ou partiel, ou de faute du concessionnaire dans l'exécution des obligations qui lui incombent, l'Agence des télécommunications met en demeure le concessionnaire de remédier à ce manquement ou de corriger la faute.

Si un recours devant le conseil des télécommunications a été introduit, le concessionnaire peut décider de suspendre tout ou partie du paiement des pénalités contestées. Cependant en cas de confirmation par le conseil de tout ou partie des pénalités mises à la charge du concessionnaire par l'Agence des télécommunications, celui-ci est passible d'une surcharge de 2,5 % par mois indivisible de retard à compter de la date limite de règlement, mais seulement sur la partie des pénalités confirmée, le cas échéant, par le conseil des télécommunications.

♦ **Les mécanismes de réglementation.**

Tarification des services

Le régime tarifaire de la convention de concession est soumis aux règles d'encadrement ci-après :

Tarifs de CI-TELCOM en vigueur

Classe de tarifs (T.T.C.)	Francs CFA
Raccordement	46.667
Abonnement (par période de deux mois)	7.444
<i>Appels locaux</i>	64 ^(*)

Appels interurbains

61-120 km (/30 secondes)	64
121-270 km (/18 secondes)	64
> 270 km (/15 secondes)	64

Appels internationaux

Les tarifs à l'international (en CFA) par minute de communication sont déterminés par zone et par continent suivant six paliers de taxation.

Zone	Quote part (Q)	Taxe de perception
1	QP < 300	535
2	300 < QP < 500	1000
3	500 < QP < 700	1200
4	700 < QP < 1000	1400
5	1000 < QP < 1600	2000
6	1600 < QP < 3200	3200

(*) Ce tarif est la valeur de la taxe téléphonique de base (TTC)

Jusqu'à septembre 1998, le panier de tarifs de Côte d'Ivoire Télécom devra rester identique dans sa globalité au panier actuel en termes nominaux.

Autrement dit, les tarifs pris individuellement pourront être rééquilibrés mais ne changeront pas au total en termes nominaux et diminueront par conséquent en terme réels du taux d'inflation.

Il y aura une limite de 10 % (nominal) par an pour le changement à la hausse de chaque tarif à l'intérieur du panier. Ce taux permet à l'opérateur de rééquilibrer ses tarifs sans impact exagéré sur le consommateur. Ils incluront pour ce qui concerne les consommations et l'abonnement la TVA de 11,11 % facturée au client.

En conclusion, le régime tarifaire proposé s'articule autour d'une période de transition durant laquelle le panier des tarifs s'ajuste à la baisse de manière progressive sans à coups brutaux pour les tarifs locaux (y compris l'abonnement) et une période ultérieure où les tarifs, tout en prenant en compte un objectif de retour sur le capital employé de CI-TELCOM, s'ajuste progressivement à long terme sur les tarifs européens.

Qualité des services

Le concessionnaire doit offrir aux consommateurs un service téléphonique de qualité par rapport aux standards internationaux. Les indicateurs de qualité du service et de performance du réseau doivent s'élever progressivement pour atteindre le niveau de qualité

minimum recommandé par l'UIT après la troisième année contractuelle (suivant l'entrée en vigueur de la convention de concession). Après cette période initiale de transition les indicateurs doivent progressivement s'améliorer pour atteindre les objectifs mentionnés ci-dessous.

Indicateurs	UIT^(*)	Objectifs
Qualité du service		
1- taux de demandes en instance	< 5 %	3 %
2- délai de raccordement	< 60	30
3- signalisation dérangements	< 3 %	2 %
4- relève en 48 heures (VR2)	> 80 %	85 %
5- efficacité appels locaux	> 70 %	85 %
6- efficacité appels interurbains	> 60 %	80 %
7- efficacité internationale	> 60 %	75 %
Qualité de service cabines et service prioritaire		
8- signalisation dérangements	< 2 %	1 %
9- relève en 4 heures	> 80 %	90 %
Qualité commerciale		
10- réclamations sur facture abonnés privés	< 1 %	0,8 %

(*) ou normalisé

Les objectifs de qualité de service et de performance du réseau seront revus annuellement au terme d'une période de sept années suivant l'entrée en vigueur de la convention de concession, les nouveaux objectifs étant définis par rapport aux indicateurs en vigueur à cette époque en Europe (Allemagne, France, Grande Bretagne, et Italie) et dans les pays voisins de la Côte d'Ivoire (Burkina Faso, Ghana, Guinée, Mali et Sénégal).

2.5- Quelques problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la réglementation

Les structures actuelles du secteur des télécommunications (ATCI, CTCI et DPTAIPT) sont favorables à son développement harmonieux. Cependant, quelques problèmes sont apparus dans l'exécution du programme.

D'abord, des insuffisances ont été constatées au niveau de l'exercice effectif par le Ministre de ses attributions. En effet, quoi qu'indispensable dans le secteur, la DPAI-PT n'a pas pu accomplir convenablement les missions qui lui incombent. Ainsi après le départ de plusieurs agents, la structure s'est elle vidée de sa substance en ressources humaines de sorte que ses activités sont exercées par l'ATCI. Les problèmes qui se posent à cette Direction résulte essentiellement du manque de moyens matériels, de l'inexistence d'un statut du personnel clair, comportant des éléments de motivation adéquats.

Ensuite, au stade des réalisations des réformes entreprises dans le secteur, il est urgent d'élaborer une politique sectorielle des télécommunications qui permettra d'orienter l'action des organes de régulation chargés de la mettre en oeuvre. L'élaboration de cette politique devra notamment prendre en compte :

- l'actualisation du document des "objectifs stratégiques du Gouvernement de Côte d'Ivoire en matière de télécommunications" adopté en 1995 ;
- l'évolution des télécommunications tenant compte à la fois de l'avènement des autoroutes de l'information, des accords de l'OMC, des nouvelles méthodes d'exploitation, etc.
- la définition et la mise en œuvre d'une politique de développement, de mise en œuvre et de financement du service universel et de la téléphonie rurale ;
- la définition d'une politique de formation des ressources humaines afin de garantir la disponibilité des compétences requises dans tous les domaines des télécommunications.

Enfin, bien que l'actuel cadre réglementaire du secteur soit dans l'ensemble bien équilibré, certains éclaircissements doivent cependant y être apportés car à l'examen des attributions des différentes composantes on constate que :

- la loi manque de précision sur la mise en œuvre des fonctions du Ministère de tutelle ;
- les dispositions de la loi, de la convention des concession signée entre l'Etat et Côte d'Ivoire Télécom et des autres textes réglementaires, entraînent dans certains cas une confusion dans l'interprétation des attributions et des pouvoirs de l'ATCI et du CTCI ;
- la non publication de la convention de concession signée entre l'Etat et Côte d'Ivoire Télécom entraîne pour les autres opérateurs et les consommateurs l'impossibilité d'exercer leurs droits vis-à-vis du concessionnaire.

Au terme de cette revue de la réforme des infrastructures, revue certainement non exhaustive, quelles leçons peut-on en tirer en terme de recommandations ? C'est une tâche bien difficile car de nombreuses réformes sont encore en cours. Toutefois on peut s'aventurer à donner quelques lignes directrices.

III- Lignes directrices pour une bonne politique de réforme

1- Une définition claire des objectifs

Les différentes composantes des programmes de réforme que sont la privatisation, la libéralisation et la réglementation, ne sont pas des buts en soi. Elles sont plutôt des moyens utilisées pour réaliser trois types d'objectifs fondamentaux : les objectifs financiers, d'efficacité et enfin d'équité.

Objectif financier

Presque toujours, dans les programmes de réforme, la participation du privé est requise afin de mobiliser les ressources financières pour combler rapidement le déficit d'investissement. En gardant à l'esprit cette exigence, un programme de réforme réaliste devra laisser aux entreprises "participantes" les possibilités de réaliser des profits substantiels. Elles disposeront alors des capacités d'autofinancement plus grands. On pourra ensuite mettre des garde-fous réglementaires nécessaires pour qu'elles réalisent effectivement les investissements conséquents. Par ailleurs, les profits dégagés dans le secteur peuvent être une source pour accroître les moyens financiers de l'Etat à travers les redevances ou les dividendes versés. Ainsi, dans la conception des dispositifs de réglementation juridique ou par les prix, il faut s'assurer qu'ils sont compatibles avec l'objectif financier et ses implications ci-dessus.

La recherche de l'efficacité économique

Cet objectif fondamental doit toujours être clairement affiché. L'augmentation de la productivité et la réduction notable des coûts de production devront être l'avantage de la gestion privée par rapport à la gestion publique. Le bénéfice collectif attendu est la possibilité que le prix d'offre des services d'infrastructures soit plus faible tout en assurant une marge au producteur.

Le financement du service universel

Pour des raisons d'équité, la réforme dans les infrastructures doit préserver les exigences du service public. La participation du secteur privé n'est pas incompatible avec l'obligation de service universel. En effet, une gestion publique à perte ne disposera d'aucun moyen pour satisfaire le service universel. Par contre si la gestion privée du secteur dégage des moyens financiers, l'Etat pourra toujours canaliser une partie de ces ressources pour se financer le service universel. Une bonne politique de réforme doit clairement définir une technologie adaptée au besoin de service universel et également définir les canaux pour mobiliser les ressources destinées à la réalisation du service universel.

2- La recherche des formes et des modalités de la participation du secteur privé conformes aux spécificités africaines

La caractéristique commune aux différentes infrastructures est qu'elle comporte toujours des segments de la filière qui sont de véritables monopoles naturels, à côté

desquels on a également des segments "concurrentiels". La forme de la participation du privé doit se conformer à cette bivalence. Bien entendu on pourra facilement introduire la concurrence et les mécanismes de marché dans les segments concurrentiels. Dans le secteur de l'électricité en général la génération peut être ouverte à la concurrence. Dans les télécommunications, c'est souvent la longue distance qui est ouverte à la concurrence. La concurrence sera introduite immédiatement ou progressivement, faut-il définitivement privatiser ou signer des contrats de type BOOT. La modalité pratique retenue est une question de choix de politique économique.

Les segments de monopole naturel seront en général réglementés. Mais il faut correctement étudier les différentes modalités de cette réglementation. S'agit-il d'une réglementation permanente ou transitoire avec possibilité de libéralisation ultérieure ? Peut-on recourir à la concurrence pour le marché par le système d'enchères ? Mais il faut bien comprendre que l'enchère ne supprimera pas la réglementation. En effet, à cause de la durée de vie très longue des immobilisations et l'incomplétude des contrats qui caractérisent les investissements en infrastructures, le gagnant à l'enchère peut toujours renégocier les contrats, il y a donc toujours nécessité d'avoir un interlocuteur. Ici encore, le choix définitif d'une modalité particulière est davantage une question de l'art.

3- Utilisation de la règle de tarification appropriée

Parmi les différents instruments de réglementation, le choix d'un régime de prix est crucial et affecte l'efficacité de la mise en œuvre des programmes de réforme. Les deux régimes les plus connus sont le price-cap et la régulation par le taux de rendement (cost-plus).

Sous le régime de cost-plus, les prix sont ajustés de manière à couvrir le coût du capital plus une marge pour l'investisseur. Son avantage est qu'il protège les investisseurs contre le risque commercial lié à l'incertitude sur la demande. Son inconvénient est bien sur qu'il n'incite pas les entreprises à réduire leurs coûts puisque de toute façon les coûts sont remboursés, en plus les entreprises peuvent avoir tendance à sur investir.

Sous le régime de price-cap, des prix maximum pour un panier de services sont fixés sur une période de 3 à 5 ans selon une formule tenant compte de l'inflation future et des gains de productivité anticipés. L'avantage indéniable est qu'il incite les entreprises à l'efficacité, c'est-à-dire la réduction des coûts pour augmenter leur marge. L'inconvénient majeur est que les entreprises restent entièrement exposées au risque. Dans les pays africains, les niveaux élevés de risque politique, de risque de change et de risque commercial, tout ceci doublé d'un grand besoin d'investissement devraient orienter le choix vers la régulation par le taux de rendement. Mais la difficulté fondamentale qui fait que cette option n'est pas souvent retenue est l'absence de données de comptabilité fiables et d'audit de qualité relatifs aux coûts.

Finalement, très souvent c'est un système hydrique qui arbitre entre les besoins d'investissement et le motif d'efficacité qu'il faut retenir en pratique. C'est la recommandation que propose P. Joskow (1998) en ces termes : "a fixed price (price cap)

mecanism with quality of service and performance norms and specific provisions for evaluation and adjustment over time is likely to provide the most effective regulatory approach in many cases". Remarquons que c'est cette formule qui est retenue dans la réglementation des télécommunications en Côte d'Ivoire.

4- Recherche d'une structure appropriée des organes de réglementation

Dans la conception d'une bonne institution de réglementation, on confronte souvent trois types de statuts qui sont d'ailleurs liés : l'indépendance, la responsabilité et l'autonomie.

Le tour d'horizon que nous avons fait sur la privatisation des infrastructures en Afrique fait ressortir clairement que la raison principale de la contre-performance de ce secteur a toujours été la trop forte interférence de l'Etat à travers ses agents qui n'ont pas été souvent bienveillants. Ce constat milite donc en faveur du régulateur indépendant. Mais pour éviter qu'il soit capturé par les entreprises qui sont en général très puissantes dans le secteur concerné, il faut asseoir un système qui l'oblige à rendre comptes aux trois groupes d'acteurs : le gouvernement, les firmes et les consommateurs. A notre avis le schéma approprié serait une institution qui donne une indépendance affirmée au régulateur à travers une assez grande autonomie. Après on définit une modalité particulière pour aliéner quelque peu cette indépendance. Nous pencherons personnellement pour l'audit externe régulier de la gestion du régulateur.

Je ne peux terminer ces quelques recommandations sans évoquer deux problèmes majeurs auxquels seront confrontés les régulateurs en Afrique.

Le premier problème qui n'est pas spécifique à l'Afrique mais qui probablement y est plus accentué, concerne les difficultés liées à l'asymétrie d'information. La régulation est clairement un problème d'agence. Les entreprises régulées disposeront toujours des meilleures informations concernant les instruments de régulation que le régulateur. Pour capter une partie de la rente informationnelle des entreprises, le régulateur devra imaginer des mécanismes qui les incitent à utiliser dans l'intérêt général, les avantages informationnels dont elles disposent, l'on sait que les mécanismes sont difficiles à trouver en pratique. Un autre moyen pour extraire la rente informationnelle des entreprises est de réduire l'asymétrie d'information. Le régulateur peut contraindre l'entreprise à lui révéler les informations nécessaires à sa mission, par exemple à travers les clauses continues dans l'octroi des licences ou des contrats de concession.

C'est à ce niveau que se pose le second problème majeur des régulateurs en Afrique. Il s'agit du problème d'autorité ou de pouvoir de régulateur à faire respecter les règles par les entreprises régulées. En effet très souvent dans le secteur des infrastructures, les repreneurs sont des entreprises étrangères qui ont le soutien de leur pays d'origine, politiquement puissant. Si dans l'exécution de sa mission légitime, le régulateur rentre en conflit avec les intérêts des entreprises, celles-ci peuvent faire appel aux autorités politiques de leurs pays. Les problèmes de régulation sortent alors du champ économique

pour se déporter sur le terrain politique. Espérons tout simplement que ces cas seront rares !

REFERENCES

- Contrat de concession, Etat de Côte d'Ivoire – Côte d'Ivoire Télécom pour la privatisation du secteur des télécommunication en Côte d'Ivoire.
- Gougoa (1998), "Analyse du secteur de l'électricité en Côte d'Ivoire", mémoire de DEA, PTCI UFR de sciences économiques, Cocody Abidjan.
- Joskow P. (1998), "Regulatory priorities for reforming infrastructure sectors in developing countries", *Annual Bank Conference on Development Economics the World Bank*.
- Laffont J.J. et M. Meleu (1998), "A positive theory of privatisation for sub-sahara Africa", à paraître dans *Journal of African Economics*.
- Laffont J.J. et M. Meleu (1998), "Corruption and privatization: an empirical evaluation for sub-sahara Africa", mimeo CREMIDE.
- Symposium BAD-IEPF-UPDEA (1997).
- Thalmann Ph. (1997), "le financement des grandes infrastructures", *Revue Economique*, volume 48, n° 2.
- Zongo S. (1998), "Analyse de la régulation des entreprises privatisées : cas de l'électricité et des télécommunications en Côte d'Ivoire", mémoire DEA, PTCI UFR de sciences économiques, Cocody Abidjan.