

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

ÉCONOMIE DE LA RÉGULATION POSTCOLONIALE DU SECTEUR DES
TÉLÉCOMMUNICATIONS SÉNÉGALAISES DANS LE CADRE DE LA
GOUVERNANCE GLOBALE : LE CAS DES RESSOURCES COMMUNES

THÈSE PRÉSENTÉE
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DU DOCTORAT EN COMMUNICATION

PAR
OUMAR KANE

MAI 2008

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je voudrais commencer par rendre hommage à mes défunts pères. Mamadou Kane, dont le souvenir m'a accompagné pendant toutes ces années et dont l'éducation qu'il a dispensée avec amour et pédagogie à ses enfants a été le plus puissant levier de la présente recherche. Mon homonyme, père et complice Oumar Kane dont l'érudition constitue un horizon inatteignable et qui nous a quittés quelques jours avant la soutenance de ce travail. Souadou ma chère maman, ainsi que mes frères et sœurs dont les encouragements et le soutien ont été sans faille durant ces longues années...

Pour sa direction qui m'a laissé la latitude nécessaire à la maturation doctorale tout en répondant à toutes mes sollicitations avec promptitude et compétence, je voudrais témoigner ma reconnaissance à Gaëtan Tremblay. Mes vieux complices Aimé-Jules «Say-Say» Bizimana et Pape «Tacko» Danfa m'ont beaucoup apporté par leur indéfectible soutien et leur folie parfois passagère. Mes condisciples David Pucheu et Juliana Santos Botelho, dont la grande culture et les échanges théoriques ont grandement nourri mon cheminement doctoral, ont également droit à ma gratitude. A divers titres, merci infiniment à Ndiaga Loum, Mame Diara Faye, Eric George, France Aubin, Charles Perraton, Carmen Rico, Jeremy Shtern, Waly Wane et plusieurs autres de mes compagnons de route qui se reconnaîtront ici.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	ix
RÉSUMÉ	xiii
INTRODUCTION	1
1. La recherche en télécommunications.....	1
2. L'épistémologie de la recherche africaniste	3
3. L'ontologie du chercheur diasporique	6
4. Justification du choix du Sénégal comme terrain de recherche.....	11
5. Questions et hypothèse de recherche	12
6. Cadre opératoire.....	16
CHAPITRE I.....	17
ANCRAGE TRANSDISCIPLINAIRE	17
1.1 L'économie politique et les politiques publiques	20
1.1.1 De l'économie politique... ..	21
1.1.2 ...A l'économie politique de la communication.....	23
1.2 Les approches de l'État en Relations Internationales	28
1.2.1 Le marxisme et la notion d'État : entre instrumentalisation et autonomie relative	30
1.2.2 La théorie libérale et l'État : entre facilitation et régulation.....	39
1.2.3 L'approche wébérienne de l'État.....	44
1.3 L'anthropologie politique	47
1.3.1 Sociologie de l'État occidental	48
1.3.2 Les apports de l'anthropologie politique dynamique : de la précolonie à la postcolonie	49
CHAPITRE II	55
CONTEXTE HISTORIQUE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS INTERNATIONALES	55
2.1 Le cadre général : de la précolonie à la postcolonie	55
2.1.1 Le XIX ^e : l'empire britannique sur les télécommunications câblières	58
2.1.2 Le XX ^e : du télégraphe au téléphone ou l'hégémonie économique américaine	60

2.2	Système de télécommunications en colonie : un modèle extraverti	62
2.2.1	Le cas de l'Afrique occidentale française (AOF) : une administration coloniale directe des télécommunications	64
2.2.2	Historique des télécommunications en colonie sénégalaise : entre nécessités d'exploitation économique et stratégie de contrôle militaire	66
2.3	La conjoncture postcoloniale africaine	69
2.4	Les projets régionaux de télécommunications : AFROSAT, PANAFTEL et RASCOM	72
2.5	Le rôle des corporations transnationales dans les télécommunications postcoloniales africaines	78
2.6	Le rôle des institutions gouvernementales et intergouvernementales dans la décennie 1980 : entre bilatéralité et multilatéralité.....	81
CHAPITRE III.....		84
CADRE CONCEPTUEL		84
3.1	L'économie politique des télécommunications postcoloniales	84
3.1.1	La communication et le Tiers monde	84
3.1.2	Télécommunications et processus d'accumulation capitaliste	86
3.1.3	Jalons vers une économie politique de la réglementation	92
3.1.4	Les télécommunications comme ressources : une problématique de philosophie morale entre équité et/ou efficacité	95
3.2	L'État postcolonial.....	101
3.2.1	Historicité de l'État-nation dans la zone sénégalaise	103
3.2.2	Limites et lignes de force des études postcoloniales : le concept de postcolonialité et ses enjeux épistémopolitiques.....	109
3.2.3	État postcolonial et processus de «commodification» : les modèles.....	114
3.2.4	Télécommunications, bloc historique et hégémonie	119
3.3	Les régimes de gouvernance.....	122
3.3.1	Du <i>Triplex regimen</i> : entre domination, gouvernement et commandement	126
3.3.2	La gouvernance étatique postcoloniale sénégalaise	128
3.3.3	La mutation institutionnelle des organismes transnationaux de gouvernance globale	131

3.3.4 Les limites structurelles à la pleine participation des pays africains à la gouvernance globale.....	133
3.4 Politiques publiques et régulation.....	137
3.4.1 L'État et le marché de la régulation : les approches.....	138
3.4.2 Articulation de l'État postcolonial avec la société civile : de la gouvernance à la gouvernementalité.....	140
3.4.3 Réguler pour quoi faire : généalogie conceptuelle et politique de la régulation	144
3.4.4 La gestion des télécommunications : entre déréglementation et régulation	149
 CHAPITRE IV.....	 152
APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE.....	152
4.1 Les techniques de collecte de données	152
4.1.1 Analyse de contenu thématique	153
4.1.2 Entretiens semi-directifs.....	155
4.2 Instruments de collecte de données	157
4.2.1 La construction de la grille d'analyse.....	157
4.2.2 La construction de la grille d'entretien.....	159
 CHAPITRE V.....	 162
RÉFORME DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DÉVELOPPEMENT	162
5.1 Panorama de la réforme des télécommunications.....	163
5.1.1 Revue de littérature de la réforme des télécommunications.....	165
5.1.2 Les causes de la réforme des télécommunications dans le Tiers monde.....	170
5.2 Réforme des télécommunications et postcolonie.....	177
5.2.1 Le rôle de la Banque mondiale dans la réforme des entreprises publiques	178
5.2.1.1 Le diagnostic des entreprises publiques dans les économies postcoloniales.....	178
5.2.1.2 La philosophie de la réforme : de la commercialisation à la privatisation	180
5.2.2 La réforme des télécommunications au Sénégal : tableau général	181
5.2.2.1 Mutation du régime de gouvernance et panorama du désengagement de l'État ..	181
5.2.2.2 Historique de la réorganisation des télécommunications sénégalaises	185

CHAPITRE VI.....	189
L'ÉVOLUTION DES RÈGLES DU JEU : LA MUTATION DE LA GOUVERNANCE DE L'UIT ET D'INTELSAT	189
6.1 L'évolution structurelle et organisationnelle de l'UIT	192
6.1.1 Les régimes de gouvernance de l'UIT pour les fréquences.....	194
6.1.1.1 Le régime de coordination : premier arrivé premier servi.....	196
6.1.1.2 La remise en cause du régime de coordination	197
6.1.1.3 Un régime duel : le principe de double régulation des fréquences.....	199
6.1.2 Les limites du principe de planification	199
6.1.3 Les modèles alternatifs de gestion des ressources limitées	200
6.2 Les enjeux africains du secteur satellitaire	203
6.2.1 La conjoncture d'Intelsat : d'un régime de coopération internationale à la libéralisation de l'espace.....	204
6.2.2 Le secteur satellitaire et la ressource orbite-fréquence.....	210
6.3 L'OMC : un acteur structurant de la gouvernance	212
6.3.1 L'Accord sur les télécommunications de base de l'OMC : du <i>free flow of</i> <i>communication au free trade in communication</i>	212
6.3.2 Les engagements sectoriels du Sénégal à l'OMC	214
CHAPITRE VII	217
L'ORGANISATION ÉTATIQUE POSTCOLONIALE DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU SÉNÉGAL	217
7.1 L'exploitation des réseaux de télécommunications et les acteurs impliqués.....	218
7.1.1 La régulation comme jeu et enjeu.....	218
7.1.2 Le service universel : une tension entre équité et efficience	222
7.1.2.1 Service public et service universel	222
7.1.2.2 L'organisation du service universel au Sénégal	224
7.1.3 La question de la sectorialité	228
7.2 Le cadre général d'organisation du secteur	230

7.2.1	Évolution du cadre juridique sénégalais et régimes de régulation	231
7.2.2	L'organe de régulation sénégalais : l'ART.....	240
7.3	L'univers discursif des acteurs	244
7.3.1	A propos de la libéralisation.....	245
7.3.2	De précieux adjuvants à la gouvernance globale : communauté épistémique et harmonisation.....	247
7.4	Enseignements sur l'État postcolonial et la réglementation	252
7.4.1	A propos de l'État postcolonial sénégalais.....	252
7.4.2	La réglementation-régulation : analyse d'une fonction <i>migrante</i> et <i>faible</i>	255
CHAPITRE VIII.....		260
LA RÉGULATION POSTCOLONIALE ÉTATIQUE DES RESSOURCES ET DES FACILITÉS		260
8.1	La privatisation de l'opérateur historique : acteurs et enjeux.....	260
8.2	La régulation postcoloniale des ressources.....	264
8.2.1	La régulation des ressources communes : le cas des fréquences.....	265
8.2.1.1	Le cas des fréquences de télécommunications	265
8.2.1.2	Le cas des fréquences de radiodiffusion.....	274
8.2.1.2.1	La périodisation historique de l'organisation du secteur.....	274
8.2.1.2.2	La régulation des fréquences audiovisuelles : HCRT, HCA, CNRA.....	277
8.2.1.2.3	La censure dans l'audiovisuel sénégalais.....	278
8.2.2	La régulation des noms de domaines et des adresses IP.....	279
8.2.3	La régulation par le silence d'une ressource essentielle : le cas de la boucle locale ...	283
8.3	La régulation postcoloniale des facilités.....	285
8.3.1	Le cas de l'interconnexion comme facilité essentielle	285
8.3.1.1	Genèse de la doctrine des facilités essentielles	286
8.3.1.2	La problématique de l'interconnexion.....	287
8.3.2	Le cas du segment terrien des services satellitaires.....	297
8.3.3	Le cas du contrôle à l'entrée : les licences d'exploitation	300
8.4	La régulation postcoloniale des acteurs.....	304

8.4.1 L'économie des télécentres : splendeur et misère d'une <i>success story</i> sénégalaise	304
8.4.2 La régulation de la société civile : le cas des associations de consommateurs.....	309
8.4.3 La régulation de la terminaison d'appels : un contrôle <i>par défaut d'inscription</i>	314
8.5 La marge de liberté du régulateur sénégalais : indépendance ou autonomie ?	318
8.6 Panorama et architecture de la régulation.....	324
8.6.1 Une réforme en trois volets	324
8.6.2 Trois handicaps : absence de vision, confusion, absence de mesures	324
8.6.3 Un silence porteur de sens et qui produit des effets : vide juridique, persistance monopolistique et herméneutique régulatoire	325
8.6.4 Architecture de la régulation	327
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	330
APPENDICE A : Cadre opératoire de la recherche.....	341
APPENDICE B : Réseau de télécommunications et exploitation des ressources en Afrique occidentale française	343
APPENDICE C : Canevas réel d'entretien des opérateurs titulaires de licence	344
APPENDICE D : Grille d'entretien des anciens policy-makers.....	348
APPENDICE E : Réponse du Ministre de la Communication et des Technologies de l'Information à une demande d'autorisation d'exploitation d'un VSAT.....	350
APPENDICE F : Lettre du Ministre de la Culture et de la Communication au Chef de l'État sur les enjeux et mesures à prendre en vue de la libéralisation	351
APPENDICE G : Liste des enquêtés par catégorie	353
APPENDICE H : Corpus de documents analysés (gouvernance)	356
APPENDICE I : Corpus juridique analysé (régulation)	358
BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE.....	363

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AFPT : Administration Française des Postes et télécommunications
AFRINIC : African Network Information Center
AGCS : Accord Général sur le Commerce des Services
AOF : Afrique Occidentale Française
ARCEP : Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes
ART : Agence de Régulation des Télécommunications
ARTAO : Association des Régulateurs de Télécommunications de l’Afrique de l’Ouest
ASCOSEN : Association des Consommateurs du Sénégal
AUF : Agence Universitaire de la Francophonie
BM : Banque Mondiale
BPEM : Biens Publics à l’Échelle Mondiale
BRR : Bureau de Règlement des Radiocommunications
CAER : Conférence Administrative Extraordinaire des Radiocommunications
CAMR : Conférence Administrative Mondiale des Radiocommunications
CARR : Conférence Administrative Régionale des Radiocommunications
CCCE : Caisse Centrale de Coopération Économique
CCIR : Comité Consultatif International des Radiocommunications
CEA : Commission Économique pour l’Afrique de l’ONU
CEDEAO : Communauté Économique des États de l’Afrique de l’Ouest
CEE : Communauté Économique Européenne
CIEF : Comité International d’Enregistrement des Fréquences
CIPACO : Centre sur les Politiques Internationales des TIC en Afrique du Centre et de l’Ouest
CMDT : Conférence Mondiale de Développement des Télécommunications
CMILT : Coût Moyen Incrémental à Long Terme
CNCT : Comité National de Coordination des Télécommunications
CNET : Centre National d’Études des Télécommunications

CNRA : Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel
COMIT : Comité de Coordination des Télécommunications
COPTA : Collectif des Opérateurs Privés de Terminaison d'Appels
CRDI : Centre de Recherche pour le Développement International
CRTC : Conseil de la Radiodiffusion et des Télécommunications du Canada
DEPLT : Direction des Études, de la Planification et de la Législation en matière de Télécommunications
DERPT : Direction des Études, de la Réglementation et de la Planification en matière de Télécommunications
ECOSOC : Conseil Économique et Social de l'ONU.
EPIC : Établissement Public à caractère Industriel ou Commercial
ESMT : École Supérieure Multinationale des Télécommunications
FAC : Fonds d'Aide et de Coopération
FCC : Federal Communications Commission
FCR : France Câbles et Radio
FIDES : Fonds d'Investissement pour le Développement Économique et Social des Territoires d'Outre-Mer
FMI : Fonds Monétaire International
FRATEL : Réseau Francophone de la Régulation des Télécommunications
FT : France Télécom
GATT : General Agreement on Tariffs and Trade
GEO : Geostationary Orbit
GTGI : Groupe de Travail sur la Gouvernance de l'Internet
HCA : Haut Conseil de l'Audiovisuel
HCRT : Haut Conseil de la Radio Télévision
ICANN : Internet Corporation for Assigned Names and Numbers
ICASA : Independent Communication Authority of South Africa
INTELSAT : Organisation Internationale des Télécommunications par Satellite
ITSO : International Telecommunications Satellite Organization

JST : Journées Sénégalaises des Télécommunications
LPS : Lettre de Politique Sectorielle
NOEI : Nouvel Ordre Économique International
NOMIC : Nouvel Ordre Mondial de l'Information et de la Communication
OCDE : Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques
OCPT : Office Central des Postes et Télécommunications
OFCOM : Office of Communications
OFTEL : Office of Telecommunications
OMC : Organisation Mondiale du Commerce
OMPI : Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle
ONG : Organisation Non Gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
OPT : Office des Postes et Télécommunications
ORTS : Office de Radiodiffusion Télévision du Sénégal
OSIRIS : Observatoire sur les Systèmes d'Information, les Réseaux et les Inforoutes du Sénégal
OUA : Organisation de l'Unité Africaine
PAL : Plan d'Action de Lagos
PANAFTEL : Union Panafricaine des Télécommunications
PAS : Programme d'Ajustement Structurel
PIB : Produit Intérieur Brut
PMA : Pays les Moins Avancés
PME : Petites et Moyennes Entreprises
PNB : Produit National Brut
PNF : Plan National de Fréquences
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE : Pays Pauvres Très Endettés
PTT : Administration des Postes, Téléphone et Télégraphe
PVD : Pays en Voie de Développement

RASCOM : Regional African Satellite Communications Organization
RIR : Registre Internet Régional
RRB : Radio Regulations Board
RTS : Radiodiffusion Télévision du Sénégal
SMSI : Sommet Mondial sur la Société de l'Information
SONATEL : Société Nationale des Télécommunications du Sénégal
SVA : Services à Valeur Ajoutée
SYNPICS : Syndicat des Professionnels de l'Information et de la Communication au Sénégal.
TABF : Tableau d'Attribution des Bandes de Fréquences
TIC : Technologies d'Information et de Communication
UA : Union Africaine
UAPT : Union Africaine des Postes et Télécommunications
UAT : Union Africaine des Télécommunications
UE : Union Européenne
UEMOA : Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UIT : Union Internationale des Télécommunications
UIT/BDT: Union Internationale des Télécommunications/Bureau de Développement des Télécommunications
UNESCO : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNETTS : Union Nationale des Exploitants de Télécentres et Téléservices du Sénégal
UNTACDA : United Nation's Transportation And Communication Decade in Africa
UPAT : Union Panafricaine des Télécommunications
VoIP : Voice Over Internet Protocol

RÉSUMÉ

La présente recherche porte sur l'État postcolonial sénégalais. Plus précisément, ce sont la place et le rôle de l'État depuis l'indépendance du pays en 1960 qui sont interrogés dans un secteur spécifique, celui des télécommunications. Cette interrogation s'est faite à l'articulation des deux univers de la gouvernance internationale et de ce que nous avons considéré comme une régulation nationale du secteur, des acteurs et des ressources spécifiques aux télécommunications sénégalaises. Ce travail s'est intéressé à la période postcoloniale (1960-2005) de manière à rendre compte sur près d'un demi-siècle des changements de régimes (internationaux puis transnationaux) de gouvernance et de la mutation des modes nationaux de régulation. Une périodisation sous forme de régimes permet de rendre compte des permanences et des évolutions en ce domaine. Pour saisir adéquatement ce rôle de médiateur et la transposition dans l'espace national de l'ordre coercitif imposé par l'environnement international, nous avons privilégié une approche d'économie politique de la communication et recouru à un cadre conceptuel transdisciplinaire qui emprunte à l'anthropologie politique, aux Relations Internationales et aux études postcoloniales. Nous avons ainsi problématisé les concepts de gouvernance, de régulation et de postcolonialité à partir de notre ancrage théorique.

L'hypothèse centrale du présent travail est que l'État postcolonial évolue dans un environnement caractérisé par une rareté des ressources de différentes natures. Dans ce contexte, la question des ressources de télécommunications devient un enjeu pécuniaire et politique important pour l'État. Nous avons présumé que l'État jouait un rôle de passeur entre l'environnement de la gouvernance internationale et l'espace de la régulation nationale. L'architecture du cadre réglementaire libéralisé défini au niveau international (OMC, UIT, Banque mondiale) étant de plus en plus contraignante, ces contraintes seraient donc formellement relayées sous forme juridique dans l'espace national mais leur application serait instrumentalisée dans la perspective de contrôler les acteurs et les ressources au niveau national.

Pour investiguer cette problématique et tester notre hypothèse de travail, nous avons dans un premier temps mobilisé une analyse de contenu qui a été appliquée au corpus de documents écrits émanant des organisations internationales en charge de la gouvernance des télécommunications de manière à identifier les différents régimes de gouvernance qui ont historiquement organisé les télécommunications internationales par rapport aux ressources communes (orbites et fréquences). Dans un deuxième moment, nous avons effectué une trentaine d'entretiens avec les différentes catégories d'acteurs qui interviennent dans la régulation des télécommunications au Sénégal. De ce fait, la régulation effective a pu être reconstruite et comparée au cadre juridique (discours d'orientation, lois, décrets et décisions) qui est censé organiser le secteur des télécommunications au Sénégal. Il nous a ainsi été possible de comparer les deux univers de la gouvernance et de la régulation avec une double perspective de l'action de

l'État : au niveau juridique tel qu'il ressort du cadre réglementaire et de manière effective selon le témoignage des acteurs du secteur.

Cette recherche a entre autres permis de procéder à une périodisation de la régulation étatique des télécommunications pendant la période postcoloniale. Il en est ressorti que souvent, la réforme du secteur au niveau national est fortement corrélée à un changement des principes de gouvernance au niveau international. La grande proximité qui existe entre le régulateur et l'exécutif sénégalais montre d'une part le haut degré de priorité accordé au secteur par l'État et une certaine distorsion du processus de régulation par l'interventionnisme étatique. L'analyse des liens qui unissent les différents acteurs a fait ressortir une certaine proximité entre l'État et son ancienne administration des télécommunications (la Sonatel), proximité qui perdure malgré la privatisation de cette dernière depuis 1997. Ainsi apparaît une alliance objective, contraire à l'esprit et à la lettre de la loi, entre l'État, le régulateur et l'opérateur dominant d'une part, et l'ensemble des autres acteurs de l'autre. Cette cartographie n'est cependant pas figée et en fonction des enjeux, on assiste à des rapprochements conjoncturels. D'autre part, la fonction de réglementation, qui subsiste conjointement avec celles de régulation et d'exploitation, est historiquement caractérisée par une certaine faiblesse au profit de la régulation, ce qui offre une marge susceptible de permettre une herméneutique conforme aux desseins étatiques. Autre enseignement important, le silence de l'État est aussi porteur de conséquences pour sa régulation du secteur que les mesures effectives qu'il prend pour organiser le secteur comme l'analyse du libellé des politiques publiques l'a clairement montré.

Il est possible en guise de conclusion pour cette recherche d'affirmer que le secteur des télécommunications, malgré un espace de contraintes (la gouvernance) qui surdétermine son action, montre, par la manière dont il est régulé par l'État postcolonial sénégalais un univers tactique susceptible de rendre effectif un contrôle du secteur, des acteurs qui évoluent en son sein et des ressources nécessaires à son fonctionnement.

Mots-clés

État postcolonial sénégalais, régimes de gouvernance, régulation, communauté épistémique, ressources communes, infrastructures essentielles, libéralisation, réforme des télécommunications, UIT, Banque mondiale, Intelsat, ART.

INTRODUCTION

«Je me suis engagé à construire la route conduisant à l'émergence du e-Sénégal» (Abdoulaye Wade, Président de la République du Sénégal, lors du Sommet Mondial sur la Société de l'Information de Genève en décembre 2002).

1. La recherche en télécommunications

Les tentatives pionnières d'étude des télécommunications au sein des études en communication ont emprunté entre autres à la sociologie d'Anthony Giddens, à l'économie politique de Robert Cox, aux Relations internationales avec Peter Haas et à la philosophie avec Michel Foucault. On peut ainsi distinguer deux périodes dans les «telecommunications studies». Les pionniers «pré réforme» se sont initialement attelés à fonder un champ de recherche distinct des études en communication de masse (Shields, 1989). Y participent des chercheurs comme William Melody, Bernard Katz, Björn Wellenius ou Heather Hudson. Au niveau des problématiques de recherche, l'importance des télécommunications pour le développement, la téléphonie rurale, le service universel ou plus généralement la question des politiques publiques en matière de télécommunications occupent une place centrale dans cette première vague. La ligne de fracture intervient avec la vague des réformes au tournant des années 90 lorsqu'une deuxième génération de chercheurs s'intéresse davantage au processus de réforme et aux questions de libéralisation, de privatisation et de déréglementation. Là encore, William Melody a apporté une contribution notable, de concert avec des chercheurs comme John Lent, Raymond Akwule ou Jacques Habib Sy. A un niveau plus théorique, des penseurs «politiques» comme Gramsci et Foucault ont été invoqués pour penser la nouvelle figure de l'État et son rôle dans le «gouvernement» du secteur des télécommunications. Cette nécessité de théoriser l'objet de recherche a fait suite à la critique selon laquelle la littérature concernant les télécommunications était exagérément descriptive. Le présent travail veut s'inscrire dans cette filiation et tenter d'apporter une modeste contribution aux travaux de la deuxième génération tout en privilégiant une approche postcoloniale

de l'État régulateur en contexte de rareté des ressources¹, approche qui a jusqu'à présent été très peu mobilisée malgré sa pertinence heuristique que nous montrerons dans la suite de ce travail. Il importe cependant de noter que la rareté des ressources ne concerne pas seulement les ressources dites communes, mais que les recherches dans le domaine des télécommunications en Afrique sont elles-mêmes relativement éparses à ce jour. L'une des raisons en est que les télécommunications ont jusqu'à très récemment été considérées comme étant du ressort exclusif de l'État². Le fait que les télécommunications relèvent traditionnellement du service public et soient organisées sous forme de monopole public n'a été remis en cause qu'avec les réformes des années 90 dont l'initiative est principalement extérieure au continent africain. Par ailleurs, le fait que les télécommunications soient encore souvent considérées comme un domaine de techniciens n'est pas pour faciliter son investissement par la société civile et les chercheurs africains. Pourtant les ingrédients de toute politique publique comportent des stratégies, des options, des orientations et des idéaux qui rendent légitime son investigation par les chercheurs des sciences sociales.

C'est sur la base d'une économie politique des télécommunications internationales qui en postcolonie comprend des équipementiers et des «consommateurs absolus»³ d'équipements de télécommunications que nous analyserons le succès du thème de la fracture et de la solidarité numériques. A partir de son arrière-plan, nous interrogerons également l'évolution des différents régimes globaux de gouvernance des télécommunications. Cet élargissement du cadre d'analyse de la gouvernance nécessite de mettre en rapport les régimes de gouvernance avec le mode d'accumulation capitaliste d'une part et avec le régime national de régulation du secteur de l'autre. En effet, il nous semble problématique d'étudier le fonctionnement institutionnel du secteur

¹ Cette expression réfère, malgré ses implications heuristiques différentes, à ce que Gadio (1995 : 2) appelle «telecommunication institutional reform in countries of low density telephone».

² Abdou Diouf, l'ancien Président du Sénégal a pu affirmer très clairement que les télécommunications sont la chasse gardée de l'État à cause de leurs importantes implications en matière stratégique, militaire et de sécurité (cité par Samarajiva et Shields, 1990).

³ C'est-à-dire des pays dont la contribution à la production des équipements de télécommunications qu'ils utilisent est nulle. C'est le cas de la quasi-totalité des pays africains à l'exception relative de l'Afrique du Sud.

des télécommunications indépendamment de l'économie politique et de la culture. La séparation *magique* des télécommunications des autres sphères de l'activité sociale procède d'une forme de *fétichisation* de la technique propre à la recherche contemporaine en communication à laquelle nous voudrions éviter de succomber.

2. L'épistémologie de la recherche africaniste

La position du chercheur par rapport à son objet de recherche, que nous appelons son ontologie, est fortement corrélée à la validité épistémologique de sa démarche heuristique. La terminologie n'est pas très stabilisée et, dans la lignée des sciences de la nature, l'épistémologie désigne encore souvent la relation entre l'observateur et l'objet de sa recherche. Mais on peut également considérer que l'épistémologie comme référant à la nature de la réalité et au rapport chercheur/objet englobe l'ontologie. Pour notre part, suivant Giordano (2003), nous distinguerons l'ontologie de l'épistémologie. Mais tandis que pour elle l'ontologie est liée à la manière dont est envisagée la réalité sociale (comme étant donnée ou construite socialement par exemple) et que l'épistémologie concerne plus spécifiquement le rapport du chercheur à son objet de recherche, nous considérons pour notre part que l'ontologie se rapporte à la place du chercheur dans le monde en tant que sujet et à son rapport à son objet de recherche. L'épistémologie de la recherche va plus spécifiquement être reliée aux critères de validité externe, liée à la production de connaissances. La validité interne nécessite l'explicitation de la position ontologique du chercheur tandis que la validité externe concerne les règles de la production d'une connaissance selon des critères scientifiquement légitimés dans le champ considéré. L'approche méthodologique de la présente recherche se veut interprétative⁴, c'est-à-dire qu'elle consiste à attribuer une signification à un corpus de textes écrits et aux discours de nos enquêtés. Cette herméneutique à laquelle nous procédons nous permet de donner sens à notre matériel dans le cadre plus large du

⁴ A l'opposé d'une approche positiviste qui cherche à observer et comprendre un monde objectif en dehors du chercheur ou d'une approche constructiviste dans laquelle le chercheur co-construit le monde en interrelation avec les acteurs sociaux.

processus de réforme dans lequel ces productions discursives s'intègrent. A cet effet, notre propre ontologie et notre familiarité avec l'objet de recherche vont nécessairement influencer sur la manière dont l'épistémologie de la recherche va être effectivement mobilisée. Mies (1983) parle de *partialité consciente* pour nommer le processus d'objectivation, de préférence au concept d'objectivité ou de neutralité qui lui paraît inatteignable. La contextualisation fait partie de l'objectivation en ce qu'elle permet de «[...] rendre explicite l'ensemble des éléments permettant de discuter des énoncés produits. Dans les recherches qualitatives, cette nécessité d'explicitation est cruciale, tant la nature historique et sociale des objets de recherche rend profondément contextuelles nos connaissances.» (Giordano, 2003 : 17).

L'importance *politique* de l'épistémologie apparaît clairement dans les traditions marxistes et féministes et dans les critiques dont elles ont fait l'objet. Smith (1999) rappelle que l'attaque féministe à l'encontre de la recherche académique *mainstream* a été plus radicale que la critique marxiste parce que les études féministes ont remis en cause l'épistémologie même de la recherche scientifique là où l'approche marxiste partageait de nombreux présupposés avec ses contempteurs libéraux. Cependant, au sein des études féministes elles-mêmes, le rapprochement des études de genre et de race a permis à des féministes «de couleur» de pointer du doigt le partage d'un univers symbolique essentiel entre les féministes occidentales et les chercheurs occidentaux qui font l'objet de leurs critiques. C'est dire qu'il est peut-être toujours possible de repousser plus loin les affinités objectives qui existent entre certaines positions épistémologiques et qui sont liées à la manière dont les objets de recherche sont définis et construits. Cette interrogation de Smith fait écho à celle très dubitative de Mbembe (2001 : 26) :

... [il] se pose la question, purement méthodologique de savoir s'il est possible de proposer une lecture intelligible des formes de l'imagination sociale et politique dans l'Afrique contemporaine en se servant uniquement des structures conceptuelles et des représentations fictives qui ont précisément servi à dénier aux sociétés africaines toute conscience historique et à les définir comme

altérité radicale, différence à l'état primaire et antithèse par excellence de l'Occident.

Sans revenir en détail sur le débat concernant l'épistémologie africaniste, il faut cependant prendre en compte les distorsions importantes qui ont caractérisé autant la recherche africaniste occidentale que celle issue des Africains eux-mêmes et portant sur leur pays d'origine. Alors que les africanistes ont souvent analysé sous le registre du manque ou du déficit les formations politiques et culturelles africaines, certains chercheurs africains ont voulu coûte que coûte démontrer l'existence en Afrique de structures et de phénomènes identiques à ceux dévoilés en Europe. C'est ce phénomène que Bidima (1993) qualifie de *concordisme*. Ce désir de se conformer à des canons élaborés ailleurs pour d'autres objets trouve son origine dans la distorsion qui a systématiquement caractérisé l'étude occidentale de l'Afrique pendant longtemps. Cette distorsion est cependant identifiable historiquement selon Mudimbe⁵ (1994 ; 1998) qui soutient que jusqu'à l'ère chrétienne, l'Afrique n'a pas aux yeux des occidentaux cette connotation systématiquement péjorative qu'elle acquerra plus tard. L'auteur distingue la période mythique de la haute antiquité grecque (d'Homère à Hérodote) pendant laquelle les représentations picturales de l'Afrique mettent en scène une ambiance de mystère reflétant l'ignorance des Anciens face à l'Afrique. Ce ne serait qu'avec la période anthropologique qui commence avec Hérodote (fin du V^e et début du IV^e siècle avant notre ère) que des tentatives plus systématiques de connaissance de l'Afrique fondées sur l'observation sont repérables. L'Afrique est alors connue sous le nom de *Libye* et les archives montrent un rapport axiologiquement neutre au continent noir, même si certains préjugés avaient cours. Dans cette perspective subsiste encore un débat important en sciences politiques qui oppose deux écoles. La première estime qu'il faut

⁵ Procédant à un travail critique de la conception que Habermas fait de l'Afrique dans le tome 1 de sa *Théorie de l'agir communicationnel*, Eze (1998) de son côté pointe plus largement la fonction que la fiction d'une Afrique anhistorique joue dans la production scientifique actuelle dans le champ des études en communication. Là encore, une historicisation des relations entre l'Afrique et l'Europe est mise en perspective avec comme moteur du changement des rapports les mutations dans l'organisation économique au niveau international. Le résultat est que la production scientifique africaniste (et non plus la production discursive plus largement comme chez Saïd) est souvent articulable aux différents projets hégémoniques du centre à l'encontre la périphérie.

rendre raison à l'*historicité propre des sociétés africaines* et forger pour leur étude des catégories analytiques *ad hoc* pour ne pas subvertir la recherche. Jean François Bayart (1991) et Achille Mbembe (2001) font partie des tenants de cette approche. Yefru (2000) plaide pour sa part pour un «paradigme afro-centré». Zeleza (1998) déplore également l'extraversion⁶ de la recherche africaniste et la faible diffusion des travaux de chercheurs africains, ce qui aurait pour effet une extraversion épistémique de la production scientifique dominante sur l'Afrique due à la transposition de cadres théoriques occidental-centrés. Ces auteurs dénoncent également la permanence d'une forme de valorisation de la supériorité académique occidentale dans le champ de la recherche universitaire. A l'opposé de ces approches de la *spécificité* qui préconisent le recours à des outils théoriques et épistémologiques *ad hoc*, le courant dominant de l'approche universaliste soutient que les contextes et les objets de recherche africains sont susceptibles d'être étudiés à partir des catégories qui ont fait leurs preuves avec d'autres objets et dans d'autres contextes (Bratton et Van de Walle, 1997). En science politique, Gazibo (2006), en appelant à l'*autorité duale*⁷ de Sklar, propose une méthodologie mixte comme troisième voie. Il affirme que «le recours à des méthodologies mixtes implique que, tout en utilisant des concepts, modèles et théories issus d'études de contextes différents, le chercheur soit attentif à leurs limites en raison de l'existence de certaines réalités propres à l'Afrique» (Gazibo, 2006 : 31). Il reste à mieux définir et opérationnaliser les termes de ce mariage, ce qui est en partie l'objet de la présente recherche.

3. L'ontologie du chercheur diasporique

Pratt a déjà appelé à la mise sur pied d'un agenda de recherche en communication qui soit attentif aux besoins et aux spécificités de l'Afrique. Ce programme de recherche se voulait attentif aux spécificités culturelles des pays africains : «...the need for

⁶ La notion d'extraversion, qui réfère aux effets structurants que des facteurs externes à un système imposent à sa dynamique, sera explicitée plus loin dans ce travail.

⁷ L'autorité duale réfère selon Sklar (1993) à la présence simultanée des appareils administratifs modernes et des pouvoirs traditionnels au sein de beaucoup d'États africains contemporains.

communications research methodologies to be linked to the core values of the African : the role of the Supreme God or Allah, the concept of time, the function of work as a necessity for survival, and the non-individuality of the African.» (Pratt, 1992 : 136). Sans forcément souscrire à ces exhortations qui accordent une place trop importante à l'homogénéité dans des sociétés hétérogènes entre elles et ouvertes à de nombreuses influences, la place et le sens d'une recherche effectuée en Occident par des chercheurs africains sur leur société d'origine méritent d'être soumis à interrogation (Awa, 1979 ; Ugboaja, 1985). Le rôle de l'intellectuel africain a pu être défini dans le contexte particulier des années 60 comme nationaliste ou en sympathie avec le mouvement de décolonisation (Fanon, Senghor, Ben Bella, ...). Depuis les années 80 cependant, on parle davantage de l'intellectuel postcolonial qui occupe une place très mobile au sein des appareils académiques selon qu'il est situé dans l'espace national d'origine ou qu'il appartient à la diaspora et produit à partir d'un ailleurs, c'est-à-dire du *centre*, un discours sur sa société d'origine. En ce qui nous concerne personnellement, l'enjeu est pour nous d'identifier les implications de cette position et les contraintes qui pèsent sur notre production discursive à propos de notre pays d'origine en tant qu'intellectuel expatrié. Notre triple inscription dans le champ académique des recherches en communication, dans une université canadienne, et comme intellectuel africain ou africaniste rend difficile mais néanmoins épistémologiquement nécessaire ce travail d'analyse de notre positionnement idéologique et heuristique. Mais la problématique va au-delà de l'explicitation certes importante du positionnement (d'où parle-t-on ?). Spivak (1990) estime que l'enjeu discursif est majeur en tant qu'il réfère, au-delà de la légitimité à prendre la parole (Who should speak ?), à la question vitale de l'auditoire auquel on s'adresse. Est dès lors en question l'historicité de l'intellectuel du Tiers monde, souvent présenté au *centre* comme détenteur d'une certaine authenticité pour produire un discours sur son pays d'origine, mais vu par les intellectuels nationaux comme éminemment suspect⁸. Cette position difficile nécessite pour être bien comprise

⁸ Nous avons personnellement pu faire l'expérience de cette suspicion lors de nos entretiens de collecte de données au Sénégal durant l'hiver 2006 avec des intellectuels et des experts africains. L'analyse de ces

de remonter à la période coloniale et à la lutte pour la décolonisation en vue de faire l'histoire de l'intellectuel du Tiers monde dans le premier monde. La généalogie des enjeux «politiques» liés au positionnement discursif, idéologique et géographique des chercheurs africains est également cruciale. Ainsi Hountondji (2000 : 53) pose la question de leur place dans le système international de production du savoir :

Nos chercheurs contribuent à des degrés divers, selon leur discipline et leurs capacités, au progrès scientifique, sans se poser de questions relatives à l'usage qui est fait de leur savoir. Leurs découvertes profitent-elles aux gens de leur propre contrée ou plutôt à ceux d'autres pays ? ... Quelle est la place de l'Afrique dans le monde de la production scientifique et technologique et dans les relations d'échange internationales qui y sont associées ?

Procédant à une analyse économique politique de la production de savoir, il ajoute (2000 : 53-54) :

Comparé au travail scientifique des principaux centres de recherche de la planète, celui des pays en voie de développement a un statut qui est tout autant périphérique que leur activité économique par rapport à la production industrielle de l'Occident. La comparaison montre quels sont les mécanismes qui, dans cette région, créent et maintiennent une forme scientifique d'orientation externe⁹, dont l'impact le plus visible est la centralisation de tout savoir produit dans la périphérie et la soumission de celui-ci au contrôle et à l'exploitation du centre.

A cette analyse, il faudrait ajouter le rôle des intellectuels et des chercheurs de la diaspora qui contribuent de l'extérieur à produire un savoir souvent d'inspiration africaniste¹⁰ soumis à des stratégies spécifiques au sein de leur champ de production. James Halloran semble ainsi mettre de l'eau au moulin de Hountondji :

interactions selon nos catégories d'enquêtés, bien que non systématiquement effectuée ici, serait très intéressante et pourrait faire l'objet d'un article séparé.

⁹ Cet élément procède d'une forme d'extraversion épistémique.

¹⁰ Dans le champ littéraire, le phénomène est également connu. La production par des autochtones antillais d'une littérature conforme aux canons et à la vision des écrivains coloniaux a ainsi été qualifiée de «doudouiste».

«Wherever we look in international communication research – exports and imports of textbooks, articles and journals ; citations, references and footnotes ; employment of experts (even in international agencies) ; and the funding, planning and execution of research – we are essentially looking at a dependency situation. This is a situation which is characterized by a one-way flow of values, ideas, models, methods and resources from North to South.» (James Halloran, cité par Thussu, 2000 : 66):

Se confrontant également à ces questions importantes, Chow estime que la problématique du *discours postcolonial* interpelle spécifiquement ceux des intellectuels issus du Tiers monde qui vivent dans le premier monde car c'est l'univers discursif inévitable dans lequel leur production scientifique s'inscrit :

«Within that space, these intellectuals are not only 'natives' but spokespersons for 'natives' in the 'third world', currently, the prosperity of that space is closely tied up with the vast changes taking place in Western academic institutions, notably in North America, where many intellectuals 'of color' are serving as providers of knowledge about their nations and cultures. The way these intellectuals function is therefore inseparable from their status as cultural workers/brokers in diaspora, which may be a result of graduate studies, research, visiting or permanent appointments, immigration, and, in some cases, exile or political asylum.» (Chow, 1993 : 99).

A rebours de ces perspectives critiques, le travail des intellectuels diasporiques peut également être interprété comme une tentative symbolique de la part du chercheur. A cet effet, une question également importante est celle des objets de recherche privilégiés par les chercheurs africains, qu'ils appartiennent à la diaspora ou soient situés dans leur espace national d'origine. Il semblerait en effet que les recherches initiées par les chercheurs africains portent majoritairement sur l'Afrique¹¹. Ce projet de reprise en main et de compréhension de sa situation politico-sociale par le Noir est défendu par Du Bois qui affirme :

Je ne parvenais pas à considérer une expression telle que «conscience de genre» comme une loi scientifique. Mais, détournant mon regard de ses stériles

¹¹ Afrique qui fut également l'objet d'étude des chercheurs africanistes européens issus des anciens empires coloniaux.

jongleries verbales et affrontant les faits de ma propre situation sociale et de mon univers racial, je décidai d'introduire la science dans la sociologie en étudiant les conditions et les problèmes qui affectaient mon propre groupe. J'allais étudier les faits, tous les faits, concernant le Noir américain et sa misère, et, par des mesures, des comparaisons et des recherches, je parviendrais à une généralisation valide. (Du Bois, cité par Gilroy, 2003 : 160).

Cette forme de ghettoïsation heuristique est cependant critiquée par le chercheur sénégalais Amady Aly Dieng (1975 : 128) :

Peut-être est-il temps de reconnaître courageusement que nous avons fait fausse route, que nous avons été victimes de ce qu'il faut bien appeler l'idéologie africaniste, idéologie selon laquelle les hommes de science africains devraient se pencher uniquement sur des problèmes africains, s'interdire de prendre le large, s'enfermer dans une espèce de ghetto théorique, et laisser à leurs pairs occidentaux le privilège d'une science véritablement universelle ; idéologie selon laquelle, plus profondément encore, les problèmes africains seraient absolument spécifiques, et par suite les besoins africains absolument différents des exigences universelles de l'homme raisonnable (ce qui permettrait, à l'occasion de leur réserver un traitement différent, en bafouant impunément et sans risques leur soif de liberté).

Voilà peut-être le contentieux sur le fond duquel toute recherche effectuée dans une université du Nord par un Africain et portant sur sa société d'origine participe, de manière implicite ou explicite. Il nous importe aussi de mettre au jour une tentative de rétablissement d'une vérité historique qui est également au fondement du choix de notre objet de recherche : l'État et la figure du politique en Afrique appréhendés dans une perspective communicationnelle à travers la question des ressources communes. Rétablissement car, comme l'affirme Achille Mbembe (2000 : 13) : «Voilà, dans sa fermeture [l'inscription par la science occidentale de l'objet Afrique dans le registre du manque, de l'absence et du non-être], le discours préalable sur fond duquel tout propos d'Africain sur l'Afrique se déploie. Voilà le langage que tout propos d'Africain sur l'Afrique doit sans cesse raturer, valider ou ignorer, souvent à ses dépens.». L'explicitation de cette position ontologique aboutit-elle nécessairement au *vérificationnisme* que dénonce Popper et dont Boudon qualifie les tenants d'intellectuels de conviction ? Contre Boudon, il faut peut-être rappeler avec Weber que la *libido*

sciendi du chercheur est distincte de l'*éthique de conviction*. Weber précise en effet que le choix d'un sujet n'est jamais neutre et qu'il s'effectue par rapport à des valeurs. Il estime que seule une *neutralité axiologique* est garante de l'ethos scientifique. C'est notre projet d'explicitier les tenants ainsi que les implications du choix de notre objet de recherche sans pour autant transiger sur la nécessaire rigueur dans l'analyse ni sur l'exigence de falsifiabilité de nos hypothèses de travail que nous allons explicitier sitôt justifié notre choix du Sénégal comme terrain de recherche, qui découle immédiatement de notre objet principal de recherche : le processus de régulation des télécommunications par l'État postcolonial sénégalais.

4. Justification du choix du Sénégal comme terrain de recherche

Le choix du Sénégal répond, outre la proximité qui nous y lie, à un certain nombre d'éléments objectifs qui nous semblent de nature à renforcer la pertinence de notre choix :

- C'est notre pays d'origine et nous en avons une bonne connaissance de la problématique historique, politique, économique et sociale générale ;
- Le pays, ancienne capitale fédérale de l'Afrique occidentale française, est caractéristique à plusieurs égards de la stratégie coloniale française dans la sous-région ouest africaine ;
- L'État postcolonial sénégalais a une grande proximité avec la France tout en ayant développé dès le XVIII^e siècle des institutions politiques locales autonomes inédites dans la sous-région ;
- De manière précoce, dès 1985 l'État postcolonial a entrepris une importante réforme de son secteur des télécommunications dont naîtra l'opérateur historique, la Société nationale des télécommunications (Sonatel) ;
- En 1996 y a eu lieu une révision profonde de la gouvernance du système des télécommunications avec un premier code des télécommunications qui libéralise le secteur ;

- Le Sénégal est membre fondateur de l'OMC, il est par conséquent lié par certaines obligations contractuelles, à l'instar de l'ensemble des anciens membres du GATT ;
- Le pays est dès le tout début, en 1997, un signataire de l'Accord de base sur les télécommunications de l'OMC ;
- Le Sénégal est un leader dans la sous-région pour ce qui est des technologies d'information et de communication (TIC) : il est responsable du volet NTIC du Nepad et son président est le promoteur le plus engagé de la *solidarité numérique* comme vecteur de développement pour les Tiers mondes ;
- Le pays a créé suite à ses engagements internationaux un organe administratif puis une agence de régulation en charge des télécommunications et rattachés directement à la Présidence de la République ;
- La spécificité due au fait que le parti au pouvoir est d'obédience néolibérale tandis que le Sénégal fait partie de la cohorte des pays les moins avancés (PMA) offre une tension intéressante à analyser ;
- La technologie liée aux télécoms est très performante et un réseau de points publics d'accès (télécentres) extrêmement dense existe dans le pays, ce qui met au centre des discours les thèmes du développement et de l'accès universel ;
- ...

5. Questions et hypothèse de recherche

La présente recherche, s'inscrivant dans le cadre d'une économie politique des télécommunications, s'attache à essayer de comprendre historiquement les logiques à l'œuvre qui ont modelé l'économie générale du secteur des télécommunications au Sénégal. A partir des modes de régulation qui les ont adaptés aux réalités sénégalaises, nous procéderons à une périodisation de ces régimes de gouvernance entre 1960, date de l'indépendance du Sénégal, et 2005.

Étant donné que l'objet de la présente recherche est d'étudier le secteur des télécommunications au Sénégal ainsi que d'analyser l'évolution des régimes globaux de

gouvernance et la reconfiguration que l'État postcolonial sénégalais lui oppose dans une perspective dynamique, nous tenterons d'identifier les différents régimes de gouvernance des télécommunications au niveau international. A chaque changement du régime de gouvernance nous essaierons également de discerner dans quelle mesure le mode national de régulation s'adapte à cette restructuration du cadre global. Cette articulation est opérée par l'État postcolonial sénégalais, d'où sa centralité dans notre dispositif heuristique. Nous mettrons un accent particulier à caractériser la stratégie de l'État postcolonial sénégalais et à saisir le fil de son action institutionnelle dans le secteur des télécommunications en postcolonie sénégalaise. La périodisation ainsi opérée nous permettra, au niveau analytique, de mettre au jour les continuités et les modifications notables en ce qui concerne l'évolution historique du phénomène. En l'occurrence, elle nous permet d'interroger la succession des régimes de gouvernance au niveau international et de les relier à la régulation postcoloniale des télécommunications au Sénégal.

5.1 Question centrale de recherche

Quelle est l'économie générale de l'articulation des principes de la gouvernance globale des télécommunications dans l'espace postcolonial sénégalais vue à travers la question des ressources ?

5.2 Questions spécifiques

5.2.1 Quelles sont les orientations qui organisent la régulation du secteur en termes de politiques de télécommunications ?

Cette question nous permettra d'interroger les politiques publiques et les priorités invoquées en appui à la régulation des télécommunications. Il s'agira d'identifier les procédés de légitimation de la régulation proprement dite. Pour ce faire, nous mettrons ici à contribution les plans quinquennaux de l'État, les lettres de politique générale et les différentes lettres de politique sectorielle des télécommunications du gouvernement du Sénégal. Les *discours officiels* à l'exception des entretiens seront également mis à profit.

5.2.2 Quelle est la régulation *de jure* des opérateurs de télécommunications ?

La réponse à cette question doit nous permettre de mieux comprendre le cadre juridique qui organise l'activité des acteurs chargés de l'exploitation du secteur. Le corpus exploité consistera en un ensemble de textes juridiques organisant l'exercice des opérateurs. Il s'agira de lois, de décrets, de règlements et de décisions émanant soit du Parlement, soit de la Présidence de la République, soit de l'organe de régulation ou du Ministère en charge des télécommunications.

5.2.3 Qu'en est-il de la pratique effective de régulation selon les acteurs concernés ?

A la lumière des principes supposés régir l'activité des opérateurs, cette question permettra de mesurer la distance ressentie par les acteurs entre les principes juridiques et la régulation effective. Le corpus sera constitué principalement par les entretiens effectués auprès des différentes catégories d'acteurs que nous avons identifiées.

5.2.4 Quels régimes peut-on reconstruire pour ce qui est de la gouvernance globale des télécommunications telle qu'elle est initiée par les organisations spécialisées ?

Il s'agit essentiellement de reconstruire la rationalité des différents régimes de gouvernance à travers les catégories que nous avons forgées. Cette périodisation sera à mettre en regard de la régulation nationale pour saisir leur articulation. Le matériel documentaire retenu ici servira dans une perspective d'économie politique d'instrument à l'analyse des différentes formes d'exhortation, de coercition ou de gestion (règles d'allocation, de partage, de distribution et de contrôle des ressources) telles qu'elles transparaissent dans les productions discursives des organisations de gouvernance globale (UIT, Banque mondiale, OMC et Intelsat principalement).

5.2.5 Quelles sont les ressources concernées et comment a historiquement évolué leur gestion par l'État ?

L'économie politique des ressources au cœur des télécommunications sera ici abordée. Consistant essentiellement en fréquences, orbites et infrastructures, nous voulons ici

essentiellement relier la régulation nationale au cadre global organisant l'allocation de ces ressources communes au niveau international. D'une part, nous nous intéresserons aux lois et aux décrets d'application spécifiques aux ressources. D'autre part les réponses des enquêtés relatives à cette question seront mises à profit pour apprécier les pratiques effectives.

5.2.6 Peut-on distinguer une permanence dans la «figure du politique» au Sénégal comme instance de gouvernement ou le processus dit de globalisation opère-t-il une rupture majeure ?

Cette interrogation est essentielle pour notre propos. Puisant dans l'anthropologie politique, nous interrogerons la figure du politique en postcolonie en regard d'une analyse du politique dans l'espace sénégalais telle qu'elle ressort de travaux classiques. Il s'agira ici d'une analyse dont le matériau consistera en l'ensemble des fragments analysés et auquel nous tenterons d'attribuer une signification. Au centre de ce travail de production de sens réside l'État postcolonial qui est notre objet ultime de recherche.

5.3 Hypothèse de recherche

Pour mener à terme la présente recherche, nous partons d'une hypothèse inspirée de notre question centrale de recherche et qui nous servira à opérationnaliser l'analyse des données collectées. Nous soutenons que la régulation des télécommunications est compréhensible à tout moment à la fois synchroniquement comme enjeu de développement et diachroniquement comme adaptation aux changements globaux qui affectent la gouvernance globale du secteur. A mesure que la gouvernance globale évolue vers davantage de libéralisation et de prise en compte du secteur privé au détriment des États, le processus de régulation étatique s'y adapte de manière paradoxale en cherchant à contrôler les acteurs et les ressources malgré un cadre réglementaire de plus en plus ouvert et compétitif.

6. Cadre opératoire

Au centre de notre cadre théorique figurent trois concepts :

- les régimes de gouvernance
- le processus de régulation
- l'État postcolonial

Il s'agit essentiellement de chercher à comprendre l'intervention de l'État comme une forme d'articulation et de transposition sous forme de règles de droit (répondant à une stratégie de survie en contexte de rareté des ressources) des principes de gouvernance régissant théoriquement le fonctionnement du secteur. L'opérationnalisation des concepts en catégories et en indicateurs (Appendice A) nous permettra d'interroger à partir d'une grille précise mais souple les données que nous avons collectées. La pertinence de ce corpus est en lien avec nos questions spécifiques comme nous l'avons montré plus haut.

CHAPITRE I

ANCRAGE TRANSDISCIPLINAIRE

Akwule (1988) s'est intéressé aux perceptions par les élites diplomatiques ouest africaines de la nécessité d'une approche coordonnée des politiques de télécommunications dans le cadre de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Pour ce faire, il a inscrit sa perspective à l'articulation de cinq approches en Relations internationales. Ces approches sont celles de la *prise de décision* (decision making), de la *théorie des élites*, du *rôle des images dans les Relations internationales*, du *climat international* et du *régionalisme*. Il nous semble difficile d'assimiler pareil cadre conceptuel à une perspective transdisciplinaire dans la mesure où ces approches ont été toutes développées en Relations Internationales et l'auteur les réinvestit dans le même champ mais en les articulant de manière originale pour les besoins de sa recherche. Pour notre part, nous avons effectivement emprunté à des disciplines différentes qui toutes avaient quelque chose de pertinent à dire sur notre objet de recherche. En ce sens, notre perspective est transdisciplinaire dans la mesure où l'objet «État postcolonial» dans sa matérialité propre prend le dessus sur les approches disciplinaires qui contribuent à le construire heuristiquement.

Devant la variété des termes (multidisciplinarité, pluridisciplinarité, interdisciplinarité, transdisciplinarité) utilisés parfois les uns pour les autres, nous proposons ici quelques éléments pour une distinction heuristique de la terminologie.

La multidisciplinarité ou la pluridisciplinarité caractérisent à notre sens une étude à plus large portée dans laquelle la pertinence sociale de l'étude ou le choix délibéré de ses initiateurs les porte à constituer une équipe dans laquelle des compétences diverses issues de disciplines variées sont mises à contribution. Nous proposons ainsi que la distinction entre les deux termes réfère au fait que la pluridisciplinarité caractérise l'équipe de recherche en tant qu'entité globale tandis que la multidisciplinarité réfère à la diversité des contributions disciplinaires apportées par les membres de l'équipe.

L'interdisciplinarité réfère à une approche dans laquelle une variété de regards informés par des perspectives disciplinaires distinctes permet d'observer un objet de recherche sous des jours différents. En ce sens, les épistémologies des différentes disciplines cohabitent sans nécessairement se fondre comme dans le cas de la transdisciplinarité. La juxtaposition de cadres théoriques distincts permet de saisir suivant des perspectives différentes le même objet. La transdisciplinarité pour sa part se rapporte à notre sens à la construction d'un cadre théorique au sein duquel l'objet de recherche prend le dessus et impose pour son étude le recours à des disciplines distinctes sans que celles-ci n'informent plus qu'il ne faut sa construction. Par opposition à un cadre théorique, nous aurions ici un cadre conceptuel qui fusionne les héritages heuristiques dans des concepts spécifiquement forgés pour saisir la singularité de l'objet de recherche considéré. Ainsi dans ce chapitre, nous aurons à invoquer et faire dialoguer l'économie politique, les Relations Internationales et l'anthropologie politique pour saisir l'objet «État postcolonial» à travers les concepts de gouvernance et de régulation, cette double tripartition étant au cœur du dispositif épistémique de notre recherche.

Par ailleurs, si nous considérons que la nature de la recherche ne tient pas au type de données¹², il importe de fonder plus rigoureusement le caractère qualitatif de notre travail de recherche. C'est d'abord en ayant évalué l'apport d'une méthodologie quantitative et en estimant qu'elle est peu susceptible d'apporter des éléments de réponse pertinents à notre question de recherche que nous avons interrogé la pertinence d'une approche qualitative dans la collecte et le traitement des données collectées. L'inscription de la présente recherche dans le cadre d'une méthodologie de recherche qualitative tient à la nature des données recueillies et au traitement adéquat auquel elles sont soumises en vue de répondre à la question centrale de la recherche. Cette dernière porte sur les rapports politiques entre les régimes de gouvernance globale et les modes de régulation nationale des télécommunications au Sénégal. La réponse à cette interrogation appelle une investigation des représentations des acteurs autant que de la

¹² Il existe par exemple des traitements statistiques réputés quantitatifs qui s'appliquent à des variables nominales qualitatives.

forme objective que prennent la gouvernance et la régulation. Mais il est clair que le choix d'une approche qualitative n'est pas neutre car il implique une posture épistémologique particulière dont il importe d'être conscient. Cette posture, interprétative dans le cadre de la présente étude, nous semble susceptible de produire des résultats pertinents pour notre objectif en situant notre regard de chercheur en complémentarité avec celui de nos enquêtés. Par ailleurs, la mise au jour des significations et des interprétations qu'ils produisent sert, par le relais de notre propre analyse, une visée critique de dévoilement des processus masqués par les discours dominants sur des thèmes comme la libéralisation, la bonne gouvernance ou le développement. Cependant, au-delà du type de recherche privilégié, le degré de généralité des résultats obtenus est un élément important sur lequel il importe de s'attarder. Le critère de *généralisabilité*, dont Kvale (1996) rappelle qu'il tient son origine des approches quantitatives¹³ et consiste à extrapoler valablement les résultats obtenus dans l'échantillon à l'ensemble de la population, ne nous semble pas opposable à une étude qualitative comme la nôtre pour la simple raison que l'échantillonnage aléatoire que la *généralisabilité* présuppose et nécessite, non pertinent pour notre propos, n'a pas été effectué dans le cas de la présente recherche. Notre choix des répondants pour l'entretien s'est fait en nous basant selon la catégorie à laquelle appartient l'enquêté sur l'expertise, sur l'implication effective dans le processus de régulation, sur les responsabilités politiques, sur notre propre réseau social et sur l'accessibilité des enquêtés. Le critère de *transférabilité* ou de *généralisabilité analytique* (Giordano, 2003) nous semble plus indiqué car il réfère à la pertinence d'adapter le processus heuristique pour comprendre d'autres cas similaires. En l'occurrence, nous pourrions nous demander en quoi l'analyse du processus de régulation en postcolonie sénégalaise pourrait non pas être généralisée à l'Afrique par exemple, mais plutôt en quoi cette analyse permettrait de dire quelque chose de pertinent du cas Sud africain (Savoie-Zajc,

¹³ Il faut ici rappeler que dans les études en communication, cet impératif de *généralisabilité* ou de validité externe comme il est parfois appelé, est plus souvent invoqué par les approches fonctionnalistes que par celles constructivistes ou interprétatives.

2000) quand on est attentif à la différence des cultures politiques, économiques et sociales propres aux deux pays.

1.1 L'économie politique et les politiques publiques

Les premières études en communication, notamment aux États-Unis, ont eu pour objet les audiences, le journalisme et les études de contenu. Jusque dans les années 50, donc avant l'avènement de la télévision, elles se sont principalement focalisées sur la radio et la presse écrite et étaient financées par les publicitaires soucieux de rationaliser et rentabiliser leurs campagnes de promotion. Une approche empiriste s'est ainsi établie avec, dans le champ politique, un intérêt marqué pour la propagande et la persuasion, en sociologie une mise en exergue des rapports entre médias, culture de masse et société, et en psychologie la centralité du changement et des processus de persuasion. Ce n'est que dans les années 70 que les études portant sur les systèmes de communication en tant que tels apparaissent. Il devient dès lors possible de s'intéresser de manière normative à des alternatives sur la manière d'organiser les systèmes de communication comme le câble ou la radiodiffusion. Selon Ithiel de Sola Pool, l'émergence des politiques publiques de communications comme champ de recherche est en grande partie tributaire de l'accélération de plus en plus importante des inventions technologiques dans le champ médiatique. Ainsi, jusque dans les années 50, les changements technologiques auraient été assez lents pour permettre une généralisation des résultats des recherches sans prendre en compte les paramètres institutionnels liés au contexte historique. Dans les années 70 par contre :

«We are now at the point, on the exponential acceleration of change, where major innovation in our communications system are coming every decade, and there is no reason to expect that acceleration to stop. We are entering a period in which the whole communications system will be in a period of constant flux. *That makes the communications system itself an object of research* (souligné par nous). The important issues for scholars looking at the next decade are not only how people behave in the existing communications system, but what the communications system itself will be.» (Sola Pool, 1974 : 33).

C'est dans ces mêmes années 70 que l'Unesco a fait de l'accès aux moyens d'information par les pays pauvres son cheval de bataille. Dans cette dynamique se situent le Rapport MacBride ainsi que la *Conférence de San José* au Costa Rica en 1976 dont a émergé une définition systématique des politiques de communication :

Les politiques de communication constituent des ensembles cohérents de principes et de normes destinés à tracer des orientations générales à l'intention des organes et des institutions de communication dans chaque pays. Ils fournissent un cadre de référence pour élaborer des stratégies nationales dans la perspective d'une mise en place d'infrastructures de communication qui auront une fonction à remplir dans le développement éducatif, social, culturel et économique de chaque pays. Même lorsqu'elles ne sont pas formulées explicitement, il existe déjà, dans de nombreux pays, des politiques nationales de communication qui représentent l'aboutissement d'un processus de coopération et de négociation entre divers partenaires : les pouvoirs publics, les médias, les organisations professionnelles et le public, qui est l'utilisateur final. (Cité par Mattelart, 1992 : 244).

Padioleau (1986) propose de manière plus opérationnelle de définir les politiques de communication comme : 1) des systèmes plus ou moins organisés ; 2) constitués d'acteurs (individus, groupes, organisations) indépendants se mouvant dans des environnements ; 3) porteurs d'idées et d'intérêts ; 4) ayant des objectifs explicites ou tacites ; 5) manipulant des ressources et des contraintes.

1.1.1 De l'économie politique...

Madeleine Grawitz (1993) soutient que l'économie politique a connu historiquement quatre orientations distinctes en fonction de l'objet de la connaissance économique et des méthodologies privilégiées, et ce depuis sa constitution comme discipline scientifique au milieu du XVIII^e siècle en France avec l'école physiocrate. Outre l'économie politique d'inspiration marxiste, une des trois autres approches est celle des classiques anglais (Ricardo et Smith) qui s'intéresse au processus de formation de la richesse à travers le rôle des agents économiques dans la production. Rôle et place qui fondent leur prétention à la captation d'une certaine part de la richesse créée. L'école

historique allemande¹⁴ aurait également contribué au XIX^e siècle à la formation de l'économie politique comme discipline scientifique autonome, particulièrement par son attachement à caractériser les dynamiques nationales et historiquement situées en ce qui concerne les processus d'échange corrélatifs de la division sociale du travail. Cette deuxième inflexion de la discipline a favorisé l'émergence d'une école institutionnaliste aux États-Unis. Vers la fin du XIX^e siècle, à peu près en même temps que l'école néo-classique, elle met l'accent sur la centralité des institutions et la nécessité de s'attacher à l'étude de leur évolution historique. Suivant les écoles qui se sont développées en son sein, les comportements sociaux et économiques individuels ou collectifs sont mis de l'avant. Le versant théorique de ce courant a été promu par Carl Menger¹⁵ (1885) puis Joseph Schumpeter (1908 ; 1963) et plus près de nous par Friedrich Von Hayek ou Raymond Boudon qui se revendiquent de l'école libérale.

Quant à Marx, le privilège qu'il accorde à la *praxis* par rapport à la *théorie* est justifié par le fait qu'il lui apparaît impossible par la seule théorie de saisir la totalité de l'expérience sociale. L'abandon de la prétention de saisir la totalité d'une expérience quelconque transparaît également dans la perspective économique politique qui se considère comme une voie parmi d'autres de saisir un aspect de la réalité sociale¹⁶. L'économie politique ne serait ainsi qu'une des entrées possibles pour essayer de comprendre la «planète communication». Mais même au sein de l'économie politique de la communication, des approches concurrentes cherchent à saisir le principe des

¹⁴ Elle remet en cause l'approche de l'école classique qui affirme «l'homogénéité du comportement des sujets économiques», donc de l'*homo œconomicus*. Autant les historistes allemands (Knies, Roscher, Hildebrandt) que les institutionnalistes américains (Veblen, Mitchell, Commons) veulent comprendre l'évolution des différentes économies nationales. Ceux-ci considèrent que le moteur en est la place et la fonction des institutions tandis que les historistes ne proposent aucune explication causaliste.

¹⁵ A propos des institutionnalistes et des historistes, Menger le marginaliste affirme (cité par Grawitz, 1992 : 247) : «Nous obtenons l'intelligence historique d'un phénomène en recherchant sa genèse individuelle, c'est-à-dire en nous représentant les circonstances concrètes au milieu desquelles il a pris naissance avec ses caractères propres... Nous obtenons l'intelligence théorique d'un phénomène concret [...] lorsque nous l'envisageons comme le cas particulier d'une certaine loi de succession ou de coexistence des phénomènes [...]».

¹⁶ Cette approche «réaliste» de la vie sociale se veut une troisième voie entre l'idéalisme théorique et l'empirisme radical. Elle serait selon Mosco (1996 : 2) «mutually constituted by *both* sensory observation and explanatory practices». En ce sens, une approche *réaliste* référerait à la réalité comme constituée à la fois de ce que nous vivons et de la manière dont nous expliquons notre expérience.

phénomènes étudiés. Alors que Mosco (1996) a recours aux concepts de *commodification*, de *spatialization* et de *structuration* pour interroger l'économie politique de la communication, pour notre part nous recourons aux concepts de *gouvernance*, de *régulation*¹⁷ et d'*État postcolonial* pour approcher ce que nous concevons comme une économie politique des télécommunications. Une économie politique de la régulation des télécommunications nous semble pouvoir apporter une contribution à ce débat par une analyse sectorielle ainsi que par l'interrogation du rôle de l'État-nation postcolonial dans la nouvelle économie de l'information.

1.1.2 ...A l'économie politique de la communication

L'économie politique inspirée de Marx a ainsi permis de féconder des approches sectorielles pour l'analyse des phénomènes économiques ou sociaux dans nombre d'autres disciplines que la science économique elle-même. Il en est ainsi de l'économie politique de la communication. Marx a fondé sa critique «de la prétention à l'objectivité du savoir économique sur l'analyse des conditionnements idéologiques et des facteurs historiques qui gouvernent la mise en place des rapports sociaux de production et d'échange.» (Grawitz, 1993 : 246). L'économie politique de la communication est une approche spécifique pour étudier la communication, mais elle partage son objet de recherche avec des approches comme les *Cultural Studies* ou les *Policy Studies*. Ces dernières ont une filiation directe avec l'économie, la science politique et l'approche institutionnelle. Si on considère la diversité des héritages et des proximités théoriques invoquées, on se rend bien vite compte que les études en communication, comme leur objet, présentent un panorama extrêmement divers. Ainsi, l'école du *Public Choice Theory*, qui appartient au champ des *Policy Studies*, applique des modèles néoclassiques pour formaliser le comportement d'un consommateur rationnel alors que l'économie politique classique s'est construite contre le recours à l'État de l'école mercantiliste accusée d'être improductive. L'économie politique dite critique à son tour accusera les

¹⁷ Caractérisée par une triple extraversion : de la gouvernance globale, de la propriété des opérateurs et du processus de régulation orienté vers la survie du politique.

classiques de privilégier l'analyse économique sur une base nationale, masquant ainsi les inégalités de classe qui subsistent au sein même des ensembles nationaux. À son tour l'approche marxiste de l'économie politique est attaquée sur plusieurs fronts au motif que l'accent mis sur les classes laisse de côté les relations de genre, de race, d'orientation sexuelle, etc. Autant dire que l'historiographie de l'économie politique montre que la discipline, si tant est qu'elle puisse avoir une dénomination unique, a connu des remises en cause et des réorientations théoriques et épistémologiques fondamentales. Il suffirait pour s'en convaincre de référer à la critique faite à la théorie de la dépendance par un de ses théoriciens les plus importants. En effet, Cardoso¹⁸ (1993) soutient que la théorie de la dépendance nécessite d'être revue de manière fondamentale car le système capitaliste n'a plus besoin d'une frange importante des pays sous-développés qui sont complètement déconnectés de l'économie-monde¹⁹. Alors que les tigres du Sud-est asiatique, de même que l'Afrique du Sud, le Brésil ou l'Inde prendraient de plus en plus leur juste place dans l'économie mondiale, les pays les moins développés ne présenteraient plus aucune pertinence, même comme périphéries dépendantes, pour l'économie globalisée. Sensible à la spécificité de la communication, Garnham (1979) cite en exergue de *Contribution to a Political Economy of Mass Communication* Raymond Williams qui, en 1977, appelait de ses vœux une approche inédite pour l'étude des industries de la communication. Cette approche nécessiterait de revoir la dichotomie marxiste classique entre base et superstructure dans la mesure où l'industrialisation de la culture a rendu inséparables l'activité économique capitaliste et la production culturelle. Cette filiation est revendiquée par Garnham dans son approche de l'économie politique, mais l'auteur se distancie de l'idéalisme des études culturelles qui lui semblent dénuées d'un ancrage historique et revendique une théorie matérialiste

¹⁸ Pour ses écrits sur la théorie de la dépendance, voir son *Dependency and Development in Latin America*.

¹⁹ Empruntée à Fernand Braudel, la notion d'économie-monde, qui se distingue de l'économie mondiale, se rapporte à des espaces géographiques spécifiques au sein desquels un pôle constitue le centre géographique et économique autour et au profit duquel s'organise et gravite ce que Wallerstein a pu qualifier de «périphérie». La perspective de la *longue durée* de Braudel et celle transhistorique des études postcoloniales nous semblent cohérentes à ce égard.

des industries de la communication.

Garnham estime que l'économie politique de la communication de masse a pour objet de déterminer les conditions de la production matérielle des moyens de communication. Face à la complexe diversité des processus historiques et sociaux, l'économie politique cherche à identifier les aspects du champ social qui sont les plus pertinents pour comprendre le moteur de cette dynamique, et ainsi saisir la logique de son contrôle humain, qui revient à celle du pouvoir. Il est également affirmé avec force que la subjectivité a certes un intérêt certain, mais qu'elle est moins déterminante dans le cadre de cette théorie que l'accumulation de capital et la détention des moyens de production. Garnham procède à une critique à la fois de l'École de Francfort²⁰, des Cultural Studies²¹ et des travaux de Dallas Smythe pour qui la fonction fondamentale des médias serait de vendre de l'audience aux publicitaires, et non de diffuser une idéologie aux consommateurs. Garnham fonde ainsi une approche originale de l'analyse des industries de la communication au sein des pays capitalistes modernes en introduisant une nuance dans l'analyse des médias et en estimant que tous les médias des sociétés capitalistes ne répondent pas systématiquement à une logique capitaliste. En effet, selon la définition marxiste du capital, il faudrait que la production médiatique ne soit qu'une étape dans le procès de circulation et de multiplication du capital. Dans l'esprit de Garnham, le matérialisme qui caractérise l'économie politique comme approche pour l'analyse des industries médiatiques doit déboucher sur des propositions politiques concrètes, ce dont l'analyse marxiste classique, trop théorique et idéologique se révèle incapable :

«In order to understand the structure of our culture, its production, consumption and reproduction and the role of the mass media in that process, we need to confront some of the central questions of political economy in general, the problem of productive and non-productive labour, the relations between the

²⁰ Qui ne prendrait pas assez en compte la nature contradictoire et non inéluctable du procès d'industrialisation de la culture observé.

²¹ De Stuart Hall, en particulier, à qui il reproche de dénoncer les médias comme reproduisant la domination sociale sans proposer une analyse de ce processus.

private and public sectors, and the role of the State in capitalist accumulation, the role of advertising within late capitalism.» (Garnham, 1979 : 226).

Un autre aspect de cette théorie économique politique des mass médias est qu'elle ne prétend pas chez Garnham à l'universalisme, mais s'estime pertinente pour l'étude de la période historique présente dans les sociétés occidentales capitalistes. Ithiel de Sola Pool avait, en son temps, contextualisé l'aspect temporel de la recherche en communication, mais semblait tenir pour acquis que le modèle était exportable, d'où l'emphase sur les bienfaits de la communication internationale. Garnham prend cependant bien soin de prévenir contre une sclérose sémantique de l'économie politique comme expression²² : «further the political economy of mass-media is the analysis of a specific historical phase of this general development linked to historically distinct modalities of cultural production and reproduction.» (Garnham, 1979 : 127).

Pour notre propos, il importe de justifier pourquoi l'approche économique politique peut être convoquée pour l'analyse de la régulation des télécommunications en Afrique, et au Sénégal plus particulièrement. Il faut d'une part noter que le modèle économique capitaliste est de moins en moins historiquement et géographiquement situé. Contrairement à l'assertion de Garnham²³ (1990), il est possible de constater une uniformisation croissante des règles du jeu économique mondial à travers l'action des organisations en charge de la gouvernance globale qui feront l'objet de notre intérêt. L'analyse de la régulation des télécommunications en Afrique et dans le Tiers monde plus généralement montre en quoi la déréglementation et la libéralisation du secteur échappent de plus en plus à la souveraineté exclusive des États et sont régies par des organisations transnationales. De plus, l'État reprend souvent à son compte les thèses néolibérales, l'exemple le plus patent en est peut-être en Afrique le *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique* (Nepad, 2005, en ligne) conçu comme le programme

²² Comme ce fut le cas de la dichotomie base/superstructure de Marx et Engels, figée comme dogme épistémique chez leurs épigones.

²³ L'auteur définit le cadre d'investigation de l'économie politique à une conjoncture économico-spatio-temporelle déterminée, celle propre aux sociétés capitalistes occidentales.

du développement africain et qui consacre comme un fait inéluctable auquel il convient de s'adapter la libéralisation de l'économie mondialisée²⁴.

Mosco (1996 : 25) a pu de son côté définir l'économie politique comme «l'étude des relations sociales, particulièrement des relations de pouvoir, qui constituent conjointement la production, la distribution et la consommation des ressources». L'économie politique postule la prééminence du fait économique et cherche à déterminer du côté de la détention les conditions normatives d'une meilleure organisation publique de l'économie mass médiatique. A cet effet, les problèmes d'accès et de contrôle des médias ont été abordés très tôt par Dallas Smythe (1957) puis Herbert Schiller (1969) qui ont contribué à l'émergence d'une économie politique de la communication en Amérique du Nord. Ces recherches pionnières se sont beaucoup concentrées sur la propriété et le phénomène de concentration médiatique, qu'elle soit verticale ou horizontale.

Cependant, l'analyse de l'évolution du champ ne fait pas l'unanimité. Dans un article très controversé datant de 1990, James Curran fait une analyse de la recherche en communication au terme de laquelle il estime que la différence entre l'approche économique politique et l'approche pluraliste libérale est de plus en plus ténue. Ce sont les travaux de Foucault qui auraient poussé nombre de chercheurs en économie politique à prendre leurs distances par rapport à une analyse en termes de conflit de classes devenue trop typée. Cela se serait répercuté dans les travaux de Golding et Middleton (1982) par exemple par un intérêt accru pour les valeurs des journalistes et le management idéologique en complément au traditionnel thème de la propriété des groupes de presse. Du côté de l'approche libérale, Tunstall (1981), par exemple, fait le

²⁴ Ainsi le Nepad a été l'interlocuteur officiel représentatif des intérêts africains lors de la conférence préparatoire de Bamako en 2002 pour le Sommet mondial de la société de l'information (SMSI) de Genève. Ce choix peut paraître curieux si l'on sait qu'il existe une Union africaine des télécommunications (UAT) dont la mission est justement de promouvoir le développement des télécommunications sur le continent africain. L'accent mis par le Nepad sur les projets d'infrastructures et la portée continentale du partenariat peuvent expliquer qu'il soit un partenaire dont le discours est particulièrement conforme aux attentes des promoteurs du SMSI.

trajet inverse, élargissant son intérêt pour l'autonomie individuelle des journalistes aux réseaux de relations entre les groupes de presse et les centres de pouvoir. Quoi qu'il en soit, il demeure qu'une tradition plus récente s'est intéressée aux discours, et plus particulièrement aux implications du passage d'un discours centré sur le service public à un autre davantage intéressé à la rentabilité économique (Tremblay, 1990 ; Wilson, 1992). Le service public est également au cœur des travaux de Melody (1997) qui se pose la question suivante : «comment promouvoir l'intérêt public à travers les politiques publiques ?». Cet auteur a joué un rôle majeur dans la communauté épistémique de la réforme des industries de la communication. Melody est un institutionnaliste qui ne défend pas la compétition en tant que telle mais la valorise quand elle lui semble socialement bénéfique. En ce sens, il promeut un élargissement des parties prenantes à l'intérêt public aux petites et moyennes entreprises (PME), aux citoyens et aux usagers. En économie politique de la communication internationale, Hamelink (1983) a milité pour une prise en compte des droits de l'homme à travers la notion de «droit à la communication» dans le panorama conceptuel des études et des politiques de communication. Dans une critique du modèle de marché devenu prédominant, Garnham (1990) au niveau national, Collins (1998) au niveau régional et Mattelart (1991) au niveau international plaident tous pour une plus grande prise en compte de l'intérêt public dans le processus de mise en place des politiques de communication. L'évolution de ce registre discursif et ses canaux de diffusion sont une des questions importantes de la présente recherche.

1.2 Les approches de l'État en Relations Internationales

«Above all, the state is a spatially Janus-faced entity, with one face looking to the international and global realms and the other facing the domestic arena. This enables the state to play off the different realms and power sources in order to enhance its multiple interests, which in turn leads to changes in the domestic and international "spheres".» (Hobson, 2000 : 210).

Dans les sciences sociales, plusieurs disciplines se sont intéressées à l'étude de l'État. On pourrait les situer sur un continuum allant des *théories normatives*, qui s'attachent à définir la figure la plus souhaitable que l'État devrait avoir, aux *théories explicatives*, qui sont plus intéressées à caractériser le fonctionnement effectif de l'État et la manière dont l'institution étatique s'articule au jeu des différents acteurs. Aux deux extrémités du spectre on peut citer la philosophie politique (approche normative) et l'anthropologie politique (approche explicative). Nous voulons essayer de concilier une perspective normative telle qu'elle émane du cadre de gouvernance à une approche réaliste nourrie par l'étude de la régulation concrète opérée par l'État postcolonial. En effet, étant donné que l'État postcolonial est appréhendé dans le présent travail à l'articulation entre la gouvernance globale et la régulation nationale, il s'avère nécessaire de nous intéresser aux Relations Internationales pour apprécier les apports éventuels de la discipline à une théorie de l'État postcolonial. En Relations Internationales, dès les années 70, la question qui opposait les auteurs était celle de l'autonomie relative de l'État face à la société civile ou de manière plus générale face aux «acteurs non étatiques». Ce débat a opposé les néoréalistes (qui soutiennent que l'État comme entité autonome a un rôle clé dans la sphère des Relations Internationales) aux libéraux qui avancent que le rôle de l'État décline du fait de l'importance croissante des acteurs non étatiques (les multinationales) et de la globalisation économique (Morse, 1976).

Ce débat sur les rapports entre l'État et la société a connu quelques variantes dans les années 80 et 90 avec une opposition entre libéraux, marxistes et néo-wébériens sur le degré d'autonomie relative de l'État et de la société (Hobson, 2000). Nous passerons en revue dans la suite de ce chapitre la substance de ce débat pour en tirer des enseignements pour notre propos. Il importe cependant d'en identifier auparavant les limites. D'abord, il est exagérément polarisé entre deux positions opposées et la question est traitée de manière binaire. Par suite, l'apparition de problématiques et de questions de recherches nouvelles est improbable. Il apparaît une simplification exagérée par chaque camp des arguments opposés. Enfin, de manière paradoxale, la controverse en est arrivée à éluder complètement l'objet supposé de la recherche qui est l'État. Plus

récemment, le débat s'est déplacé d'une opposition de *l'État contre la société*²⁵ à un consensus relatif sur le fait qu'il est difficile d'autonomiser les deux entités et qu'il faut penser leurs relations en termes de structuration réciproque. Demeure cependant en filigrane la notion de souveraineté qui est au centre de l'appareillage théorique des néoréalistes mais qui a été battue en brèche autant par les libéraux que par les marxistes.

1.2.1 Le marxisme et la notion d'État : entre instrumentalisation et autonomie relative

Nous allons nous intéresser à la manière dont l'État a été appréhendé par les différentes variantes du marxisme afin de comprendre plus précisément les implications épistémologiques du choix de l'économie politique comme approche pour interroger l'État postcolonial. Avec Hobson (2000), nous choisirons d'interroger à partir de la question de la figure de l'État le marxisme classique, le néo-marxisme et la théorie de la dépendance.

1.2.1.1 Le marxisme classique et l'État : la dialectique *debout* contre la fétichisation de l'État

Le projet de Marx de développer une théorie spécifique de l'État n'a jamais vu le jour. En fait, il devait naître avec le sixième tome du *Capital*. Malgré l'absence d'un corpus unifié et explicite, il est cependant possible d'affirmer que pour Marx, l'État libéral qui lui est contemporain ne saurait prétendre défendre l'intérêt général. Au contraire, c'est l'instrument de défense des intérêts de la classe bourgeoise. Nous nous proposons de confronter cette conception marxienne de l'État avec sa méthode dialectique pour éclairer organiquement sa position. En effet, par la méthode dialectique, Marx entend ne pas se limiter à l'apparence factuelle des choses mais découvrir la réalité intrinsèque

²⁵ Qui rappelle le titre de l'ouvrage de Pierre Clastres *La société contre l'État* qui a contribué de manière importante au débat qui avait lieu au même moment en anthropologie politique sur la caractérisation du fait politique dans les sociétés dites *sauvages, archaïques, acéphales* ou *segmentaires*.

voilée par la première impression qu'on peut en avoir²⁶. Dès lors, il importe de s'interroger sur la réalité cachée de la fonction de l'État pour ne pas succomber à sa fétichisation. Cette réalité cachée et tue concerne la lutte des classes qui est le moteur de l'histoire autant que de la vie sociale. Aussi Marx accuse-t-il l'économie politique libérale de s'en tenir à l'apparence des choses qu'elle prend pour leur essence et ainsi d'être coupable de fétichiser l'État libéral. Dans la perspective marxiste, la fétichisation est à combattre car elle peut opérer sur toutes choses et agit comme un «voile» qui obscurcit et rend d'autant plus difficile la mise au jour du processus dialectique par lequel les choses prennent corps et s'historicisent. Par ailleurs, la distinction base/superstructure selon la théorie du «reflet» impose de s'intéresser aux rapports de production qui sont à l'origine de la superstructure étatique²⁷ pour avoir une bonne intelligence des enjeux réels. Ces enjeux sont relatifs à un jeu de contradictions à somme nulle dans lequel les classes en présence luttent les unes au détriment des autres pour la captation des ressources et du pouvoir. Ainsi apparaît la nature processuelle, historique et dialectique de l'approche marxienne dans la mesure où dans un mode de production donné, la thèse (la classe non productive) est niée par la classe productive dans un moment d'antithèse avec pour effet possible un changement de mode de production. Cette centralité des modes de production veut «remettre sur ses pieds» la dialectique hégélienne qui mettait au centre de son dispositif les idées qui, chez Marx, occupent une position secondaire par rapport à la réalité économique. Il importe également de relever que l'État pour Marx n'est appelé à subsister que pendant la phase socialiste du développement historique et qu'il est supposé disparaître avec l'avènement du communisme et la disparition des classes caractéristique de la fin de l'histoire. Quelles sont les implications pour le présent travail de cette conceptualisation de l'État ? Il apparaît que l'institution étatique est fondamentalement²⁸ à comprendre en rapport avec la lutte des classes. Par ailleurs, notre propre intérêt pour les relations interétatiques

²⁶ Il affirme dans *Le Capital* que toute science serait vaine si l'apparence des choses coïncidait avec leur essence.

²⁷ Et donc de chercher au-delà de l'État sa propre vérité.

²⁸ Certains critiques soutiennent même que c'est de manière exclusive.

semble absent de cette approche classique, à moins de transposer sur l'arène internationale la structure des relations politiques internes à l'espace national. Néanmoins, l'approche marxiste classique nous enseigne quelque chose sur l'autonomie de l'État ou plutôt son impotence face aux forces qui la meuvent. Au plan national à tout le moins, l'État serait donc à créditer d'une autonomie institutionnelle très faible sinon inexistante au vu des intérêts des classes dominantes, en l'occurrence les élites postcoloniales africaines. Quels sont les contours de cette élite ? Se limite-t-elle aux prédateurs impliqués dans le patrimonialisme étatique ? Comprend-elle les classes moyenne et supérieure dont les intérêts coïncident structurellement avec ceux des dirigeants politiques contre les masses paysannes ? Ces interrogations posent la question préalable de l'existence de classes sociales différenciées au Sénégal. Senghor (1961 : 78) parle de proto-classes dans son projet d'édification d'une voie africaine du socialisme quand il affirme: «Il n'y a pas de classes dans notre société. Mais l'analyse découvre une certaine tendance, un 'mouvement réel' vers la formation de classes». Il faut analyser ces propos dans le cadre de la promotion de l'unité nationale. Le premier Président de la République du Sénégal, d'obédience socialiste et élu depuis quelques mois seulement à l'époque, met en garde :

Dans notre société négro-berbère – nous l'avons vu et on ne saurait trop le répéter -, il n'y a pas de classes en guerre, mais des groupes sociaux en lutte d'influence. Ils seront, demain, en guerre les uns contre les autres si nous n'y prenons garde, si nous laissons les intellectuels – professions libérales, fonctionnaires, employés, voire ouvriers – constituer une classe qui opprime, en les trompant, paysans, pasteurs et artisans. (Senghor, 1961 : 116).

Le critère le plus discriminant parfois avancé est celui de l'alphabétisation qui tracerait une ligne de démarcation sociale plus pertinente que le prolétariat, cela d'autant plus que la classe ouvrière est très réduite par rapport à la masse des agriculteurs africains.

L'analyse de Balandier (1985a) s'avère particulièrement pertinente à ce propos, à la condition de se rappeler qu'elle s'appliquait à l'Afrique des années 1950, donc avant l'indépendance formelle survenue pour l'essentiel dans les années 60. L'auteur parle plus volontiers de types sociaux que de classes sociales. Les types seraient issus de la

différenciation entraînée par la modernisation coloniale. Recourant aux deux critères distinctifs que sont l'alphabétisation et le capital économique, il distingue comme types le marchand, le riche, le lettré, le pauvre, etc. A terme, cette dynamique est supposée donner lieu à la formation de classes sociales et d'une bourgeoisie locale. L'existence d'une bourgeoisie blanche a un effet important, celui de cristalliser le ressentiment des populations noires colonisées. Cependant, l'émergence et la constitution d'une minorité *négro-urbaine* en bourgeoisie a, selon Balandier, eu pour effet de «rompre la quasi-unanimité à fondement racial» et d'exacerber les tensions internes. Face à cette élite, un *prolétariat colonial* qui se définit par la perte de son bagage culturel et son faible pouvoir économique est également en gestation. Ce dénuement est lié à la constitution des zones urbaines, les *brazzavilles noires*, dans lesquelles les anciens paysans font l'expérience désastreuse d'une modernité en accéléré où leurs formes de socialité s'évanouissent de même que les formes de solidarité organique face à la monétarisation des rapports interindividuels qui s'est accentuée en postcolonie. On le voit, la période coloniale montre déjà les germes d'une hiérarchisation de la société urbaine africaine en proto-classes sociales.

Concernant les Relations Internationales, il faut cependant rendre raison à Marx car son silence relatif sur la sphère internationale n'est pas un mutisme, même si le théoricien demeure toujours aussi sensible aux facteurs économiques et aux relations de pouvoir :

«The relations of various nations with one another depend upon the extent to which each of them has developed its productive forces, the division of labour and domestic commerce... The relation of one nation to others... depends on the stage of development achieved by its production.» (Marx, cité par Hobson, 2000 : 117).

Il existe également d'autres variantes du marxisme classique plus attentives aux Relations Internationales. Lénine (1979) par exemple, soutient que la baisse tendancielle du taux de profit²⁹ est l'une des raisons essentielles qui expliquent que le capitalisme et

²⁹ Selon Lénine, l'environnement économique national ne permettant pas indéfiniment la croissance des profits, et la logique du capital voulant son accroissement permanent dans un processus de circulation des

l'impérialisme évoluent ultimement de concert pour la conquête de nouveaux marchés. Ainsi le cadre léninien donne une place plus grande à l'État dans les relations économiques internationales. Cependant, étant donné que l'autonomie domestique de l'État est très limitée dans la perspective marxiste classique, il est utile d'opposer la figure de l'État chez les libéraux et chez les marxistes classiques. En effet, pour les libéraux, le rôle de l'État est réduit dans l'espace national à celui de facilitateur des échanges tandis qu'au niveau international son rôle est accru car il permet d'atteindre un monde pacifique à travers la réalisation des objectifs individuels. Pour les marxistes, il va sans dire que l'État ne peut qu'aiguiser les conflits dans la mesure où son objectif est de maintenir les intérêts d'une classe privilégiée réduite en nombre par rapport aux masses laborieuses. C'est ce qui fait affirmer à Hobson (2000 : 120) : «for Marx, the state was not the resolver of social struggles, but a reflection of them».

1.2.1.2 Le néo-marxisme gramscien et l'État : de la domination à l'hégémonie

De manière générale, pour faire face aux critiques, le néo-marxisme s'est à son tour insurgé contre une lecture par trop littérale et fixiste de Marx. Contre ce «marxisme vulgaire» qui fétichise la lettre de certains écrits de Marx, Althusser (2005) ou Poulantzas (1971) s'opposent au réductionnisme économique et soutiennent que l'État ne peut être réduit à la lutte des classes. Nous nous intéresserons ici davantage à l'approche néo-gramscienne de Cox (1981 ; 1996) qui nous semble plus porteuse pour notre objet que la perspective structuraliste d'Althusser ou de Poulantzas, même si toutes créditent l'État d'une autonomie «relative» face à la classe dominante dans un continuum temporel relativement court. En effet, sur les moyen et long termes, la complicité de l'État avec la bourgeoisie n'est aucunement mise en cause. L'*autonomie relative* de l'État permet de ne plus le considérer comme le «reflet» d'un mode de

flux économiques, il devient nécessaire d'investir dans des environnements plus propices aux surplus. Les terrains les plus adéquats sont à cet effet ceux caractérisés par une rareté du capital qui se trouveraient être les pays les moins avancés économiquement et technologiquement.

production donné mais plutôt comme *déterminé en dernière instance* par l'économique (Poulantzas, 1971). C'est-à-dire que l'État peut prendre des mesures ponctuelles favorables au prolétariat pour se l'accommoder, mais à terme, toute économie étant une économie de temps, ce sont les objectifs finaux de la classe dominante qui seront promus par l'État. On voit ainsi une jonction possible avec Gramsci et la velléité hégémonique de l'État. L'État étant hégémonique dans la mesure où la domination de la classe qu'il promeut est considérée comme légitime par les classes dominées. Cette relecture qui se revendique du Marx de la *maturité* et prend ses distances d'une lecture «vulgaire» du premier Marx ne va cependant pas jusqu'à affirmer l'autonomie totale de l'État que les marxistes de tous bords reprochent aux libéraux.

Si, au sein du néo-marxisme, on s'intéresse plus précisément à la manière dont l'État a été conceptualisé dans le cadre des Relations Internationales, les travaux de Robert Cox (1986, 1996) s'avèrent féconds. Antonio Gramsci (1991) avait puissamment renouvelé la pensée politique en articulant l'hégémonie au «bloc historique». L'hégémonie d'une classe sur les autres est réalisée en leur faisant des concessions³⁰ par le biais d'un État doté d'un faible degré d'autonomie. Par ailleurs, la légitimation de l'ordre établi se fait par le truchement de ce qu'Althusser a nommé des «appareils idéologiques d'État» comme l'école, l'armée, la famille ou l'église qui opèrent comme instruments de socialisation et d'intégration. Cependant, aux «modes de production», Gramsci préfère la notion de «bloc historique» comme moteur de la dynamique étatique. Le bloc historique articule de manière non univoque les sphères politique, idéologique et économique de manière à récuser tout réductionnisme économique. Par contre, dans la filiation de la tradition marxiste classique, Cox (1986) soutient que ce faisant, l'objectif de l'État est de maximiser son pouvoir et celui de ses commettants. Au niveau des Relations Internationales, l'auteur soutient que la libéralisation du commerce, loin de bénéficier à tous, ne fait l'affaire que des dominants en permettant aux économies les plus puissantes de se développer au détriment des marchés dominés. On demeure bien

³⁰ Par exemple des politiques sociales à leur avantage.

dans l'univers d'un jeu à somme nulle dans lequel les gains des uns ont pour condition de possibilité les pertes des autres. De fait, la libéralisation, sous ses dehors de neutralité, ne serait que l'instrument de domination de quelques-uns sur l'immense majorité. Hobson (2000 : 130) ramène la perspective analytique à une échelle qui nous intéresse quand il soutient :

«Nevertheless, it would be incorrect to assume that only a hegemonic economy benefits. This is because hegemony is also accepted by the various national bourgeoisies throughout the world, since it enables them to enhance their power over their own proletariats. Accordingly, there develops a transnational alliance of bourgeois interests, a “transnational ruling class”.»

1.2.1.3 La théorie de la dépendance et l'État : l'extraversion/exploitation de la périphérie au profit du centre

Plusieurs exemples à l'échelle internationale peuvent servir à illustrer l'exploitation de la périphérie et son instrumentalisation au bénéfice du centre ou des régions en voie d'ascension. Ainsi, avec le développement rapide de l'économie américaine, le Canada lui a servi de réservoir de matières premières ainsi qu'à l'Angleterre. Les États-Unis importaient du bois et du papier pour faire face à l'explosion des «penny press» sur leur territoire :

«Canada, by the conspiracy of geography and the history of European empire, was cast as a staple economy providing such raw materials to England and the United States. Consequently, many of the decisions central to Canadian development were made in London, New York, and Washington, increasingly in this new century in the United States. To support its imports the United States exported capital, commodities, and, increasingly, culture. In his studies of paper Innis discovered the true Canadian double bind. The United States imported the raw material of printing from Canada under the doctrine of freedom of trade, a doctrine of Manchester economics that the United States selectively adapted to its interests. It then exported back into Canada the finished products fashioned from Canadian raw materials : newspapers, books; magazines, and, above all, advertising and defended its exports with the doctrine of freedom of information.» (Carey, 1989 : 159).

Concernant l'Afrique contemporaine, Ki-Zerbo (2004) soutient qu'il n'est pas rare que des projets de loi votés par le Parlement burkinabé soient accompagnés d'un mémo gouvernemental affirmant que l'octroi de crédits par la Banque mondiale est conditionné à l'adoption de la loi en question. Pareille situation témoigne clairement de l'extraversion de la gouvernance nationale, c'est-à-dire du fait qu'une prérogative de la souveraineté nationale aussi importante que l'adoption des lois par un Parlement élu soit soumise au diktat d'acteurs externes. Ces considérations posent en filigrane la question encore plus essentielle de l'importation des institutions postcoloniales de l'ancienne métropole et qui est souvent décriée même si cet état de fait est parfois instrumentalisé par les acteurs politiques africains :

La véritable indépendance est celle de l'esprit. Un peuple n'est pas réellement indépendant quand, acquise l'indépendance *nominale*, ses dirigeants importent, telles quelles, des institutions – politiques, économiques, sociales, culturelles – qui sont, ailleurs, les fruits naturels de la géographie, de l'histoire, de la race. (Senghor, 1961 : 16).

La théorie de la dépendance s'attelle explicitement à analyser les rapports internationaux à travers l'étude de la structure des échanges économiques. En ce sens, c'est une approche qui, plus que les autres courants marxistes, prend comme objet de recherche l'environnement des relations internationales et porte un intérêt central à l'État. Cependant, l'État est subordonné dans cet environnement à la force structurante de l'économie capitaliste. Pour Wallerstein (1974 ; 1980 ; 1966) notamment, l'économie-monde capitaliste est plus déterminante que l'ordre politique international concernant la voie qu'adoptent les États dans leurs relations réciproques. La critique faite à cette approche est qu'elle dépeint les États comme complètement amorphes faces aux forces économiques. En fait, chez Wallerstein, la conformation de l'État aux impératifs de l'ordre économique global est une question de survie dans un ordre qui lui est imposé. La reproduction de l'ordre économique capitaliste au niveau international est permise par la conjonction de trois processus : d'abord la distribution inégale du pouvoir étatique

selon qu'il s'agit du centre, de la semi-périphérie³¹ ou de la périphérie ; ensuite l'existence d'hégémonies qui permettent de renforcer la structure de l'ordre économique existant ; enfin, le renforcement du système multilatéral à l'échelle internationale par la superstructure politique issue du Traité de Westphalie de 1648. Dans une approche similaire mais appliquée à une analyse sectorielle des télécommunications, Sy (1996) soutient que le développement des infrastructures de télécommunications dans le centre a pour condition nécessaire dans un jeu à somme nulle le sous-développement infrastructurel de la périphérie. Cette approche théorique a été élaborée initialement par Frank (1967) contre l'approche de la modernisation. La thèse de Frank étant que les pays périphériques ne sont pas *non développés*³² mais plutôt *sous-développés* et que la cause en est l'exploitation économique³³ dont ils sont victimes de la part du centre.

Harold Innis (1972) n'est pas en reste et propose une analyse dans la conjoncture impériale des télécommunications qui cadre parfaitement avec le concept d'extraversion qui nous intéresse ici. Procédant à une analyse dynamique des rapports de décentralisation/recentralisation entre la métropole impériale et les territoires sous sa domination, Innis montre qu'avant la révolution américaine, la structure des communications répondait à un *pattern* impérial avec un axe est-ouest entre Londres et les Amériques. De fait, les communications entre les colonies britanniques étaient lentes et se faisaient par le biais de Londres. Même les nouvelles des journaux dans les colonies concernaient principalement la vie de la métropole impériale. C'est également le constat fait par Balandier (1985) à propos des villes coloniales d'Afrique, les *brazzavilles noires*, dont l'analyse de contenu de la presse écrite montre une extraversion manifeste au profit de Paris.

³¹ La semi-périphérie opère comme périphérie au centre et comme centre à la périphérie. Il s'agit d'une sorte de zone tampon dont l'Europe de l'Est ou des pays comme le Brésil ou l'Inde font partie. Il faut noter que cette tripartition de Wallerstein s'est faite à rebours de la notion de Tiers monde qu'il récuse car elle lui semble inopérante. Le monde selon l'auteur est unique et intégré par un système complexe de relations économiques qui favorise certains pays au détriment d'autres.

³² Ce qui laisserait entrevoir l'espoir d'un développement ultérieur.

³³ Qui prend la forme de la division internationale du travail et de l'édiction des règles du commerce international par les pays du centre exclusivement.

1.2.2 La théorie libérale et l'État : entre facilitation et régulation

Dans ce chapitre, nous allons passer en revue trois variantes de la philosophie libérale de l'État en ce qui a trait aux Relations Internationales : le libéralisme classique, l'institutionnalisme libéral et la théorie des régimes qui est d'orientation plus néolibérale. Il s'agira de les interroger à travers le rôle et la rationalité qu'ils attribuent à l'État à la fois dans l'espace domestique national et dans le cadre international.

1.2.2.1 Le libéralisme classique : entre autonomie domestique négative et interventionnisme international

Concernant la figure de l'État telle qu'elle apparaît dans l'approche libérale des Relations Internationales, un certain nombre d'éléments demeurent récurrents malgré la variété des approches. Parmi ces éléments, le plus fréquent est peut-être que l'État a pour rôle premier de faciliter la poursuite des fins sociales et économiques des individus. En ce sens, la hiérarchie des normes place au sommet l'individu dont la légitimité supérieure rend nécessaire l'instrumentalisation de l'institution étatique. Un autre élément important est que l'État est doté d'une «rationalité pratique» dans ses relations avec les autres nations, de manière à promouvoir la paix au niveau global par la poursuite croisée et autonome de ses fins propres. Il est cependant intéressant de noter que la théorie libérale crédite l'État d'une capacité à promouvoir la paix au niveau international par l'application d'une politique étrangère adaptée mais également à intervenir au niveau national pour promouvoir les intérêts individuels hors de toute influence néfaste des acteurs nationaux dominants. Ce dernier aspect ne résulte pas tant dans la théorie classique libérale d'une aptitude de l'État à garantir son autonomie que de l'absence de prise en compte de l'existence de catégories d'acteurs susceptibles de biaiser les règles d'une gouvernance équitable à leur strict profit, bénéficiant ainsi d'un monopole³⁴ qui leur assure une rente économique. En ce sens, il faut remarquer que le

³⁴ (Carey, 1989 : 167) définit économiquement le monopole comme «the control of supply by a single source».

libéralisme classique, tout en conceptualisant un État minimal au niveau national, dote celui-ci d'une forte capacité de structuration dans ses relations avec les autres États. Ce n'est pas le moindre paradoxe qu'on peut relever dans la théorie libérale de l'État.

Le problème des «rentes monopolistiques» dans le marché intérieur n'est cependant pas ignoré des classiques, puisque Smith soutenait en 1776 déjà que ces «rentes» sont assurées par des barrières tarifaires dont l'effet premier est d'induire une augmentation des prix au profit du monopole considéré et au détriment d'autres secteurs économiques plus performants car ayant un avantage naturel selon la théorie des *avantages comparatifs* (Ricardo, 1817). Si l'on s'intéresse à l'argumentation macro économique des classiques en rapport avec la manière dont ils conçoivent l'État, il devient possible d'identifier les raisons pour lesquelles l'intervention étatique en vue de régler les tarifs leur semble problématique. Étant donné que le meilleur organisateur du niveau des prix et de l'allocation des ressources est le marché, toute intervention de l'État en ce sens est analysée comme une «distorsion» du mécanisme économique normal. Par ailleurs, ce faisant, l'État crée par le fait même des situations de rente au profit des producteurs du bien considéré³⁵, ce qui est problématique en ce sens qu'il s'agit d'une intervention artificielle permanente nuisible à l'économie globale³⁶. Le terme «rent-seeking», développé par la *théorie du choix public* tire son origine de l'analyse de Smith (1976) selon laquelle les producteurs les plus puissants cherchent à influencer l'État pour bénéficier de mesures anticoncurrentielles comme des tarifs élevés et des restrictions à l'entrée de leur niche. Pour résister à ces pressions, l'État doit être assez fort et autonome pour faire primer l'intérêt général. Or on l'a vu plus haut, le degré d'autonomie et d'intervention³⁷ de l'État dans le libéralisme philosophique est

³⁵ Les activités sous-optimales peuvent de ce fait être artificiellement maintenues au détriment des autres secteurs ou des biens sur lesquels le pays considéré conserve un avantage comparatif substantiel.

³⁶ Smith (1976) dans le livre II distingue également le travail productif correspondant à la production manufacturée du travail improductif qui concerne de manière générale le secteur des services. Orientant sa critique vers le roi et les ministres, il affirme que leur travail ne permet d'acquérir ni protection, ni sécurité, ni défense pour le futur.

³⁷ Il faut ici distinguer l'autonomie, qui est négativement définie comme capacité de l'État à ne pas se laisser capturer par des intérêts corporatistes, de l'interventionnisme étatique qui est la manière proprement active dont l'État libéral est censé investir l'espace des Relations Internationales pour promouvoir les échanges économiques et un monde de paix.

relativement faible (État minimal), d'où le paradoxe entre l'État tel qu'il est normativement conçu et l'État tel qu'il doit effectivement intervenir pour promouvoir les principes économiques libéraux (libre commerce). C'est dans le cadre de cette tension qu'il devient pertinent de concevoir la nécessité d'une forme de régulation des pouvoirs publics sur des secteurs économiques spécifiques.

1.2.2.2 L'institutionnalisme libéral : l'État à mi-chemin entre marxisme et libéralisme

L'apport original de l'institutionnalisme libéral fut, à l'encontre de David Ricardo et d'Adam Smith, d'avoir crédité l'État d'un rôle actif non minimaliste dans l'espace national. C'est cette veine que Keynes, à la suite de Hobson (1902) exploitera pour promouvoir les politiques étatiques interventionnistes de relance de l'économie par la demande. La contribution inédite de Hobson par rapport à ses prédécesseurs libéraux fut de rompre avec la thèse de l'autorégulation économique par le marché et sa défense de l'idée selon laquelle des mesures politiques volontaristes étaient nécessaires pour favoriser le fonctionnement de l'économie aux niveaux national et international. Il conçoit l'État :

«[...] as an instrument for the active adaptation of the economic and moral environment to the new needs of individual and social life, by securing full opportunities of self-development and social service for all citizens [...]»
(Hobson, 1902 : 3).

On le voit, l'évolution est de taille puisque la vie individuelle autant que collective est dorénavant prise en compte. Par ailleurs, exit l'État minimal, il faut dorénavant promouvoir une politique interventionniste. Si l'on considère également que le rejet de la théorie de la «main invisible³⁸» est motivé par la constatation faite par Hobson que l'économie réelle est constamment distordue par des groupes en situation de domination (les propriétaires terriens et les détenteurs de capitaux), il devient clair que l'auteur se

³⁸ Contrairement à Smith, Hobson ne défend pas une vision homéostatique de l'économie.

rapproche plus qu'aucun autre libéral contemporain des conceptions économiques marxistes. La distance radicale qui l'en sépare est cependant que Hobson, bien que sensible au risque encouru par le prolétariat dans le cas d'une économie qui tourne en roue libre, croit cependant fondamentalement que l'État est en mesure de réformer le système capitaliste. Ce point est capital et il permet, étant donné le fait également que l'État est conçu comme autonome aux niveaux national (pour organiser l'économie) et international (par une politique extérieure volontariste), d'ultimement situer Hobson (1902) du côté des libéraux plutôt que des marxistes, même s'il navigue probablement quelque part entre les deux.

1.2.2.3 La théorie des régimes internationaux : une approche néolibérale ou une théorie de l'information ?

Keohane (1984) a été, dans le domaine des Relations Internationales, le premier parmi les néolibéraux à soutenir que l'État est un acteur égoïste dont la rationalité est à chercher dans la maximisation de son utilité plutôt que dans une hypothétique motivation idéaliste ou humaniste. Il a par ailleurs spécifiquement établi son cadre théorique à l'articulation entre l'État et les régimes économiques internationaux. En fait, les États sont ici considérés comme des acteurs dotés d'un fort degré d'autonomie et qui sont en mesure de déterminer les régimes économiques au niveau international. Les États sont donc les architectes des régimes économiques, et ils s'y investissent parce qu'ils en attendent des gains à long terme. En plus d'être un acteur, l'État est donc bien un *joueur* qui cherche à maximiser ses gains par le biais de diverses stratégies. Il faut également noter que chez Keohane, l'hégémonie impériale peut durer un moment, mais les régimes mis en place peuvent lui survivre dans un système multilatéral. Pour défendre cette thèse, l'auteur articule les régimes économiques internationaux à une hégémonie spécifique pour les relier à la rationalité du jeu étatique. Ainsi l'économie de la coopération montre qu'ils ont intérêt sur le long terme à coopérer pour maximiser

l'utilité générale³⁹. L'auteur effectue également un renversement radical de la perspective des Relations Internationales. En effet, alors que c'est classiquement l'inégalité des rapports de force et de la distribution du pouvoir qui est invoquée pour expliquer la dynamique du jeu des acteurs et l'anarchie qui en résulte parfois, Keohane soutient de manière inédite que c'est plutôt dans la détention inégale de l'information qu'il faut chercher les causes de l'inégalité entre les acteurs. On passe ainsi d'une théorie du pouvoir à une théorie de l'information pour expliquer le moteur des Relations Internationales. La raison en est que dans l'ignorance des intentions des autres États, la meilleure manière de remédier à cette distribution dissymétrique de l'information est de mettre en place des instruments susceptibles de rendre plus transparent le jeu des acteurs institutionnels. Là résiderait donc le principe des régimes économiques internationaux qui seraient à comprendre dans le cadre d'une théorie néolibérale des jeux institutionnels. Il serait possible d'opposer à cette théorie qui se base sur un équilibre à la Pareto dans lequel les acteurs se stabilisent autour du point vers lequel chacun améliore ses gains, une autre approche selon laquelle les acteurs ne calculent pas en termes de gains absolus mais évaluent leurs gains relativement à ceux de leurs rivaux et peuvent être enclins à refuser une situation qui améliore leur situation mais dans une moindre mesure que celle de l'amélioration relative de la situation de leur voisin (Waltz, 1967). Dans la mesure où les institutions internationales sont des instruments forgés par les États pour leurs fins propres, et que l'État libéral est supposé être doté d'une certaine autonomie, il a la liberté de ne pas se commettre dans les accords internationaux si c'est son choix⁴⁰. En ce sens, les régimes sont utiles dans la mesure où les contraintes librement consenties qu'ils peuvent comporter auront pour objectif à terme de maximiser les gains de tous les commettants, même si en regard de telle ou telle corporation, il peut sembler comporter des désavantages à court terme.

³⁹ Il faut souligner ici que l'épistémologie sous-jacente à l'approche de Keohane est celle du «dilemme du prisonnier» qui montre que dans des situations récurrentes de jeu à somme nulle, la seule solution rationnelle à terme pour les acteurs est de coopérer. Du fait que les Relations Internationales sont une économie de temps au sens de Marx, et que les enjeux sont multiples et récurrents, l'auteur considère que là réside la raison de l'émergence des régimes internationaux pour un résultat profitable à tous.

⁴⁰ Dans la réalité les choses ne sont pas si simples, particulièrement pour les pays sous-développés.

Si l'on applique cette théorie au cas de l'État sénégalais, il apparaît clairement que les mesures prises en vue de la libéralisation des télécommunications attendent en retour des contreparties⁴¹ de la part des institutions financières internationales ou dans le cadre de la coopération bilatérale. Cela n'est nullement une spécificité postcoloniale puisqu'il est avéré que les États libéraux architectes des régimes internationaux font une concession dans tel domaine pour s'en voir faire dans tel autre par leurs partenaires économiques. Hobson (2000) parle à ce propos de «issue linkage». Un autre élément particulièrement important dans l'économie générale des régimes économiques est celui de la «bonne réputation». Prenant la forme discursive de la «bonne gouvernance⁴²» ou des systèmes de points (rating), la réputation sert de puissant instrument d'extraversion en fondant l'État dans sa politique domestique à invoquer la nécessité de respecter ses engagements ou une certaine ligne de conduite à laquelle elle est contrainte par des acteurs externes pour justifier sa politique interne. C'est en ce sens que les engagements pris par les États, postcoloniaux ou pas, dans des instruments juridiques coercitifs comme les traités (quand ils sont ratifiés), rendent problématique la frontière entre politique nationale et politique étrangère car l'une est susceptible d'être réinvestie dans l'autre.

1.2.3 L'approche wébérienne de l'État

Les travaux en sociologie politique de Max Weber ont eu une postérité encore très actuelle dans le champ des sciences politiques et des Relations Internationales. Au sein de ces dernières, plusieurs approches se revendiquent expressément de l'héritage wébérien. Nous en passerons ici en revue deux qui nous semblent attentives aux rapports de force qui prévalent dans l'espace des relations interétatiques, bien que la seconde

⁴¹ Sous forme de prêts à taux réduit, d'aide sous forme de coopération, de réduction de la dette publique, etc.

⁴² Il est intéressant de relever que suite aux critiques répétées dont elles ont fait l'objet en raison de leur ingérence dans les politiques économiques nationales des pays du Tiers monde, les institutions financières internationales (IFI) ont partiellement changé de stratégie. Les pays *perfusés* sont dorénavant invités à produire de manière endogène un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) avec des mesures précises et un calendrier pour améliorer leur gouvernance, leurs performances économiques et des objectifs de justice sociale. Étant donné que le DSRP est destiné à faciliter l'obtention de facilités financières de la part des IFI, le procédé a pu être qualifié de «ventriloquisme» par Easterly (2006).

(approche néowébérienne) semble prendre ses distances de certains traits du wébérianisme politique classique pour des raisons que nous allons étudier.

1.2.3.1 État et révolution sociale : l'approche agonistique

Face à ce qu'ils ont identifié comme des lacunes importantes de la théorie libérale ou marxiste de l'État, certains chercheurs se sont revendiqués de Weber pour repenser à nouveaux frais l'État dans le cadre des Relations Internationales. En fait, ces lacunes réfèrent globalement à une accentuation trop importante des contraintes structurelles au détriment de la liberté d'action étatique, à la partition problématique de l'action étatique entre le domaine national et le niveau international et à l'absence de prise en compte de l'historicité de l'État⁴³ et du cadre changeant des Relations Internationales. La convocation de la sociologie wébérienne de l'État dans une perspective dynamique était supposée permettre de repenser de concert le rôle et l'action de l'État aux niveaux national et international. Dans ce projet, Skocpol (1979) a fourni une contribution majeure en estimant que ni la lutte des classes ni le marché intérieur ne permettaient de comprendre le changement social. En lieu et place, son analyse s'est davantage intéressée à l'autonomie de l'État et au système international requis par les exigences guerrières. L'autonomie de l'État permet cependant à ce dernier de s'adapter à un contexte international belliqueux qui est le moteur de l'action étatique au niveau national. Il apparaît ainsi que le contexte international influe grandement sur le fonctionnement de l'État dans ses rapports internes. L'auteure soutient que les défaites militaires subies par les États expliquent en grande partie les révolutions sociales subséquentes⁴⁴. C'est en ce sens qu'on peut considérer que Skocpol privilégie une conception *agonistique* des Relations Internationales en ce sens que seules les

⁴³ Geertz (1973) soutient, avec raison à notre avis, que le fait de considérer la féodalité comme une catégorie historique (donc propre à une conjoncture historique spécifique) ou scientifique (susceptible d'instanciations différentes dans le temps et dans l'espace) implique des postures épistémologiques radicalement différentes.

⁴⁴ Pour exemple, elle cite la révolution française de 1789 qui a fait suite à la défaite militaire face à l'Angleterre, la révolution chinoise de 1911 survenue après la défaite face aux Occidentaux et la révolution russe de 1917 après la défaite de la première guerre mondiale face aux Allemands.

confrontations armées sont porteuses de changement dans l'économie générale des États à ses yeux. Parfois critiquée pour une forme de «darwinisme social international», elle soutient par ailleurs que les révolutions initiées par les masses populaires sont presque inévitablement récupérées par les élites issues des changements et qui parviennent à promouvoir un ordre à leur avantage. Sans analyser les régimes de gouvernance internationale dans les mêmes termes, il nous semble cependant que la gouvernance globale requiert des ressources spécifiques et que certains États sont plus à même d'y imprimer leur marque que d'autres. La critique qu'on peut opposer à Skocpol est que l'activité⁴⁵ de l'État qu'elle promettait de revaloriser en contrepoint aux traditions libérale et marxiste n'apparaît que faiblement car elle est phagocytée par les impératifs guerriers au niveau international.

1.2.3.2 L'approche néowébérienne de l'État : une sensibilité à la complexité

Le maître mot de cette deuxième vague néowébérienne est la complexité car les auteurs entendent rompre avec le «réductionnisme⁴⁶» permanent dans les études antérieures, malgré les professions de foi répétées de certains chercheurs comme Skocpol (1979). Les tenants de cette approche se revendiquent de parrains comme Weber, Élias ou Giddens. Cependant, la conception du pouvoir comme multi localisé et celle de l'État comme imbriqué dans la société les rapproche également des postmodernes comme Foucault, même s'il ne fait pas partie de leur héritage explicitement assumé. Les lieux de pouvoir sont considérés comme multiples et le pouvoir lui-même semble être compris en termes de «relations». A rebours de la tradition wébérienne qui distingue l'État de la société, le premier doté d'une rationalité formelle-instrumentale tandis que les individus agissent selon une rationalité fondée en valeur, Mann (1993) et Hobson (2000) remettent en question cette séparation trop nette. Alors que dans la théorie wébérienne classique l'autonomie et le pouvoir de l'État s'apprécient en termes de distance par rapport à la

⁴⁵ Au sens d'*agency*.

⁴⁶ Il consiste particulièrement en l'application du modèle base/structure qu'on retrouve non seulement chez les marxistes mais aussi chez certains libéraux et réalistes.

société civile, Mann soutient que l'État est d'autant plus fort et efficace qu'il est relié à la société civile et que ses décrets sont acceptés et appliqués. Face aux différents rôles tenus et joués par l'État selon les traditions de recherche classiques⁴⁷, les néowébériens veulent proposer une théorie unifiée de l'institution étatique. Hobson (1997) et Mann (1993) s'intéressent également à l'État et aux Relations Internationales à la différence près que Mann s'intéresse à la manière dont les Relations Internationales permettent de mieux comprendre la politique intérieure des États tandis que Hobson, dont le titre *The Wealth of States* renvoie à Adam Smith, fait le chemin en sens inverse. Contre les néoréalistes qui créditent l'État d'un important niveau de pouvoir à l'encontre de la société civile dont il est distinct, Mann (1997) estime que l'État est *encastré, inséré* ou *intégré* dans des relations sociales et des Relations Internationales et que la frontière ne saurait être trop rigide définie. Par ailleurs, l'auteur soutient que les relations État/société ne se réduisent pas à un jeu à somme nulle, ou du moins ne s'y réduisent que dans les sociétés dictatoriales à l'opposé des sociétés libérales où le principe de coopération prévaut.

1.3 L'anthropologie politique

Certaines définitions extensives font de l'État une réalité primitive consubstantielle à toute organisation sociale. Elle est dans ces cas l'instrument spécifique qui sert à toute société à se gouverner : «la forme dominante du groupement social, qui renferme en son essence la conscience d'une unité complète, reposant sur elle-même, nous l'appelons État» (Meyer, cité par Balandier, 1967 : 147). C'est contre de pareilles conceptions de l'État, jugées trop larges, que les théoriciens du droit en sont arrivés à restreindre son champ en limitant la définition de l'État à l'ensemble des normes juridiques applicables à une société donnée. Ainsi l'État constitue la forme par excellence de l'institutionnalisation du pouvoir. C'est l'analyse *formaliste* du politique qui identifie le

⁴⁷ L'État serait capitaliste selon le marxisme, démocratique selon les pluralistes libéraux, militariste selon les néoréalistes, patriarcal selon les féministes, normatif selon les constructivistes, etc. Hobson (2000) a pour ambition de proposer une théorie qui permette de comprendre l'occupation de ces différentes identités par le même État en fonction des conjonctures.

phénomène politique avec les institutions politiques. Quelque part entre ces deux extrêmes, l'une restrictive et l'autre extensive, se situent la majorité des conceptualisations de l'État.

1.3.1 Sociologie de l'État occidental

La plupart des approches de l'État reprennent cependant les trois éléments caractéristiques que sont l'existence d'un territoire physique, d'une population sur laquelle s'exerce la coercition et d'institutions spécifiques qui matérialisent l'État. A ces critères, Freund (1986) ajoute la rationalité étatique, opposant ainsi les structures politiques «instinctives» ou «improvisées» que sont les royaumes et les empires à l'État qui est une «œuvre de la raison». L'emprunt à Hegel est manifeste chez cet auteur. A l'opposé, Engels fait de l'État une production organique de la société :

La société se crée un organisme en vue de la défense de ses intérêts communs contre les attaques intérieures et extérieures. Cet organisme est le pouvoir d'État. A peine né, il se rend indépendant de la société, et cela d'autant plus qu'il devient davantage l'organisme d'une certaine classe et qu'il fait prévaloir directement la domination de cette classe. (Engels, 1981 : 54).

Ainsi l'État, bien qu'issu de la société s'en autonomise rapidement pour promouvoir les intérêts de classe de sa frange privilégiée. Cette approche organique de la société et de l'État est partagée par Durkheim (2004) pour qui la mutation des formes de solidarité et de la division du travail social est le principal facteur qui explique la genèse de l'État. Durkheim développe une vision positive de l'État comme détenteur de la souveraineté et lieu d'élaboration des décisions engageant la collectivité entière. Il est intéressant pour notre propos de noter que pour Durkheim l'État est une garantie contre les excès de la société et que son action promeut la liberté et la dignité des individus. Contemporain de Durkheim, Weber privilégie une analyse générale du fait politique et développe à son opposé un modèle théorique au centre duquel prend place la coercition. L'intervention de l'État a lieu dans tous les secteurs de la vie sociale à travers l'action d'une administration dotée d'une rationalité spécifique. De fait, le pouvoir colonial aurait selon

cette approche fait passer les sociétés africaines d'un pouvoir patriarcal/patrimonial à une autorité bureaucratique. Elias (1990) s'est quant à lui attelé à étudier la sociogenèse de l'État dans l'occident féodal. Attentif au processus de centralisation progressive du pouvoir et de l'autorité entre les mains de quelques concurrents politiques, il affirme :

A la suite d'une longue série de combats d'élimination, d'une lente centralisation des moyens de contrainte physique et des impôts, s'inscrivant dans la ligne d'une division progressive des fonctions et de la montée de la bourgeoisie professionnelle, la société française accède par étapes à cette structure sociologique qu'on appelle un «État». (Elias, 1990 : 148).

L'État s'adosse ainsi sur les deux monopoles fiscal et de la contrainte physique. Il nous importe cependant, face à ces différents travaux, de nous intéresser à des disciplines et à des auteurs plus attentifs à la spécificité des États postcoloniaux africains. C'est dans cette perspective que l'apport de l'anthropologie politique se révèle crucial.

1.3.2 Les apports de l'anthropologie politique dynamique : de la précolonie à la postcolonie

L'anthropologie politique s'attelle à analyser non plus les institutions politiques formelles, mais les actions visant «le maintien ou la modification de l'ordre établi» (Balandier, 1967). Le projet d'une anthropologie dynamique, qui fut le cheval de bataille de Balandier, a dû se légitimer contre les apories de l'anthropologie structurale qui recompose théoriquement la société à partir des représentations qu'elle construit. Un autre régime d'oppositions peut être établi entre l'anthropologie politique et la philosophie politique, cette dernière se montrant plus attachée à définir la société souhaitable qu'à décrire le fonctionnement effectif de sociétés particulières. Les tentatives pionnières de fonder une anthropologie politique datent du début des années 40 et ont été consacrées prioritairement au terrain africain (Evans-Pritchard, 1940 ; Evans-Pritchard et Fortes, 1940). L'entreprise a contribué à dissocier la théorie politique de la théorie de l'État et à accréditer la thèse selon laquelle les sociétés sont toutes

également *politiques*, contre le privilège accordé pendant longtemps à la figure de l'État comme seule manifestation légitime du fait politique.

L'anthropologie politique s'attache aux manifestations dynamiques du politique et à leur interrelation avec la totalité du système sociétal. C'est en ce sens qu'elle nous intéresse car nous pensons que le processus de régulation sectorielle des télécommunications au Sénégal, malgré l'existence d'un corpus juridique spécifique, n'est intelligible que relié au phénomène de l'exercice du politique dans les sociétés postcoloniales africaines. A cet effet, il est intéressant de noter que la coercition est dorénavant considérée comme constitutive de l'existence même de l'État. Réfutant la distinction entre État traditionnel et État moderne, Balandier soutient que l'État :

[...] s'applique à un territoire et organise l'espace politique de telle manière que cet aménagement corresponde à la hiérarchie du pouvoir et de l'autorité, et assure l'exécution des décisions fondamentales dans l'ensemble du pays soumis à sa juridiction. Moyen de domination, tenu par une minorité qui a le monopole de la décision politique, il se situe en tant que tel au-dessus de la société dont il doit néanmoins défendre les intérêts communs. En conséquence, l'organisation étatique traditionnelle est un système essentiellement dynamique, exigeant le recours permanent aux stratégies qui maintiennent sa suprématie et celle du groupe qui le contrôle. (Balandier, 1967 : 175-176).

L'analyse politique historique permet de replacer la figure du politique en postcolonie dans le cadre plus large d'une sociologie des contacts. Analysant le politique dans une perspective anthropologique, Balandier retient cinq éléments caractéristiques de l'influence coloniale sur les sociétés précoloniales africaines. Il s'agit de :

1. la dénaturation des unités politiques traditionnelles : elle s'effectue par la déstructuration des anciennes unités politiques endogènes et le tracé de nouvelles frontières selon des problématiques exogènes ;
2. la dégradation par dépolitisation : elle se fait par la transformation des problèmes relevant auparavant du politique en problèmes nécessitant un traitement technique et administratif ;

3. la rupture des systèmes traditionnels de limitation du pouvoir : les administrations coloniales ont déstructuré le fonctionnement harmonieux des sociétés précoloniales dans lesquelles existaient des mécanismes de consentement des populations, un rapport entre le pouvoir et le sacré et des institutions de médiation comme les porte-parole ou les griots ;
4. l'incompatibilité des deux systèmes de pouvoir et d'autorité : la coexistence du système traditionnel avec un pouvoir sacralisé et d'une bureaucratie coloniale pose problème. Des comportements relevant du loyalisme dans un système relèvent du népotisme par exemple chez les Soga (Fallers, 1963). Ainsi apparaît un double jeu proche du «principe de coupure» de Bastide ou de la «double consciousness» de Du Bois ;
5. la désacralisation partielle du pouvoir : le pouvoir traditionnel, qui demeure en place dans certains cas, ne tient plus sa légitimité que de l'instance bureaucratique qui le laisse subsister. Les effets de cet état de fait sont très importants et les nouveaux millénarismes ne sont pas pour atténuer ce fait majeur.

L'analyse de la réponse *politique* apportée par les sociétés africaines précoloniales au bouleversement de la colonisation est très instructive. La restructuration du champ du pouvoir corrélatif de l'administration coloniale offre une figure très différente selon les territoires considérés. Dans les espaces dans lesquels le politique et le sacré étaient autonomes et assumés par des agents distincts, les ravages de la bureaucratie coloniale sur le système politique ont été moins importants que dans les cas où une «chefferie sacrée» centralisée promulguait les décrets touchant au temporel et au sacré. Au Sénégal, la constitution d'un champ maraboutique autonome s'est faite pour l'essentiel pendant la colonisation et les rapports entre les marabouts et l'administration coloniale se sont renforcés pendant l'administration coloniale du pays (Robinson, 2004). A tel point qu'aujourd'hui l'espace politique postcolonial sénégalais s'est constitué avec un

champ maraboutique⁴⁸ qui est progressivement devenu un acteur structurant du jeu politique interne⁴⁹ (Loum, 2003). L'émergence de familles maraboutiques dans le Sénégal colonial ainsi que la construction d'infrastructures de communication (transport et télécommunications) sont liées de près à la culture de l'arachide⁵⁰ (Copans, 1988). L'innovation de Bu Kunta⁵¹ a consisté à développer la culture arachidière sur le modèle d'autorité marabout-disciple, servant d'exemple durable pour l'économie politique coloniale au Sénégal. De fait, les *marabouts de l'arachide* ont collaboré à l'administration politique coloniale. Ils participaient au contrôle social des populations⁵² et à l'apaisement en cas de sédition. Ils contribuaient par ailleurs à stabiliser la production agricole par l'autorité qu'ils avaient sur leurs disciples. Ils disposaient en retour d'une autonomie sur les plans religieux et social, la gestion proprement politique étant reconnue à la France. Le partage se faisait sur la sphère économique. On est ici en présence de mécanismes d'*accommodation* dans lesquels les rapports de pouvoir se reconfigurent au sein de l'espace national entre des acteurs internes et externes. Ce détour historique nous semble de nature à permettre d'établir certaines permanences dans l'articulation des stratégies politiques entre les acteurs dans la période présente. Les éléments politique et économique demeurent permanents dans les deux conjonctures maintenant que l'élite sénégalaise alors en gestation s'est stabilisée et que le champ maraboutique joue un rôle très important dans le système social sénégalais. Les

⁴⁸ Le recours à la notion de champ plutôt qu'à celle de système n'est pas neutre pour l'anthropologie politique soucieuse de saisir l'aspect dynamique du fait politique tandis que l'anthropologie structurale s'attache à définir des invariants qui font système.

⁴⁹ Lors de son élection en 2000, le président Wade a consacré son premier déplacement à rendre visite au chef de la confrérie mouride devant qui il s'est agenouillé en signe de dévotion. La retransmission télévisée de cette visite a suscité une vive polémique dans le pays.

⁵⁰ Le Cayor devint le cœur du *bassin arachidier* et le gouverneur Faidherbe fit installer dans les années 1850-60 la ligne télégraphique sur la côte sénégalaise. L'encouragement de la production arachidière avait eu lieu vers 1840. Vers 1880 les efforts conjugués de l'administration coloniale et de certains intérêts commerciaux privés permit de construire la ligne de chemin de fer Dakar - Saint-Louis en vue de *dégager* la production arachidière qui devait parvenir rapidement au Port de Dakar.

⁵¹ Bu Kunta était issu du célèbre lignage des Kunta, il sut réinvestir son capital symbolique religieux dans le champ économique colonial en faisant travailler ses nombreux disciples dans ses champs d'arachide.

⁵² Devant les réticences des populations du Cayor face à la construction de la ligne de chemin de fer en 1881, l'administration coloniale mit à contribution la médiation du marabout Cheikh Saad Buh pour faire passer la pilule. Dans son analyse des rapports entre la puissance coloniale et les marabouts, Robinson (2004) qualifie Siddiya Baba d'*intellectuel organique* du gouvernement colonial et Saad Buh de *marabout chrétien*.

Français, qui dirigeaient le commerce⁵³ et l'administration, jouent dorénavant le rôle de courtiers et certains d'entre eux ont fondé des dynasties commerçantes qui ne pèsent pas de peu de poids dans l'économie sénégalaise contemporaine. Nous établirons au fil de ce travail un réseau de relations avec ces catégories d'acteurs, et particulièrement avec les élites qui tiennent maintenant les commandes de l'État postcolonial sénégalais. En effet c'est dans ces mêmes années que se consolida l'émergence d'une élite noire dans le Sénégal colonial :

Parallèlement à la difficulté de gouverner des sociétés musulmanes, l'administration [coloniale] était confrontée au devoir d'expliquer et de défendre l'expansion de son empire à divers publics français. Le public le plus difficile était celui des habitants des quatre communes de plein exercice du Sénégal, et particulièrement ceux de Saint-Louis. Ces gens n'étaient pas des sujets, mais des citoyens, quelle que fût leur couleur. Ils étaient bien au courant de leurs droits, exprimés dans des institutions créées par la Troisième République⁵⁴, et ils avaient leur propre idée sur la façon dont on devait mener un empire. Ils formaient une société civile capable de défier l'administration et d'ouvrir un espace supplémentaire à l'accommodation. (Robinson, 2004 : 160).

Ainsi les *originaires*, nés dans les quatre communes, étaient donc citoyens français et la résidence pendant cinq ans leur octroyait le droit de vote. Les autres Sénégalais⁵⁵, les *indigènes*, étaient régis par le *code de l'indigénat*, plus proche du *commandement* auquel Mbembe (2000) fait référence. Cependant, l'emprise coloniale sur le territoire sénégalais et sur les quatre communes se fit plus ferme en 1880 à l'approche de la conférence de Berlin. Les gouverneurs minèrent le pouvoir du Conseil général⁵⁶ et son autonomie financière. L'évolution se fit dans le sens d'une hiérarchisation accrue avec la création

⁵³ Les maisons de Marseille et surtout de Bordeaux ont joué pendant tout le XIX^e siècle un rôle essentiel dans l'organisation politique et économique de la colonie sénégalaise.

⁵⁴ C'est en 1872 qu'elle décréta que les habitants de sexe masculin de Saint-Louis et Gorée (Rufisque suivra en 1880 et Dakar en 1887) pouvaient élire des conseils comme les autres villes françaises. En 1882, ils purent élire des maires et leurs adjoints alors que c'était une fonction nominative laissée auparavant à la discrétion du gouverneur.

⁵⁵ Il importe ici de rappeler que dans les quatre communes (Saint-Louis, Gorée, Dakar et Rufisque) les créoles et les français ont joué un rôle très important dans le façonnement des institutions coloniales dont le pays héritera à l'indépendance (Johnson, 1971).

⁵⁶ Le *Conseil général*, où siégeait la société civile, et qui était le lieu de débats contradictoires, était parfois contourné par l'administration qui traitait de certains cas sensibles au sein du *Conseil privé*, où elle pouvait gérer les choses dans une plus grande sérénité.

en 1895 d'un *gouvernement général* qui fut transféré de Saint-Louis à Dakar en 1902. Ce redéploiement stratégique s'accompagna notamment d'une administration qui recourait aux services des rejetons de l'élite traditionnelle⁵⁷ formés à l'*École des fils de chefs et interprètes*. Mais à terme, un changement durable était en train de s'effectuer dans ces années avec le recours en priorité aux marabouts au détriment des chefs traditionnels. Les marabouts, contrairement aux chefs traditionnels, ne pouvaient pas être directement reliés à la chaîne de commandement colonial par les populations. En sens, leur capital symbolique demeurait moins entamé que celui des chefs, même si certains d'entre eux s'étaient commis directement dans l'administration coloniale.

⁵⁷ En 1893, figuraient dans la promotion notamment les fils des anciens rois Lat Dior Diop et Alboury Ndiaye.

CHAPITRE II

CONTEXTE HISTORIQUE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS INTERNATIONALES

2.1 Le cadre général : de la précolonie à la postcolonie

«[...] the necessity of linking the objectives of the international division of labor and the underdeveloped character of the African telecommunications market has been emphasized. This emphasis is intended to place in evidence the relationships between external and internal factors in both changing and static historical continuum.» (Sy, 1996 : 7).

Le panorama que présente aujourd'hui l'industrie et le marché des télécommunications⁵⁸ en Afrique a été modelé historiquement à travers des processus objectifs qu'il est possible de retracer. Contre le biais occidental-centriste qui prévaut encore largement en histoire de la technologie, Sy (1996) rappelle que 6 000 ans avant l'invention de Marconi, les communications à distance étaient répandues en Afrique avec l'usage généralisé des messages transmis à distance par tam-tam⁵⁹ vers 4500 avant J.C. et l'invention de l'écriture en Égypte ancienne vers 4000 avant J.C. De 20 000 avant J.C. sont généralement datées les peintures rupestres les plus anciennes découvertes à ce jour et qui, avec l'écriture et le tam-tam, témoignent d'une histoire technologique ancienne dans laquelle la médiation de la technique dans le processus de communication sociale

⁵⁸ Sy (1996) se base sur la définition des télécommunications élaborée en 1976 par l'UIT : «Telecommunications is any process that enables to pass to one or more given correspondents (telegraphy or telephony), or possible correspondents (broadcasting), information of any nature delivered in any usable form (written or printed matter, fixed or moving pictures, words, music, or visible or audible signals, signals controlling the functioning of mechanisms, etc.) by means of any electromagnetic system (electrical transmission by wire, radio transmission, optical transmission, etc. or a combination of such systems).»

⁵⁹ On peut ici véritablement parler de révolution dans l'art de la transmission dans la mesure où cet instrument de percussion a considérablement modifié l'économie de la communication sociale en Afrique. Préfigurant le télégraphe, le tam-tam, relayé de lieu en lieu à travers savanes, marécages et forêts, permettait de diffuser des messages relativement complexes dont le contenu était codé suivant une symbolique rythmique spécifique (Söderberg, 1956). De par l'extension du public qu'il atteignait, on peut également le considérer comme un média de communication de masse, même si son public ne saurait être comparé aux audiences d'aujourd'hui en termes de taille.

tient une place centrale. Le déclin des grands empires africains et la ponction saharienne puis atlantique mettront en péril les organisations politiques autant que les anciens systèmes de communication. Ce déclin continuera jusqu'à son remplacement à la fin du XIX^e siècle par le régime colonial de gestion des télécommunications organisé aux fins de domination militaire et d'exploitation des colonies. Ici se fait jour une forme d'extraversion⁶⁰ des systèmes de communication qui étaient auparavant caractérisés par des révolutions technologiques et une autonomie fonctionnelles en période précoloniale. En période coloniale, les télécommunications ont ainsi servi d'instrument de contrôle du territoire, principalement avec le téléphone, le câble sous-marin⁶¹ et le télégraphe. Le développement parallèle de l'empire colonial britannique et de l'agence de presse britannique *Reuters* est un exemple patent des rapports entre le capitalisme européen et l'entreprise coloniale. A partir de son invention en 1837 par Samuel Morse, le télégraphe a servi à unifier et consolider l'empire britannique en permettant au *Colonial Office* et à l'*India Office* de communiquer instantanément avec les colonies alors que cela prenait des mois auparavant par voie postale et maritime. Le télégraphe optique, inventé par Claude Chappe antérieurement au télégraphe électrique, avait dans la France napoléonienne servi d'instrument de contrôle du territoire et Mattelart (1994) nous rappelle que sous la houlette des Ministères de la Guerre et de l'Intérieur, le pays connaîtra entre 1793 et 1855 le réseau télégraphique le plus dense au monde. L'usage du télégraphe a également été un atout commercial déterminant en permettant aux négociants anglais de coton de l'emporter sur leurs concurrents grâce à une meilleure connaissance des cours sur les marchés indien, égyptien et anglais. De manière générale,

⁶⁰ Il en va des systèmes de communication comme de l'État précolonial en Afrique. Se développant auparavant selon un processus organique, quoiqu'ouvert sur d'autres influences régionales, ils sont fondamentalement extravertis par l'expérience radicale de *contact* que constitue la colonisation et qui y transpose des institutions (l'administration coloniale) et des infrastructures (de télécommunications) répondant à un univers symbolique complètement différent.

⁶¹ «[...] the emergence of submarine cable systems in Africa under the military, economic and technical leadership of European imperialism from the nineteenth century rung the knell of African independence to the advantage of colonial trade powerfully backed by telegraph and telephone lines controlled by giant multinational firms.» (Sy, 1996 : 9).

le passage d'un usage militaire à un usage commercial est corrélatif d'un basculement du pouvoir hégémonique de la France vers l'Angleterre :

Le télégraphe ne sortira, en France, du giron de la Sécurité nationale et de ses codes secrets que lorsque, une fois inventé le télégraphe électrique par les Britanniques William Cooke et Charles Wheatstone et l'Américain Samuel Morse, l'accès au service télégraphique sera autorisé aux compagnies de chemin de fer, aux bourses de commerce, aux agences de presse et au public. (Mattelart, 1994 : 65).

La construction d'infrastructures de télécommunications en période coloniale, initialement celle des lignes télégraphiques et téléphoniques puis des câbles sous-marins, répond à un triple besoin d'administration du territoire à partir de la métropole (communication avec les commandants de cercle), d'exploitation des ressources naturelles (que le train permet d'évacuer vers les côtes et dont les télécommunications permettent d'organiser l'exploitation) et de pacification des territoires par la réduction des velléités de résistance. Ainsi l'architecture des télécommunications en colonie répond systématiquement à cet impératif de contrôle administratif et de commerce dont la généalogie remonte clairement aux deux usages originels, français et britannique, du télégraphe.

Cette archéologie des télécommunications en période précoloniale et coloniale constitue l'arrière-plan historique (Mallet, 1956) à partir duquel il devient possible, en rapport avec la conjoncture économique internationale, de comprendre la structure et le rôle des télécommunications en postcolonie sénégalaise de même que l'importance croissante prise par les multinationales dans les marchés nationaux des télécommunications. De fait, les pays les plus industrialisés disposent de la technologie pour produire les infrastructures de télécommunications de pointe tandis que les États périphériques doivent importer le moindre équipement à des prix prohibitifs.

2.1.1 Le XIX^e : l'empire britannique sur les télécommunications câblières

Dans un chapitre intitulé «Technology and Ideology : the Case of the Telegraph», Carey (1989) explore le rôle joué par le télégraphe, de pair avec le chemin de fer, dans la structuration de la société américaine moderne et de son imaginaire. L'une des révolutions opérées par le télégraphe serait d'avoir permis pour la première fois de séparer la communication de son transport physique⁶². Il affirme :

«Before the telegraph, 'communication' was used to describe transportation as well as message transmittal for the simple reason that the movement of messages was dependent of their being carried on foot or horseback or by rail. The telegraph, by ending the identity, allowed symbols to move independently of and faster than transportation.» (Carey, 1989 : 203-204).

Cependant, la corrélation qu'il établit entre la révolution télégraphique et son impact sur l'idéologie et la société⁶³ nous semble difficile à suivre. Il n'en demeure pas moins que les liens que l'auteur établit entre le télégraphe et le développement d'un capitalisme monopolistique sont de la première importance pour notre propos. En effet, le développement de cette technologie, qui a servi de support aux autres activités économiques, singulièrement en Angleterre et aux États-Unis, a nécessité des investissements importants que seuls quelques rares opérateurs économiques ou l'État pouvaient consentir. Par voie de conséquence, cette innovation a nécessité un corpus et des pratiques inédites à la fois économiques, politiques et juridiques pour son organisation. Si on porte avec Carey l'attention au niveau international, il s'avère que le rôle joué par le télégraphe dans le passage du colonialisme à l'impérialisme⁶⁴ est tout à

⁶² Innis (1956) associe presque systématiquement communication et transport dans son analyse historique du commerce canadien de la fourrure. Ce fait est congruent avec la thèse de Carey (1989) selon laquelle ces deux procédés ne seront rendus indépendants qu'avec l'invention du télégraphe électrique vers la fin des années 1830. Il faut cependant rappeler que cette position est fortement contestée par Sy (1996) parce que le tam-tam par exemple aurait effectué cette séparation bien avant le XIX^e siècle.

⁶³ Il affirme : «A thorough treatment of the consequences of the telegraph would attempt to demonstrate how this instrument altered the spatial and temporal boundaries of human interaction, brought into existence new forms of language as well as new conceptual systems, and brought about new structures of social relations, particularly by fostering a national commercial middle class.» (Carey, 1989 : 204).

⁶⁴ Il est symptomatique à cet égard que l'apparition des termes *empire* et *impérialisme* suit de près l'invention du télégraphe et du câble sous-marin. On peut déceler ici l'influence chez Carey de Innis (*Empire and Communications*) sur les biais induits sur l'exercice du pouvoir par certaines technologies.

fait central. La distinction entre les deux notions réside en ceci que le pouvoir colonial est essentiellement assuré par le gouverneur localement imposé qui jouit d'une autonomie certaine tandis que le centre impérial contrôle de près l'administration de ses dépendances, grâce aux outils de communication comme le télégraphe. C'est en ce sens que le développement des premières multinationales avait également pour condition de possibilité celui du télégraphe puis du câble.

Le premier câble télégraphique sous-marin reliant la France et l'Angleterre date de 1851, précédant de quinze ans le premier câble transatlantique entre l'Angleterre et les États-Unis. Pendant ce laps de temps, un important maillage câblé sous-marin a vu le jour, permettant de relier l'océan Atlantique, la Méditerranée, l'océan Indien et le golfe Persique (Thussu, 2002). Ce n'est qu'en 1874 que le Brésil fut relié au réseau transatlantique par Recife via l'île du Cap-Vert, au large du Sénégal. Dans les années 1880⁶⁵, la côte indochinoise fut reliée à la côte ouest africaine par un réseau français, avec un nœud sur les côtes sénégalaises. L'économie générale de ces réseaux de câbles sous-marins montre que la propriété en était essentiellement privée⁶⁶, en partie à cause des investissements massifs d'infrastructures nécessaires. Les autorités coloniales ont cependant contribué au financement, au même titre que les banques, certains hommes d'affaires et l'industrie de la presse écrite alors en plein essor. L'internationalisation des télécommunications s'est donc faite très tôt, dès le XIX^e siècle. Elle a nécessité en 1865 la création d'une instance de coordination au niveau international avec l'Union Télégraphique Internationale, l'ancêtre de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), par vingt-deux pays. Pour autant, l'hégémonie britannique sur le secteur des télécommunications au XIX^e siècle était structurelle. À titre d'exemple, les cours du marché du cuivre et de la gutta-percha, nécessaires à la fabrication des câbles sous-marins, étaient fixés à Londres. Par ailleurs, l'exploitation de

⁶⁵ Celles-là mêmes où se tint la Conférence de Berlin qui procéda au partage de l'Afrique entre les puissances coloniales européennes (Pakenham, 1991).

⁶⁶ Thussu (2002 : 16) rapporte que moins de 10 % des 104 000 miles de câbles d'alors étaient sous administration publique.

ces ressources était effectuée par des entreprises anglaises, même au Chili qui était le premier pays producteur mondial de gutta-percha.

2.1.2 Le XX^e : du télégraphe au téléphone ou l'hégémonie économique américaine

Quand, en 1901, les ondes électromagnétiques furent appliquées aux télécommunications par Marconi pour permettre la transmission télégraphique sans fil, la domination britannique était sans conteste avec la *Marconi Wireless Telegraph Company* qui disposait d'un monopole de fait sur les transmissions internationales. Sa position dominante a permis à la *Marconi* de refuser d'établir la communication avec les systèmes émetteurs différents du sien. Ce point augure déjà d'une stratégie technologique de contrôle qui va se généraliser pour les opérateurs en situation de dominance de marché⁶⁷. Ainsi, en 1910, les entreprises anglaises détenaient 50 % des câbles au niveau mondial, tandis que la France⁶⁸ ne détenait guère plus de 44 000 des 260 000 kilomètres de câbles déployés sous les mers du monde.

Au niveau des équipementiers également, les deux entreprises dominantes étaient anglaise avec l'*Eastern Telegraph Company*, et américaine avec la *Western Union Telegraph*. En 1923, la part des entreprises privées dans la propriété des câbles à l'échelle mondiale avait atteint 75 %⁶⁹. Avec l'avènement du téléphone cependant, la suprématie américaine se substituera à l'hégémonie anglaise. Thussu (2002 : 19) soutient :

«Unlike the cables, the Americans dominated the new technology of telephones. Following the patenting of the telephone by the Bell Telephone Company, established by the inventor of telephony Alexander Graham Bell in 1877, telephone production increased in the US. In 1885, American Telephone and Telegraph (AT&T), later to become the head office of Bell Systems, was founded and for the next 80 years it succeeded in keeping a near-monopoly over US telecommunications networks.»

⁶⁷ Même si à la conférence de Berlin de 1906 sur la télégraphie sans fil lors de laquelle l'Union Radiotélégraphique Internationale vit le jour, le monopole de la *Marconi* fut contesté par d'autres opérateurs européens et américains.

⁶⁸ Elle privilégie déjà une administration publique, contrairement au modèle anglais ou américain.

⁶⁹ Dont 43 % pour les anglais et 23 % pour les américains.

Avec le premier appel téléphonique international en 1887 entre Paris et Bruxelles, s'exerça pleinement la domination américaine sur les télécommunications internationales. Une des causes en était que les équipementiers les plus importants étaient américains, dominés par l'*International Western Electric*, une multinationale implantée dans de nombreux pays. De fait, les États-Unis étaient le pays ayant la plus grande densité téléphonique dès cette période, même s'il faudra attendre 1956 pour que l'usage du téléphone se généralise avec la pose du premier câble téléphonique transatlantique. En 1976, les principales sociétés opérant dans l'industrie de l'information (au sens large) ont réalisé un chiffre d'affaires de 147 milliards de dollars U.S. dont près de la moitié (48 %) concernait les équipements de télécommunications⁷⁰ (Pavlic et Hamelink, 1985).

Dans l'empire colonial français, l'équipementier *France Câbles et Lyon SA*, une firme multinationale française, détenait la part du lion, c'est le cas de le dire. En effet, l'Afrique occidentale française (AOF) était, en 1884, presque entièrement maillée en câbles sous-marins connectés à l'artère Ténérife/Saint-Louis. Dans les premiers moments de la période postcoloniale, la position privilégiée des multinationales occidentales n'avait pas faibli. Akwule (1988) cite parmi celles qui se partagent le marché de la sous région ouest africaine : ITT (États-Unis), Westinghouse (États-Unis), Harris Corporation (États-Unis), GTE (États-Unis), Page Communication (États-Unis), Siemens (RFA), LM Ericsson (Suède), NEC (Japon), NIPPON (Japon), GEC (Angleterre), Marconi (Angleterre), EMI (Angleterre), BICC (Angleterre), Thomson-CSF (France), CIT-Alcatel (France), CGCT (France).

⁷⁰ Au nombre de 86, ces multinationales étaient également très actives dans le traitement de données et dans l'électronique grand public.

2.2 Système de télécommunications en colonie : un modèle extraverti

Le caractère extraverti des réseaux de transport, de communication et de télécommunications pendant la période coloniale⁷¹ apparaît dans l'architecture même du réseau dans la mesure où les communications coloniales intra-africaines devaient transiter par Paris avant d'être redirigées vers le pays voisin (Appendice B). Cela autant pour les transmissions filaires que pour les hautes fréquences. Les deux nœuds sous régionaux desservaient le Sénégal et la Côte d'Ivoire. Les «régions utiles» dans la terminologie coloniale réfèrent aux zones qui présentaient des ressources minières ou agricoles significatives :

«The railways network was mainly concentrated in the 'useful area' where the agricultural and mineral resources were exploited. The high frequency lines linking the capital cities to the main centres of the trade economy were usually set along the railway network and, hence, in the 'useful areas'. The railways as well as the telecommunications facilities installed in the rural areas were kept to a minimum level.» (Sy, 1996 : 62).

De fait, autant au niveau du choix des technologies adoptées mais non adaptées qu'au niveau de la physionomie des trajets empruntés par les communications, on discerne très nettement une extraversion⁷² du système de télécommunications impériales. Cette extraversion suit les lignes d'intérêt de l'exploitation des colonies et de leur administration. Ainsi se dessinent nettement des relations entre le centre métropolitain et les colonies périphériques sur le modèle de la dépendance. Par ailleurs, les réseaux de

⁷¹ Ce processus d'extraversion est similaire à celui identifié par Harold Innis (1972) dans l'ancienne colonie britannique américaine. Avant la révolution américaine, ce mécanisme qualifié d'*impérial* par l'auteur, fait transiter toutes les télécommunications par Londres, même quand elles concernent deux villes américaines très proches. Cet état de fait a prévalu pendant un certain temps après la révolution de 1776 jusqu'à ce que New York impose une nouvelle hégémonie aux nouveaux États américains, jouant le rôle de nouveau centre.

⁷² Ce principe perdurera en postcolonie. De même que les institutions postcoloniales sénégalaises sont directement copiées du modèle français (Hesseling, 1985), de même la planification des politiques de télécommunications post-indépendances sénégalaises est grandement inspirée de la politique coloniale française en matière de télécommunications. Sy (1996) qualifie cette dernière de «shopping list», c'est-à-dire que c'est un catalogue dans lequel il n'y a pas de vision directrice cohérente. Les conseillers techniques français ont pris les rênes, sous la Présidence de Senghor, du Ministère de la Planification et du Commerce autant que du Ministère des Finances et des Affaires Économiques. Ainsi s'est perpétuée dans une certaine mesure la dépendance coloniale en période postcoloniale qui fonde cet auteur à parler de néocolonialisme.

communication, de transport et de télécommunications sont fortement concentrés dans ou le long des «régions utiles» avec pour résultat que les zones enclavées *et*⁷³ présentant peu d'intérêt économique sont complètement délaissées. La période coloniale n'était certes pas la période où le service universel a été le plus promu. Selon Sy (1996), ces éléments et l'instrumentalisation aux fins de pillage économique et de pacification militaire expliquent mieux l'état de délabrement des télécommunications postcoloniales que les raisons habituellement invoquées comme la rareté des ressources, la taille des pays, les conditions matérielles défavorables, la difficulté de la maintenance ou le défaut d'électricité. L'extraversion, basée à la fois sur le financement, l'implantation et la demande externes est donc le maître mot des télécommunications coloniales :

«The underdeveloped character of the Senegalese telecommunications network is rooted in the role it was originally assigned to play in the context of colonial economy. The telecommunications network was fundamentally a tool for accelerating economic extraversion. It helped the French to militarily strengthen their position in the region. It was also exclusively designed for an outward-oriented communications pattern controlled from Paris.» (Sy, 1996 : 63).

Cette analyse semble renforcer celle d'Akwule (1988 : 199) qui a pu auparavant soutenir que :

«West Africa represents a big market for multinational corporations dealing with telecommunications. Nigeria alone allocated \$5 billion to telecommunications and broadcasting for its Third National Development Plan⁷⁴. Lack of planning on a regional basis makes the West African market a wide open market where even untested technology can be dumped with relative ease.»

⁷³ Cette concaténation est importante car certaines régions très enclavées mais dotées de ressources «utiles» sont raccordées au réseau malgré la lourdeur considérable des investissements nécessaires. Il en est ainsi des réserves de pétrole du Sahara nécessitant l'extension du réseau ferroviaire sur des centaines de kilomètres pour *dégager* les ressources. Il en est de même des dépôts de manganèse gabonais dont l'exploitation a requis une liaison entre Libreville et Pointe-Noire ou des gisements d'acier de Fort Gouraud en Mauritanie, nécessitant des infrastructures de transport sur plus de 500 kilomètres. Au Sénégal, pour exploiter les gisements de phosphates de Taïba, parmi les plus riches en qualité et en taille du monde, l'administration coloniale ne rechigna pas à mettre sur pied des réseaux de transport et de télécommunications coûteux pour en assurer le transport vers la France via Dakar.

⁷⁴ Le plan précédent, le *Second National Development Plan* (Deuxième Plan national de développement) nigérian qui concernait la période 1970-74 a clairement exprimé et assumé un biais urbain et commercial au motif qu'il serait économiquement impossible d'étendre les infrastructures aux zones rurales. C'est dire que la nécessité de l'universalité du service des télécommunications n'est pas intemporelle.

Ou même, plus récemment avec le cas du Zaïre rapporté par l'un de nos enquêtés :

Le Zaïre a acheté plusieurs transpondeurs et malheureusement ils n'ont même pas prévu l'équipement (rises). Tu loues ou tu achètes. Ils font une mauvaise évaluation des besoins ou bien une décision empirique qui n'est pas fondée sur une évaluation préalable. A un moment donné, les gens en faisaient des choses de prestige pour dire qu'ils sont sur satellite. Et les marchands de capacités viennent faire des mirages.

(Bassave, UIT/BDT).

2.2.1 Le cas de l'Afrique occidentale française (AOF) : une administration coloniale directe des télécommunications

De la même manière qu'on oppose classiquement l'*indirect rule* britannique à l'*administration directe* française, il semble possible d'opposer la stratégie d'implantation des réseaux de télécommunications qui est liée à des intérêts privés en Angleterre à celle de l'empire colonial français partout soumise au contrôle administratif le plus serré de la part de l'État. A cet effet, le Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) est l'organe à travers lequel la France administrait les réseaux de télécommunications dans ses colonies. Malgré les deux plans d'équipement conçus par la FIDES après la deuxième guerre mondiale pour étendre le réseau de télécommunications dans les capitales de l'AOF, le taux de pénétration du téléphone et du télégraphe demeurait très faible, même si le Sénégal, en tant que capitale de l'AOF où résidait le gouverneur général, a toujours bénéficié d'une situation privilégiée⁷⁵ en raison de sa position stratégique. Il faut également considérer le fait que les utilisateurs du téléphone étaient en majorité des Français expatriés et l'administration coloniale concentrés pour l'essentiel dans la capitale de l'AOF. Ce fait explique en

⁷⁵ Sy (1996) rapporte qu'il existait un total de 428 lignes télégraphiques pour l'ensemble de l'AOF dont le Sénégal et le Soudan (le Mali actuel) à eux seuls détenaient le tiers. Concernant les lignes de téléphone publiques, le Sénégal et la Côte d'Ivoire abritaient plus de la moitié des 372 lignes disponibles tandis que d'autres pays (Guinée, Mauritanie, Haute Volta et Niger) n'avaient pas la moindre ligne publique. C'est donc dire que le Sénégal occupe une position stratégique dans la politique coloniale française en matière de télécommunications, ce qui ne doit pas occulter le fait que les infrastructures y étaient faibles, déficientes et inadaptées.

partie la fortune du Sénégal dans ce partage léonin. Lorsqu'en 1895, suite à sa pacification presque totale, l'AOF est dotée par Paris d'un gouvernement général installé à Dakar au Sénégal, les lieutenants gouverneurs à la tête des colonies semi autonomes du Sénégal, du Haut Sénégal, de la Côte d'Ivoire, du Niger, du Dahomey et de la Guinée disposent d'administrations des Postes et télégraphes distincts, organisées sous le régime des offices avec chacune son budget et son organisation propres. Il fallut attendre 1903 pour qu'un recentrement ait lieu avec l'Inspection des Postes et Télégraphes de l'AOF sous la houlette du gouverneur général Ernest Roume.

En 1958, sous la *Communauté française* de De Gaulle, l'exploitation des télécommunications se mit à obéir à un nouveau régime fédéral avec l'Office Central des Postes et Télécommunications (OCPT) orienté vers l'exploitation industrielle et commerciale. C'est dans cette période que, à la suite de la Guinée, les velléités émancipatrices de la tutelle coloniale s'affirment de plus en plus dans de nombreuses colonies françaises. En Afrique occidentale, les pays nouvellement indépendants mettent sur pied des OPT sur les vestiges des anciennes structures coloniales, avec cependant des moyens plus réduits. A l'opposé, le Tchad, la Centrafrique, le Congo et le Gabon mirent collectivement sur pied l'Office équatorial des Postes et Télécommunications, ce qui constitua un précédent. Avec les indépendances, l'économie politique des télécommunications en AOF, dorénavant appelée Afrique occidentale, est complètement bouleversée. Alors qu'auparavant, le trafic international de l'ensemble des pays de la sous-région transitait par Dakar et Bamako avant d'être routé vers la métropole française⁷⁶ pour un acheminement ultérieur vers les autres régions du monde, cet état de fait devient problématique pour les États-nations en devenir. De ce fait, chaque nouvel État va chercher à éviter le premier goulot d'étranglement sous-régional, mais le trafic

⁷⁶ A la création de la CEDEAO en 1975 par le Traité de Lagos, les réseaux de télécommunications obéissaient encore à ce *pattern* colonial. Sous la Fédération française, Dakar servait de tête de pont aux autres pays et c'est à partir de la capitale sénégalaise que les communications étaient acheminées vers la capitale française. Il en était de même de l'Afrique anglophone et lusophone dont les réseaux nationaux étaient reliés à Londres et Lisbonne. Selon Akwule (1988), l'extraversion était de mise partout en Afrique occidentale et les capitales africaines disposaient de liens entre elles si elles appartenaient antérieurement au même empire colonial tandis que les liens entre pays francophone et anglophones ou lusophones étaient «difficiles, sinon impossibles».

continue d'être acheminé d'abord vers l'ancienne métropole. Au niveau structurel, le problème demeure car les nouvelles administrations, dont celle du Sénégal, concluent des accords avec des compagnies françaises pour traiter leurs communications. La voie alternative, non empruntée, aurait été de mettre sur pied une organisation sous régionale ou continentale des télécommunications qui, avec l'effet d'échelle, aurait permis d'atteindre une masse critique pour faire valoir les intérêts africains sur le marché international ainsi qu'au sein des organismes de gouvernance internationale des télécommunications. La philosophie coloniale de l'OCPT persiste dans les nouvelles administrations postcoloniales :

«These policies were indirectly if not directly inspired by this Central Office whose doctrine in technology transfer matters was "not to initiate discoveries or to build an entirely original technology but, in agreement with the manufacturers and the French National Centre for Telecommunications Studies [Centre National d'Études des Télécommunications (CNET)] to take the necessary steps to adapt the changing telecommunications technology to the particular developing needs of tropical countries."» (Sy, 1996: 67).

2.2.2 Historique des télécommunications en colonie sénégalaise : entre nécessités d'exploitation économique et stratégie de contrôle militaire

Akwule (1988) invoque quatre raisons pour expliquer la faiblesse des télécommunications en Afrique de l'ouest :

1. le faible degré de priorité accordé au secteur par les autorités coloniales ;
2. le coût élevé des infrastructures de télécommunications qui ont rendu problématiques les investissements nécessaires de la part des États postcoloniaux ;
3. le manque de personnel qualifié et d'expertise africaine dans le domaine des télécommunications ;
4. l'instabilité politique généralisée qui rend difficile la conception et l'application de politiques dans le secteur des télécommunications.

Le Sénégal est le pays qui a servi de tête de pont à la pénétration coloniale française en Afrique de l'ouest. La position du pays à la pointe occidentale du continent africain, le rôle de l'île sénégalaise de Gorée dans le commerce atlantique des esclaves, les

comptoirs commerciaux anciennement situés sur la façade atlantique du continent, l'établissement de ports et de forts militaires dès le XVIII^e sur son territoire sont quelques-unes des raisons qui ont octroyé au Sénégal sa position stratégique unique dans l'économie générale de la colonisation ouest africaine. Le général Louis Faidherbe, gouverneur de la colonie, pacifia le Sénégal dans les limites territoriales qu'on lui connaît actuellement. Faidherbe mit sur pied le premier réseau télégraphique de l'empire colonial français en Afrique, ce qui augura du sort relativement privilégié du Sénégal par rapport aux autres colonies françaises d'Afrique. Dès le XVII^e siècle cependant, des liens existaient entre le royaume de France et le territoire du Sénégal par le biais de la *Compagnie normande* en 1626 puis en 1664 de la *Compagnie des Indes* qui faisaient office de messagers entre le royaume de France et le territoire côtier d'Afrique de l'ouest, alors compris dans l'aire politique sénégalienne. La première tentative d'organisation d'un réseau postal dans le Sénégal en voie d'être pacifié date de 1879. En 1884, un processus de fusion des Postes et des Télégraphes aboutit à la création de l'Office sénégalais des Postes et Télégraphes. Le premier télégraphe avait vu le jour en 1859 avec une liaison entre Saint-Louis, alors capitale du territoire et Gandiole qui servait de point stratégique pour le commerce entre les provinces du Walo et du Cayor. Le réseau s'étendit dans la décennie suivante aux villes de Lampsar, Richard-Toll et Dagana, toutes reliées à la capitale Saint-Louis. Ainsi, au début du XX^e siècle, les points stratégiques commercialement ou militairement étaient intégrés au sein d'un même réseau télégraphique. Par voie de conséquence, au plan structurel, l'architecture des infrastructures de télécommunications au Sénégal et dans les autres colonies françaises d'Afrique suit fidèlement le tracé du réseau des points névralgiques sur les plans économique et de la présence militaire. Mais les équipements de télécommunications, vétustes et mal entretenus, se dégradèrent progressivement et la situation empira avec la deuxième guerre mondiale et la diminution notable des ressources corrélative de l'effort de guerre. Cependant en 1943 l'Hôtel de la Poste de Saint-Louis est créé et à Dakar un central téléphonique de 900 lignes⁷⁷ est installé ainsi que deux transmetteurs de 12 et 2

⁷⁷ Cette capacité sera étendue à 2 000 circuits en 1948 puis à 3 000 en 1950. En 1951, le quartier dakarais

kilowatts. Devant la décrépitude généralisée des infrastructures dans les colonies, le FIDES mit sur pied un programme en six points : construire de nouveaux immeubles ; moderniser les infrastructures postales ; développer le réseau téléphonique ; améliorer le réseau télégraphique ; promouvoir la radiodiffusion ; desservir les zones enclavées⁷⁸. Cependant, ce programme fut peu suivi d'actions concrètes. Par ailleurs, on demeurait encore essentiellement dans les limites de la même philosophie coloniale : améliorer le réseau existant plutôt que de l'étendre aux zones non encore desservies. C'est ainsi que Dakar fut la ville qui bénéficia le plus de cette stratégie coloniale. Elle comptait en 1961, en dépit de la conjoncture défavorable, près de 10 000 lignes téléphoniques principales⁷⁹ et plus de 100 lignes publiques situées dans les bureaux de poste. Ces chiffres ne rendent cependant pas compte de la distribution inégalitaire des ressources de télécommunications. En effet, Sy (1996) rapporte que la densité téléphonique était négligeable dans 80 % de la superficie du territoire qui concentre 40 % de la population dans la partie orientale du pays. La raison, récurrente, en est que les infrastructures suivent les principaux axes de communication pertinents pour l'exploitation des ressources minières et agricoles du pays. Par ailleurs, les efforts de modernisation et de réhabilitation ne touchaient que le réseau déjà existant, renforçant au fil du temps les inégalités entre les zones pertinentes ou «régions utiles» et le reste du pays comme d'ailleurs certains autres territoires moins privilégiés au plan géostratégique.

La situation pour les rares usagers privés reliés au réseau était tout aussi problématique. Au plan du taux de succès des appels effectifs, Dakar était logé à la même enseigne que les régions moins favorisées. Sur 5 000 appels téléphoniques initiés de Dakar vers Saint-Louis, à l'époque la deuxième ville la plus importante du pays, 1 % subissait un retard d'au moins 4 heures avant d'aboutir, l'attente était d'au moins une heure pour 9 % des

de la Médina fut doté d'un central de 3 000 circuits avec la perspective d'automatiser le système et de l'amener à 10 000 circuits. Preuve s'il en était encore besoin de la place privilégiée du Sénégal et de sa capitale dans le Plan d'infrastructures de la France impériale.

⁷⁸ Peut-être le premier embryon de service universel en colonie.

⁷⁹ Usage privés et professionnels confondus.

appels, d'au moins 30 minutes pour 26 % et de 12 minutes pour 50 % des usagers⁸⁰. Ces chiffres concernent la liaison la plus importante du pays entre ses deux plus grandes villes d'alors. Cela donne une idée du taux de réussite des appels à l'échelle nationale et il semble raisonnable de penser que les autres liaisons ne devaient guère être mieux loties. C'est dans ce cadre que lorsque le pays devint indépendant en 1960, il hérita d'un réseau téléphonique obsolète et d'équipements qui maintenaient une dépendance structurelle par rapport à la technologie et aux industries françaises de télécommunications. Le cas sénégalais ne faisait nullement exception par rapport aux autres pays de la sous-région à cet égard.

2.3 La conjoncture postcoloniale africaine

Dans les années 60, presque partout en Afrique a lieu une bipartition structurelle entre communications nationales et internationales. Après l'indépendance du Nigeria, les télécommunications nigérianes sont gérées au niveau national par le *P&T Department* tandis que les télécommunications internationales le sont par *Cables and Wireless Ltd.*, une compagnie anglaise. Le Nigeria prend le contrôle de cette dernière en deux temps en acquérant en 1963 51 % des parts puis le reliquat en 1973 et changea le nom en la *Nigerian External Telecommunications* (NET) qui devient immédiatement une structure commerciale orientée vers le profit (Akwule, 1988)⁸¹. En Côte d'Ivoire, l'*Office des Postes et Télécommunications* en charge du segment national relevait du Ministère du même nom tandis que les communications internationales et les données étaient du ressort d'INTELCI. Au Cameroun, la *Cameroonian External Telecommunications Company* était la propriété conjointe du Cameroun, de *France Câbles et Radio* et de *Cable and Wireless*. Anglais et Français sont ici alliés. C'est également le cas au Nigeria où *Telspace* installa une station terrienne, même si le pays était traditionnellement la chasse gardée de la *Cable and Wireless* britannique. Ces éléments incitent à ne pas

⁸⁰ Le système électromécanique d'alors était géré par des opérateurs humains chargés d'acheminer les appels. La semi-automatisation n'aura lieu que dans les années 70.

⁸¹ La conjoncture au Sénégal est très proche de ce cas comme on le verra en détail dans les prochains chapitres.

attribuer plus d'importance qu'il ne faut à la concurrence entre les opérateurs européens en Afrique dans la mesure où ce sont des alliés objectifs qui ont intérêt à s'entendre pour le partage du gâteau.

Dans ces mêmes années, au niveau de la gouvernance globale des télécommunications, les vues de l'Organisation internationale de télécommunications par satellites (Intelsat) n'étaient pas toujours convergentes avec celles de l'UIT concernant les pays africains. Dans les années 70 en effet, Intelsat, qui fonctionnait comme une coopérative internationale, promouvait la construction de stations terriennes performantes dans une optique de diversification des télécommunications terrestres. L'UIT pour sa part, par la voix de son secrétaire général, défendait la thèse selon laquelle la valeur des infrastructures nationales de télécommunications ne saurait être supérieure à celle du segment le moins fonctionnel et que par conséquent, il ne servirait à rien de s'équiper en stations dernier cri si l'infrastructure globale était vétuste. Ce débat dans lequel chacune des organisations internationales prêchait pour sa paroisse accrédite l'idée que les pays africains n'avaient finalement pas d'autre choix que d'accepter les innovations technologiques que les pays industrialisés leur imposaient, la question de la pertinence de l'adoption de ces technologies par rapport aux réseaux existants et aux besoins nationaux et locaux étant accessoire. Dès 1962 cependant, les pays africains nouvellement indépendants cherchent à mettre sur pied un réseau panafricain de télécommunications (Akwule, 1988) avec 26 pays représentés par 115 délégués qui se rencontrent à Dakar sous les auspices de l'UIT.

Étant donné qu'en colonie les télécommunications servaient fonctionnellement à relier chaque pays à la métropole, il s'agissait désormais de promouvoir des liens intra-africains. Au niveau technologique, il était question de remplacer les obsolètes liens hautes fréquences par des relais radio, des câbles sous-marins ou des câbles terrestres pour diversifier les ressources. Les liaisons satellitaires n'étaient pas à l'ordre du jour pour la simple raison qu'Intelsat n'existait pas encore⁸². Dans l'ensemble, le maître mot

⁸² L'*Accord Provisoire d'Intelsat* ne sera signé que deux ans plus tard, en 1964.

de ces assises était d'améliorer le réseau existant et non de le refonder, ce qui était un enjeu hautement stratégique et lourd de conséquences :

«Whether we are talking about establishing a communications infrastructure where virtually none existed, or upgrading an existing but outdated one, or maintaining high-quality systems the economic costs are high. This puts a high premium on making the right decisions, and a high penalty on wrong investments.» (Akwule, 1988 : 186-87).

Ne pas modifier l'architecture des réseaux d'alors, c'était probablement reconduire leurs défauts structurels et donc la dépendance envers l'extérieur. Ce conservatisme technologique peut être rapproché également de la conservation des «frontières héritées du colonialisme» qui est le consensus sur lequel les États-nations se sont basés pour définir les contours des espaces postcoloniaux. En vérité, les deux maîtres-mots de ces premières années d'indépendance étant le *nation-building* et le *développement*, les télécommunications ont joué un important rôle dans ce double processus. D'abord en cherchant à se distinguer des pays voisins, le fait d'être extraverti pouvait jouer comme un élément distinctif dans l'économie générale des télécommunications en permettant symboliquement à l'imaginaire national d'opérer à contre-courant du panafricanisme qui sous tendait les volontés de construction d'un réseau africain de télécommunications tout en l'invoquant discursivement. Par ailleurs, au niveau des nécessités de développement mises très tôt de l'avant par les nouvelles élites, les télécommunications jouaient un rôle ancillaire de facilitateur de développement. Sortir de la crise, c'était se doter des outils permettant de faciliter le commerce autant que la communication avec les centres de décision situés en métropole. Il faut peut-être ici rappeler que le cours des produits encore cultivés dans les postcolonies est fixé dans les bourses occidentales. Par ailleurs, les intérêts des expatriés occidentaux autant que ceux des élites commerçantes africaines ou libanaises nécessitent des alliances stratégiques avec le commerce international (Braudel, 1985), et donc avec les capitaux étrangers.

Dès le tout début de la période postcoloniale, les organismes de gouvernance internationale furent partie prenante du processus d'organisation du secteur dans les pays

africains. Par ailleurs, la conférence de 1967 à Addis Abeba en Éthiopie, également sous les auspices de l'UIT, renforce cette tendance car de la trentaine de pays représentés, plusieurs sont non-africains et une vingtaine de firmes internationales sont présentes pour faire valoir leurs intérêts. Il est donc peu étonnant qu'à l'issue de la conférence il fut préconisé de revoir les priorités de 1962 et de mettre l'accent sur la construction de stations terriennes pour promouvoir le secteur satellitaire. Ce plan sera approuvé par l'OUA et la Commission Économiques pour l'Afrique des Nations Unies (CEA). Le PNUD avalisa le Plan et engagea des cabinets de consultants norvégiens, britanniques, canadiens, français et suédois pour mener les études préliminaires. Sous le leadership de l'UIT, il apparaît encore une fois que la gouvernance des télécommunications postcoloniales africaines a été dès le début un processus guidé par des acteurs externes qui jouèrent un rôle de premier plan dans la gouvernance des télécommunications africaines.

2.4 Les projets régionaux de télécommunications : AFROSAT, PANAFTEL et RASCOM

Pendant la période post-indépendances, les projets régionaux de télécommunications ont été à l'honneur en Afrique. Tous étaient reliés discursivement à la thématique du développement et avaient pour ambition de faciliter l'insertion des pays nouvellement indépendants dans le concert des nations que leur accession au statut de membre de plein droit de l'Organisation des Nations Unies (ONU) avait initiée. Cette dynamique d'ensemble fait également ressortir une volonté de s'affranchir de la dépendance technologique à l'égard des pays industrialisés dont le succès est mitigé comme nous le verrons. Nous passerons en revue trois projets majeurs de cette période (Afrosat, Panaftel et Rascom) qui nous semblent emblématiques de cette conjoncture technologique et économique-politique postcoloniale.

2.4.1 La genèse d'AFROSAT

Le 9 mars 1978, l'ONU proclame la période 1978-88 «Décennie des Nations Unies pour les transports et les communications en Afrique» (UNTACDA⁸³). Ce fut l'occasion d'importantes assises qui allaient se révéler cruciales pour les télécommunications africaines. En novembre de la même année eut lieu à Abidjan en Côte d'Ivoire un colloque sur les télécommunications par satellite organisé sous les auspices du Ministère français de la coopération technique, de l'administration française des P&T, du consortium franco-allemand *Symphonie* et du CNET français. Lors du colloque, les Européens critiquèrent la mainmise américaine sur Intelsat ainsi que le monopole de la coopérative internationale sur les télécommunications par satellite et défendirent le projet de création d'un satellite régional africain auquel ils disaient vouloir collaborer. Le projet de création d'un satellite régional africain fut intégré dans le cadre de l'UNTACDA par la Conférence des Ministres des Transports et de la Communication d'Afrique qui se tint en mai 1978 à Addis Abeba en Éthiopie. En juillet de la même année à Monrovia au Libéria, la conférence des chefs d'État et de gouvernement, l'organe suprême de l'OUA⁸⁴, approuva la résolution CM/Res. 754 portant sur l'étude de faisabilité d'un projet de réseau africain de télécommunications par satellite. Le projet devait ultérieurement être soumis à la conférence des plénipotentiaires de l'Union Panafricaine des télécommunications (UPAT), une organisation spécialisée de l'OUA⁸⁵. C'est ainsi que le Sénégal fit partie en septembre 1979 à Genève du comité restreint de 11 pays regroupant des experts africains du secteur des télécommunications. Le projet qui sera plus tard connu sous le nom d'AFROSAT, et qui était dirigé par la CEA et l'UPAT, prenait de plus en plus de consistance. Il fut agréé par l'UNTACDA aussitôt

⁸³ C'est l'acronyme anglais de «United Nations Transports and Communications Decade for Africa».

⁸⁴ Créée en 1963 par 32 États, l'OUA deviendra Union africaine (UA) en 2002 suite à l'Acte de Durban négocié en 2000. Tous les pays du continent sauf le Maroc en sont membres.

⁸⁵ L'UAT a remplacé en 1999 l'UPAT dont la création remonte à décembre 1977 et qui était une organisation spécialisée de l'OUA chargée de la coordination des actions gouvernementales africaines et où seuls les États siégeaient. La transformation de l'UPAT en UAT s'est accompagnée d'une réforme de ses statuts et de l'inclusion d'acteurs privés qui ont le statut de membres associés et font valoir leurs arguments dans les espaces de négociation. L'évolution s'est faite exactement sur le modèle de l'UIT tandis que la transformation de l'OUA en UA a pour sa part suivi les traces de la transformation de la Communauté Économique Européenne (CEE) en Union Européenne (UE).

qu'il lui fut soumis. Cependant, le processus accusa un certain retard et les responsables politiques africains, une fois l'engouement initial passé, mirent moins d'entrain à s'investir dans le projet AFROSAT⁸⁶ (SSE, 1982). Au même moment le projet AFSAT, soutenu par le Fonds Européen de Développement, était également sur les tablettes de l'UPAT. Dominé par les pays francophones⁸⁷, ce projet de satellite sous-régional a contribué à éparpiller les ressources et à diviser les forces. Par ailleurs, la santé financière de ces organisations était précaire et les politiques d'ajustement structurel viendraient bientôt rappeler les États africains à l'ordre budgétaire orthodoxe.

2.4.2 La genèse de PANAFTEL

L'idée de la création d'un réseau africain de télécommunications émergea pour la première fois en 1962, lors des assises de l'UIT concernant les travaux de sa commission régionale de planification pour l'Afrique. Devant la «balkanisation» constatée du continent, Panaftel devait servir d'instrument pour atteindre à terme l'unité africaine à travers la mise en place d'un réseau continental commun qui développerait le secteur satellitaire, les télécommunications terrestres, la télévision, le télex, le téléphone et le télégraphe. Cependant, la mise en place effective du projet fut très lente et ce n'est que dix ans plus tard qu'eut lieu en Éthiopie une rencontre destinée à étudier les modalités d'implantation du réseau. Panaftel ne fut pas un succès technique de premier plan dans la mesure où de nombreux dysfonctionnements techniques ont compromis l'atteinte de

⁸⁶ Selon l'étude réalisée par le cabinet de consultants «Satellite Systems Engineerings» (SSE) de Washington, dans un système satellitaire, le satellite et la station terrienne ne comptent que pour 30 % des investissements. Le plus gros du financement est destiné au raccordement du réseau terrien au segment satellitaire par différentes technologies. C'est en ce sens que la prolifération des stations terriennes en Afrique, et particulièrement au Nigeria qui en comptait une pour chaque État de la fédération, a pu être qualifiée de «gadgets» puisque l'état des infrastructures de base rendait impossible la mise à profit de la technologie spatiale. Cette étude est une critique cinglante de l'étude de l'UIT préalable à la création d'AFROSAT. Stratégiquement, il fallait comprendre AFROSAT comme une réponse de l'UIT à Intelsat dans la rivalité qui opposait les deux institutions.

⁸⁷ En 1982, lorsque se tint la *Rencontre de Dakar* à propos du projet de création de l'AFSAT, l'UPAT était constituée des huit pays suivants : Sénégal, Mali, Congo, Haute Volta (maintenant Burkina Faso), Centrafrique, Bénin, Comores et Togo.

ses objectifs. Au niveau des ressources, les ondes courtes⁸⁸ ont été largement mises à contribution, compromettant l'efficacité des communications africaines sur des distances souvent très longues. Ayant dirigé la phase de conception du projet, l'UIT s'était fixé pour objectif un téléphone public pour 10 000 personnes, ce qui semble être un objectif de téléphonie rurale ou de service universel relativement peu ambitieux. Finalement, quand en 1984 le projet fut partiellement mis en place, de larges portions des territoires de la majorité des pays n'étaient pas desservies par le réseau Panaftel. De plus, Panaftel a consacré la partition du continent entre les pays arabophones et l'Afrique subsaharienne :

«Furthermore, the project ratified the de facto partition of the continent into two areas : the Maghrebin countries (plus Egypt, Western Sahara, Sudan and possibly Libya) more inclined toward the Arabsat project, and the so-called Sub-Saharan Africa where the Panaftel system operates.» (Sy, 1996 : 126).

Finalement, pendant les vingt premières années des indépendances africaines, des stratégies et des acteurs à la fois nationaux et extérieurs ont contribué à informer le panorama africain des télécommunications. La tentative de créer un réseau panafricain de télécommunications était un dilemme dans la mesure où elle nécessitait des capitaux et la contribution d'organisations de gouvernance largement sous la domination de puissances économiques étrangères. C'est en ce sens qu'on peut estimer que la tentative de décolonisation des télécommunications africaines dans cette période contenait les germes d'une recolonisation technologique. Dans le cas d'AFROSAT, cette prémisse demeure vraie dans la mesure où le développement d'un système satellitaire africain avait pour condition de possibilité l'attraction d'investisseurs étrangers qui auraient de ce fait leur mot à dire sur les modalités d'exploitation des réseaux. C'est une contradiction dans la mesure où AFROSAT voulait initialement promouvoir

⁸⁸ Les ondes courtes étaient à l'époque relativement onéreuses comparées à d'autres ressources. Par ailleurs elles sont particulièrement adaptées à un trafic dense sur une zone géographique limitée, exactement à l'opposé des besoins spécifiques du continent africain.

l'indépendance du continent dans le secteur des télécommunications contre toute velléité de contrôle étranger.

2.4.3 La genèse de RASCOM⁸⁹

Afrosat est une des premières idées de satellite régional africain lancées à l'époque par l'Union africaine des postes et télécoms. Et puis après il y a eu AFSAT par le groupe UAPT qui est francophone. Après il y a eu PADISAT soutenu par les Allemands avec des groupes anglophones, après il y a eu ISPT-IRD aussi. Donc l'Afrique se dispersait. En ordre dispersé, on voulait faire des satellites, et l'UIT a joué ce rôle de modératrice auprès des pays en disant que ce n'était pas censé d'avoir des initiatives séparées. Et c'est ainsi que l'UIT a dans les années 80 coordonné l'idée d'une mise en commun de ces idées pour sortir un projet intégrateur de satellite régional, et c'est ce projet qui s'est appelé RASCOM. RASCOM est une idée plurielle dont l'UIT a supporté pendant quatre ans les études. En toute modestie, je peux dire que j'étais expert dans les études de faisabilité de RASCOM. J'étais ingénieur chargé de la planification du système. Pendant quatre ans on a étudié la faisabilité de RASCOM, on était sept dans l'équipe.

(Bassave, UIT/BDT).

Rascom, le premier projet panafricain de mise en orbite géostationnaire (position 2,9° Est) d'un satellite est l'entreprise technologique postcoloniale africaine la plus ambitieuse. Rascom est considéré comme un moyen intégrateur qui devrait renforcer l'unité africaine. Du fait de l'inexistence de liaisons directes intra-africaines et de l'extraversion dont il a déjà été question, l'essentiel des télécommunications entre les pays africains transite à ce jour encore par les pays européens ou les États-Unis, occasionnant des coûts annuels en services de télécommunications de l'ordre de plusieurs centaines de millions de dollars⁹⁰. Le système est destiné à raccorder au *monde des télécommunications* les zones enclavées et à servir une mission d'accès universel et

⁸⁹ Il s'agit de l'acronyme anglais de Regional African Satellite Communications Organization (Organisation régionale africaine de communications par satellite). Il s'agit d'une organisation panafricaine intergouvernementale composée d'une quarantaine de pays africains.

⁹⁰ De l'ordre de 500 millions de dollars alors que le coût de développement de Rascom est évalué à 400 millions de dollars (dont 61% ont été pris en charge par la Libye à travers le *Libya Africa Portfolio for Investment* (LAP)). Les stations terriennes, l'interconnexion et la maintenance sont cependant des postes budgétaires particulièrement lourds qui s'ajouteront à la facture une fois le système mis en place.

de justice sociale. En sera-t-il ainsi une fois le réseau implanté ? Rien n'est moins sûr puisque la forte concurrence et l'impératif de rentabilité risquent de lui faire privilégier la demande solvable. Par ailleurs, des réseaux terrestres fonctionnels sont nécessaires pour permettre l'interconnexion des réseaux d'opérateurs à l'échelle du continent. Ces dernières années, plusieurs projets d'infrastructures de télécommunications d'envergure sont en chantier sur le continent africain. Ainsi l'exploitation depuis 2002 du câble sous-marin SAT-3 et celui à venir en 2008 de l'East Africa Submarine Cable System (EASSy) viendront concurrencer une technologie satellitaire réputée onéreuse.

La mutation du cadre de gouvernance des télécommunications spatiale a eu une incidence importante sur le projet Rascom. L'étude de faisabilité a été terminée en 1991 et le satellite ne sera toujours pas lancé quinze années plus tard comme le rappelle Bassave (UIT/BDT) : «En 1991, quand on finissait ça le marché n'était pas encore ouvert, c'était une affaire de gouvernements qui pouvaient obliger les opérateurs à venir sur Rascom. Aujourd'hui c'est fini, ce n'est pas parce que Rascom est africain que tu peux obliger un opérateur à acheter sa capacité là-bas si ça ne l'arrange pas.» L'évolution de la conjoncture est défavorable à l'opérateur africain puisque ses concurrents⁹¹, en plus d'être plus expérimentés, ont déjà amorti une grande partie de leurs investissements et peuvent tirer les tarifs vers le bas au détriment de Rascom. L'enjeu est d'autant plus important que le marché africain est déjà investi par des concurrents redoutables. Ainsi, en mars 2004, Eutelsat a lancé le satellite *W3A* (construit par Eads-Astrium) qui fournit des services pour la téléphonie mobile (dont la croissance importante est attestée), l'internet et la vidéo à destination de l'Afrique subsaharienne. Rascom a finalement établi un partenariat stratégique à travers un Accord d'Exécution avec RascomStar-QAF qui est chargé de mettre en œuvre le projet. Cette entreprise a été créée en 1999 conjointement par Rascom et Alcatel Space pour gérer le projet de bout en bout : concevoir développer, financer, construire, lancer et exploiter le système. Destiné

⁹¹ Intelsat est un de ces concurrents, et non le moindre. C'est un exploitant de satellites qui loue des capacités du secteur spatial aux pays, pour divers usages dont la télédiffusion par exemple.

à délivrer sur l'ensemble du continent des services pour l'internet haut débit, la téléphonie, l'audiovisuel et les données sur l'ensemble du continent, le système conçu pour durer une quinzaine d'années est supporté par quatre stations de contrôle situées au Cameroun, en Côte d'Ivoire, en Gambie et en Libye.

2.5 Le rôle des corporations transnationales dans les télécommunications postcoloniales africaines

Dicken (1998) estime que les principaux bénéficiaires du processus de libéralisation et de déréglementation initié par l'OMC sont les corporations transnationales. L'auteur retient trois caractéristiques pour définir ces entités :

1. elles contrôlent et coordonnent la chaîne de production à la fois dans et entre les pays ;
2. elles ont la possibilité de tirer profit des avantages liés aux facteurs de production (ressources naturelles et humaines) et aux cadres légaux (impôts, subventions, taxes, etc.) en fonction des régions géographiques ;
3. elles sont mouvantes et ont la capacité de délocaliser leurs unités de production à travers le monde.

L'importance des corporations transnationales dans les économies postcoloniales montre que l'absence d'industries ou de manufactures d'équipements de télécommunications en Afrique est l'un des principaux déterminants de sa dépendance structurelle face aux pays industrialisés. De fait, l'exportation d'infrastructures par les équipementiers de télécommunications en Afrique est extrêmement onéreuse et grève lourdement les budgets des États africains. A l'opposé de l'approche de la globalisation qui soutient la thèse selon laquelle a partout cours une financiarisation qui met les flux de capitaux au centre de toutes les économies-mondes (Castells, 1998), Sy (1996) soutient pour sa part que dans le cas de l'Afrique, le budget alloué à l'importation d'infrastructures de télécommunications grève plus lourdement la balance commerciale que tout autre poste budgétaire. Dans la décennie 80, les multinationales anglaises (GEC), françaises (Thomson CSF et CIT ALCATEL), ouest-allemandes (Siemens), japonaises (Nippon

Electric) et américaines (Westinghouse) étaient omniprésentes dans les télécommunications africaines⁹² (Braillard, 1962).

Dans le prolongement de la place privilégiée qu'il occupa sous la domination coloniale, le Sénégal fut l'objet de l'attention privilégiée des équipementiers de télécommunications dans la période postcoloniale. Étant donné que les administrations des Postes et télécoms détenaient partout le monopole du secteur, les opérateurs étrangers n'étaient cependant pas les bienvenus dans le secteur. Par contre, les manufacturiers d'équipements de télécommunications trouvaient dans le Tiers monde un marché souvent captif très lucratif. Ainsi le Sénégal attira dans la période post-indépendances l'attention stratégique de la *Compagnie générale de constructions téléphoniques*⁹³ (CGCT), de la *Compagnie générale d'électricité*⁹⁴ (CGE), de *Lignes Télégraphiques et Téléphoniques* (LTT), de la *Société Anonyme de Télécommunications*⁹⁵ (SAT), de *Télécommunications Radio-Électriques et Téléphoniques*, de *Thomson-CSF*⁹⁶, etc. Il devient clair que le marché sénégalais était un débouché intéressant et un levier de pénétration sous-régionale pour l'industrie française des télécommunications. De la même manière, le marché africain dans son ensemble intéresse l'industrie internationale des équipementiers de télécommunications. Une tendance lourde dans le financement des télécommunications dans les pays africains est qu'il fait de moins en moins appel à l'aide publique au développement et de plus en plus à une variété de mécanismes privés de financement dans lesquels les multinationales

⁹² A l'opposé Ayittey (2005) affirme que le niveau des investissements directs étrangers dans les économies africaines est très faible et voit là un paradoxe du fait des très hauts taux de rendement des investissements faits sur le continent. Il est vrai qu'il pointe exclusivement du doigt les facteurs internes (la gouvernance postcoloniale) dans son analyse de l'incurie économique africaine.

⁹³ Préalablement à l'avènement du numérique, la compagnie a commercialisé des centraux de commutation électromécaniques qui seront plus tard remplacés par le modèle *Pentacota* qui équipera le pays.

⁹⁴ La compagnie contrôle *Les Câbles de Lyon* et *CIT-ALCATEL*. Cette dernière, rachetée en 1938, intervient autant dans la consultance et les études que dans la manufacture et le développement des réseaux de télécommunications.

⁹⁵ La compagnie construisit les équipements téléphoniques multiplex pour la ligne Thiès-Kaolack-Ziguinchor

⁹⁶ Cette multinationale extrêmement active dans le Tiers monde œuvrait dans le segment spatial des télécommunications ainsi que dans les équipements pour hautes fréquences surutilisées en Afrique subsaharienne, même si ce n'était pas toujours la technologie la plus adaptée. Sa filiale sénégalaise Thomson-CSF Dakar lui servait de tête de pont pour la sous région ouest africaine.

tiennent une place centrale (Lacroix et Tremblay, 1997). Il va de soi que cette nouvelle orientation du financement est moins soucieuse des nécessités du service public et que les nouveaux impératifs sont ceux de l'analyse du risque financier et de la rentabilité des investissements. A cet effet, les opérateurs nationaux servent de *chevaux de Troie* aux multinationales pour pénétrer les marchés des pays sous-développés :

L'état de vétusté des réseaux de télécommunications du Sud et l'incapacité des opérateurs nationaux des pays les moins industrialisés à répondre aux besoins nouveaux constituent donc les chevaux de Troie des opérateurs transnationaux de télécommunications. Sous la pression de la déréglementation sectorielle et des innovations technologiques, les opérateurs de télécommunications des PVD [pays en voie de développement] se voient contraints à l'abandon du monopole dans un contexte monoproduit (le téléphone) et mis en demeure d'affronter la concurrence dans un univers multiservices. (Desbois, 2000 : 143).

La dynamique transnationale dans le secteur des télécommunications, malgré son effervescence, connaît une tendance oligopolistique dans ces années 70 où l'industrie française par exemple comptait près de 80 entreprises. De ce chiffre, les dix plus importantes réalisaient près de 90 % des ventes totales. Les trois plus importantes compagnies (CIT-Alcatel, CGCT et le groupe Thomson) et leurs filiales réalisaient à elles seules plus de 60 % des ventes. Sans assister encore à un phénomène de concentration, il est possible d'en déceler les germes comme ce fut le cas pendant la même période avec la libéralisation du secteur aérien aux États-Unis d'abord puis à l'échelle internationale⁹⁷. Il est dès lors pertinent de se demander s'il ne s'agit pas d'une tendance lourde du capitalisme industriel dans la mesure où au XIX^e siècle le même phénomène avait eu lieu dans la manufacture des câbles sous-marins.

⁹⁷ On peut à cet égard se demander si l'analyse qu'Elias (1989 : 301) applique à la concurrence politique ne vaut pas également pour le champ économique quand il affirme : «En réalité, tout équilibre fondé sur la concurrence libre porte en lui le germe de son dépassement et de la monopolisation.»

2.6 Le rôle des institutions gouvernementales et intergouvernementales dans la décennie 1980 : entre bilatéralité et multilatéralité

Antérieurement à la création de la CEDEAO, les premières tentatives ouest africaines à l'échelle sous régionale tendaient généralement à promouvoir une coopération aux niveaux politique et économique ou étaient plus spécifiquement attachées à la réalisation d'un objectif ponctuel⁹⁸. Renninger (1979) estime que les premières tentatives de coopération, malgré leur apparence de nouveauté, s'inscrivaient dans la continuité du legs colonial par leurs objectifs et par la nature de leur membership. Avec la naissance en 1975 d'une CEDEAO regroupant les seize pays de la région ouest africaine, une tentative durable d'intégration économique voit le jour. Il existe différents degrés de réalisation d'une intégration économique auxquels il importe d'être sensible. Belassa (1961) distingue par ordre d'intégration croissante la liberté de commerce⁹⁹ (free trade), l'union douanière¹⁰⁰ (customs union), le marché commun¹⁰¹ (common market) et l'union économique (economic union). Cette dernière¹⁰² nécessiterait une harmonisation des politiques économiques des différents États membres. Il faut replacer la création de cette communauté économique dans le cadre africain des années 60 et dans la conjoncture d'une vision panafricaniste intégrée du continent. Dans les années 50 et 60 en effet, le panafricanisme est promu par les nationalistes africains comme la voie privilégiée pour réaliser le développement du continent. Akwule (1988) considère que l'idéal panafricain subsiste encore même si l'idée d'une union politique africaine a été abandonnée au profit d'institutions fonctionnelles d'intégration comme l'UA et la CEDEAO qui laissent intactes les souverainetés nationales.

⁹⁸ Comme les projets de barrages hydroélectriques entre pays limitrophes.

⁹⁹ Élimination des taxes pour les biens transitant entre les pays membres.

¹⁰⁰ Établissement supplémentaire d'une taxe uniformisée pour les biens en provenance des pays extérieurs à l'espace considéré.

¹⁰¹ Levée des barrières pour la circulation du capital, des travailleurs et des autres facteurs économiques au sein de l'espace considéré.

¹⁰² Une étape ultérieure à l'union économique serait l'unité monétaire puis à terme l'unification politique. On peut à cet effet considérer que la CEDEAO qui préconise dans le secteur des télécommunications une harmonisation des législations nationales est à mi-chemin entre la souveraineté nationale et le panafricanisme.

La France a pour sa part joué un rôle particulièrement actif dans le cadre de sa coopération bilatérale avec les pays africains. La Caisse centrale de Coopération Économique (CCCE) et le Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) jouaient à ce propos un rôle de tandem avec les industries françaises pour la pénétration du marché ouest africain. Cependant, au début des années 80, en période de récession économique généralisée¹⁰³, les investissements français dans le secteur des télécommunications déclinèrent drastiquement, passant de 10 % des investissements de la CCCE en 1981 à 5 % l'année suivante. Cette réduction de la part allouée aux télécommunications en situation d'austérité budgétaire est également constatable chez l'investisseur multilatéral le plus important au monde : la Banque mondiale. Alors qu'en 1982 la Banque consacrait 3 % de ses investissements au secteur des télécommunications dans le Tiers monde, en 1983 la part relative des télécommunications tomba à 0,4 %, l'institution préférant investir dans des secteurs plus rentables à court et moyen terme en vue d'assurer sa survie financière. Malgré le fait que le début des années 80 fut une période de récession et que l'austérité budgétaire fut le principe directeur des politiques financières, il est cependant intéressant de noter qu'en plus de décroître en termes absolus, les investissements dans les télécommunications subissent également une baisse importante en termes relatifs, laissant entrevoir que le degré de priorité du secteur n'est pas le plus élevé dans l'économie générale de la coopération avec le Tiers monde.

Deux tendances majeures et contrastées sont donc décelables de la part des acteurs étrangers dans les télécommunications africaines en ce début des années 80¹⁰⁴. Alors que l'investissement institutionnel baisse dans une proportion importante, l'investissement privé demeure aussi actif dans les ventes d'équipements que dans la réalisation de projets d'infrastructures. Sy (1996 : 168-69) identifie quatre facteurs explicatifs du dynamisme du secteur privé en Afrique :

¹⁰³ C'est la fin de la faste période dite des «trente glorieuses».

¹⁰⁴ C'est dans ces années que les politiques d'ajustement vont être imposées aux pays africains par les institutions financières internationales et c'est également en 1981 que Senghor, le premier Président de la République du Sénégal, cède la place à son dauphin Abdou Diouf, socialiste comme lui.

(1) la concurrence entre les multinationales ; (2) l'accroissement de la demande de services liés aux télécommunications ; (3) la croissance de la demande africaine de capacité satellitaire en transpondeurs et la construction conjointe de stations terriennes ; et (4) l'innovation technologique de plus en plus rapide qui oblige les multinationales à constamment renouveler leurs produits et à être plus agressives sur les marchés internationaux. En fait, la logique implicite semble être que les acteurs privés vont investir les marchés nationaux tandis que les organismes institutionnels comme la Communauté Économique Européenne (CEE) prennent en charge les projets sous-régionaux.

CHAPITRE III

CADRE CONCEPTUEL

3.1 L'économie politique des télécommunications postcoloniales

Dans cette section, nous allons aborder l'économie politique de la communication, les études postcoloniales, la gouvernance et la régulation. Ces quatre univers théoriques et leur intersection sont directement pertinents pour notre propos car ils constituent le cadre conceptuel qui a servi de soubassement à notre étude dans une perspective transdisciplinaire. Nous les présentons dans des parties spécifiques mais il apparaîtra que leur interrelation est très présente par les liens qui les unissent autant que par l'analyse qu'ils nous permettent de construire à travers l'interprétation de notre corpus.

3.1.1 La communication et le Tiers monde

La communication a servi de support explicite à de nombreux mouvements révolutionnaires dans la période de décolonisation. Certains intellectuels comme Paolo Freire, Frantz Fanon ou dans une veine moins radicale Léopold Sédar Senghor ont produit un corpus de textes sur la nécessité de se servir des outils de communication pour supporter la révolution ou le changement. Si on s'intéresse plus précisément à la recherche en communication issue des pays du Tiers monde, on se rend compte qu'elle s'est dès le début, dans les années 50, construite dans une opposition à l'approche développementaliste qui émanait des anciennes puissances coloniales et des États-Unis et qui transposait dans le champ scientifique une réponse économique-politique aux pays nouvellement indépendants. Comme l'affirme Mosco (1996 : 120) :

«Developmentalism [ou théorie de la modernisation], one of its [West] leading intellectual inspirations, brought together an elite corps of academics based in leading universities and research centers to determine how to safely secure the Third World within capitalism... in addition to this, modernization theory, particularly as a theory of communication, contained a sophisticated set of tools that responded to changing military, political and intellectual conditions in order to construct a hegemony.»

Par ailleurs, des chercheurs issus d'horizons différents ont produit un corpus plus ou moins inscriptible dans l'approche de la dépendance. Cette dernière a été critiquée au motif qu'elle mettait l'accent de façon exagérée sur les facteurs externes de la dépendance au détriment des facteurs internes. Sa contribution, importante cependant, a été de montrer qu'au niveau international, les firmes transnationales, basées dans les pays du Nord, définissent les règles du jeu concernant le commerce, les ressources et le travail avec l'appui de leurs États, distordant ainsi à leur profit les règles supposées neutres de l'économie libérale internationale. Cette situation a-t-elle radicalement changé ? Une analyse sectorielle des télécommunications permettra d'avancer quelques pistes de réponse. Comment comprendre la volonté de l'Union européenne ou de l'UIT par exemple de promouvoir un cadre réglementaire unifié pour les télécommunications à l'échelle sous régionale ou continentale en Afrique ? En vérité, l'approche développementaliste subsiste toujours de manière très importante, et peut-être même domine-t-elle encore actuellement le champ. L'objet des analyses et des prédictions est passé des médias de masse aux (nouvelles ?) technologies d'information et de communication. La nouvelle version du développementalisme, en plus de s'intéresser aux infrastructures de télécommunications¹⁰⁵, met l'accent sur les limites du déterminisme technologique mais en définitive, la nécessité d'un rattrapage technologique et des bienfaits des technologies de communication pour le développement demeure intacte. Que ce soit pour les populations, les regroupements professionnels ou les communautés rurales, pour la promotion et la fluidité des transactions commerciales ou encore pour améliorer le fonctionnement de l'État

¹⁰⁵ Ce fait demeure vrai entre les pays industrialisés et sous-développés. Alors que la réponse au développementalisme s'est faite en opposition à la théorie du *leapfrogging*, cette dernière est reprise à leur compte par de nombreux chercheurs du Tiers monde. Il s'agit pourtant du mécanisme de sécurisation le plus performant qui soit car la théorie de la réduction de la fracture numérique et de la société de l'information, par le passage par la nécessité de s'équiper en infrastructures et de libéraliser le secteur des télécommunications, a pour effet manifeste d'unifier sous le régime capitaliste même les régimes qui lui sont les plus réfractaires jusqu'à présent. Cela demeure vrai même si certains auteurs (Cardoso, 1993) estiment que certains pays n'ont plus aucune pertinence économique car le système capitaliste n'en a plus besoin, même comme espaces dépendants du centre.

postcolonial.

C'est le cas avec l'e-gouvernance censée rapprocher les citoyens de leur administration avec la mise en place au Sénégal d'un intranet gouvernemental et d'une Agence de l'informatique de l'État (ADIE). Cependant, il est à craindre qu'en l'absence de mesures spécifiques d'accompagnement en vue d'une plus juste répartition et d'une meilleure planification des ressources, les usagers périphériques continuent à être le parent pauvre de ces politiques et que la démocratie électronique appelée de ses vœux par le Président Wade ne profite qu'à une minorité de privilégiés. Ainsi la *solidarité numérique* fait partie de ces mesures positives destinées à rééquilibrer la balance et malgré le caractère novateur dont on la crédite, on peut lui trouver une filiation dans le Rapport MacBride (1980 : 219) : «Une action internationale doit être entreprise pour remédier aux inégalités des tarifs internationaux de télécommunications qui pénalisent lourdement les petits usagers et les communautés périphériques». A cette différence près cependant que les mesures préconisées par l'approche de la solidarité numérique visent à promouvoir les infrastructures lourdes et les équipements et non plus les tarifs internationaux¹⁰⁶, sinon par ricochet. Ainsi apparaît plus clairement la fonction que remplit discursivement au niveau international la thématique de la solidarité numérique dans l'économie générale de l'industrie des télécommunications.

3.1.2 Télécommunications et processus d'accumulation capitaliste

L'importance de la place et du rôle de l'État dans le processus de production, de distribution, de consommation et de régulation a historiquement permis de considérer l'État comme un des acteurs centraux d'une économie politique de la communication. C'est ainsi que le rôle joué par les États du Tiers monde dans la promotion au niveau international d'un nouvel ordre mondial de l'information et de la communication (NOMIC) a été analysé dans le cadre d'une économie politique de la communication

¹⁰⁶ Le Rapport MacBride préconise en effet une sorte de *taxe Tobin* sur la communication qui prendrait la forme d'un prélèvement sur «l'utilisation du spectre électromagnétique et de l'orbite géostationnaire au profit des pays en développement.» (MacBride, 1980 : 256).

internationale (Nordenstreng et Varis, 1974). Auparavant, Herbert Schiller (1969) avait mis l'État en tant que consommateur de ressources au centre de son analyse, la communication faisant justement partie des ressources mobilisées par l'État américain pour atteindre ses divers objectifs. «The government was not only the arbiter of communication resources for major business interests, it also structures the resource allocation process to ensure the government controlled fully half of the spectrum, half of which was allocated to military and intelligence agencies» (Mosco, 1996 : 92). Dans une perspective différente, l'État a également été considéré comme l'acteur faisant partager une identité collective à l'ensemble des citoyens sans nécessairement avoir à partager ni le pouvoir ni la richesse nationale (Reich, 1991). Évaluer de manière critique les politiques publiques relatives aux télécommunications, c'est interroger le cadre plus large dans lequel elles s'intègrent : «that context includes the need of transnational businesses for advanced telecommunications systems to assist in the process of global expansion without the loss of centralized control over strategic decision-making» (Mosco, 1985 : 53). Cette centralité des télécommunications dans le processus d'accumulation capitaliste a abouti au démantèlement puis à la privatisation des administrations publiques de télécommunications et à la création d'organes de régulation un peu partout à travers le monde. On peut cependant relever une certaine contradiction dans le fait que les ressources de télécommunications, qui sont d'utilité publique, en viennent au terme du processus à être dessaisies à la puissance publique pour être confiées à des acteurs privés.

La spécificité des télécommunications vient d'une part de ce qu'elles sont devenues un secteur marchand très important, mais plus essentiellement encore parce qu'elles ont rendu possible le développement organisationnel et l'expansion géographique de tous les autres secteurs des affaires aux niveaux local, national et international en permettant un contrôle serré sur la gestion des affaires par les états-majors des multinationales (Schiller, 1982). Pavlic et Hamelink élargissent cette perspective aux processus de production quand ils affirment :

Un nombre croissant de processus de production sont devenus en fait des processus d'information (par suite de l'emploi de robots industriels par exemple). Aussi les coûts de la production industrielle peuvent-ils être considérés comme étant pour une bonne part des coûts d'information, recherche et développement, études de marché et publicité notamment. De plus, l'internationalisation de la production industrielle appelle un accroissement de la circulation de l'information : la coordination des différentes unités des sociétés multinationales dispersées partout dans le monde exige des réseaux d'information très développés. (Pavlic et Hamelink, 1985 : 43).

Le développement des télécommunications a été un facteur technologique important dans la transformation des petites entreprises familiales ou locales en firmes multinationales gérées à partir d'un centre. La tertiarisation de l'économie nécessite également que les innovations technologiques permettent de mettre le secteur des services et l'information au cœur des échanges marchands. Sans aller jusqu'à reprendre la rhétorique des promoteurs de la *société de l'information*, force est cependant de reconnaître que l'information qui transite par les réseaux de télécommunications est plus qu'une marchandise quelconque, principalement à cause de sa portée symbolique. A cet égard, Mosco (1985) estime que la pertinence de l'étude des télécommunications est fondée par ses implications importantes aux plans économique (les implications découlant du secteur des télécommunications dans l'économie générale des échanges marchands), politique (les considérations liées à la gestion publique des télécommunications considérées comme ressource d'utilité publique) et culturel (le contenu symbolique du contenu transitant par les réseaux). Pour les besoins du présent travail, les trois catégories demeurent pertinentes. Cependant nous n'envisageons pas de nous intéresser au contenu transitant par les « tuyaux » mais plutôt de privilégier l'étude de l'État postcolonial Sénégalais dans sa gestion du secteur.

« Comment et pourquoi sont prises les décisions concernant une ressource d'utilité publique, en particulier la production et la distribution des services de télécommunications ? » (Mosco, 1985 : 55). Telle est selon l'auteur la question fondamentale à laquelle la recherche sur les politiques de télécommunications doit répondre. La ressource d'utilité publique dont parle Mosco est constituée par les services de télécommunications. Il parvient ainsi à opposer *l'économie des politiques de*

télécommunications à l'économie politique des télécommunications qui s'intéresse à la manière dont certains acteurs publics et privés influencent le processus de décision concernant les politiques de télécommunications. En essayant de distinguer les principales approches dans le champ, Mosco identifie une approche pluraliste (des acteurs égaux parviennent par la discussion à faire émerger une position consensuelle) et une approche instrumentale (le processus de 'policy making' est distordu au profit des groupes dominants. La déréglementation en serait un exemple patent). Par ailleurs, le processus formel de régulation n'est pas le lieu effectif du pouvoir, il ne ferait que consacrer une position déjà définie dans des négociations antérieures (Wilson, 1984). Une troisième approche qualifiée de structuraliste met l'accent sur le pourquoi là où l'approche instrumentale s'intéresse au comment. Elle parvient ainsi à questionner le rôle des télécommunications dans le procès d'accumulation du capital et de contrôle social. Certaines apories persistent cependant quand, comme au Canada, ce processus aboutit au contrôle de l'industrie des télécommunications par des intérêts américains (Mosco, 1985).

Pour autant, l'étude des politiques de télécommunications dans le cadre des études en communication nécessite d'être fondée de manière rigoureuse. Le dépassement de la distinction classique entre les télécommunications comme concernant les «tuyaux» ou l'infrastructure et la communication comme référant au contenu des messages transitant par les systèmes de télécommunications est préconisé au motif que la convergence technologique rendrait plus floue la frontière entre ces deux univers :

Il n'y a plus lieu d'envisager séparément les médias (les moyens d'information du public) et les formes plus perfectionnées de communication (telles que les communications informatisées, les télécommunications, etc.), cette distinction étant dépassée et trompeuse. Depuis une dizaine d'années l'informatisation rapide de toute l'information, y compris de l'information du public - ou plus précisément des médias - transforme toute circulation d'information en circulation de données, ce qui influe considérablement sur la structure de la communication de masse considérée sous l'angle de sa fonction sociale, politique et culturelle dans la société, et comporte en outre des incidences économiques considérables. (Pavlic et Hamelink, 1985 : 42).

Cette analyse n'est cependant pas unanime. Certains chercheurs (Tremblay, 1986) estiment en effet que cet *effacement* joue un rôle idéologique important en ce qu'il sert également à justifier la libéralisation des deux secteurs. Il est vrai que la régulation des télécommunications, traditionnellement séparée de celle de l'audiovisuel, marquait bien cette frontière. Depuis plusieurs années cependant, on assiste de plus en plus à la création d'organes de régulation multisectoriels qui ont en charge autant les télécommunications que l'audiovisuel. La convergence est presque systématiquement invoquée, avec les avantages liés à la réduction des coûts, pour justifier cette mesure. Néanmoins, invoquer la convergence technologique pour fonder la pertinence des télécommunications comme objet d'étude en communication serait fallacieux et anachronique. La distinction de l'ordinateur comme relevant du domaine des télécommunications d'une part et de l'autre comme relevant du champ de la communication était déjà pertinente dans les années 80. Une différence alors opératoire était que les télécommunications s'appliquaient aux transmissions de point à point, contrairement à la communication de masse diffusant à partir d'un point vers une population diffuse. Sans aller jusqu'à l'exemple de l'Internet, le vidéotex qui intégrait la télévision, le téléphone et l'ordinateur mettait déjà en échec cette approche. Mosco (1985 : 52) précise cependant :

«Telecommunication encompasses electronic media such as telegraph, telephone, radio, video, film and communication satellites. In addition, telecommunication includes information technology to the extent that it is used in communication. Hence, the computer per se is not a telecommunications technology. But the computer does fall within the purview of telecommunications analysis when it is linked to electronic media, to process or transmit messages or data.»

On distingue là un puissant plaidoyer pour une analyse communicationnelle des télécommunications, même si l'utilisation de «messages ou données» par Mosco semble permettre ultimement de considérer l'ordinateur comme un instrument de communication quelle qu'en soit l'application puisque le propre de l'ordinateur est de servir à traiter de l'information. Après avoir justifié la pertinence d'une analyse

communicationnelle des télécommunications pour notre propos, il nous reste à fonder notre approche d'économie politique. En effet, l'économie du secteur de la communication est porteuse d'une spécificité et joue un rôle moteur dans le cadre économique global. La tertiarisation et la transnationalisation des marchés permettent dans une certaine mesure de penser l'articulation de l'économie politique des communications avec l'économie globale. Miège (1989), qui a beaucoup contribué à l'étude de ces questions, estime que les industries de la communication (industries culturelles, télécommunications, industries informatiques) sont des secteurs à forte valeur ajoutée très rentables à partir du moment où leurs coûts fixes sont couverts. C'est-à-dire que les investissements initiaux sont considérables mais à terme ils permettent des taux de retour sur investissements particulièrement élevés.

Sy (1996) nous offre des pistes intéressantes pour développer une analyse économique politique des télécommunications en Afrique postcoloniale. Reliant la division internationale du travail et l'ordre économique subséquent à l'économie internationale des télécommunications, l'auteur soutient que la condition du développement économique des nations industrialisées du centre est la faiblesse corrélative de l'infrastructure économique des pays de la périphérie¹⁰⁷. Mobilisant une perspective historique large, il analyse les mutations des télécommunications dans les colonies puis les États-nations africains. Malgré l'apparent changement corrélatif du passage de la colonie à la postcolonie, il faut selon lui comprendre cette évolution dans le cadre de la perpétuation de la dépendance africaine envers le centre pour la conservation de l'inégalité économique globale :

«The lack of political and economic independence of the African countries is a constant reminder that the margin of maneuver of the African telecommunications authorities is extremely limited before the formidable power displayed by the Western capitalist world and its multinational corporations.» (Sy, 1996 : 222).

¹⁰⁷ Les facteurs externes liés à l'action des anciennes puissances coloniales et des corporations multinationales réputées privées mais qu'elles soutiennent joueraient un rôle structurant fondamental dans l'état de sous-développement des télécommunications africaines. Cette ligne d'argumentation privilégie l'approche néocoloniale plutôt que postcoloniale.

Dans cette filiation, notre intérêt pour les télécommunications dans le cadre d'une économie politique postcoloniale vise à interroger le processus de gouvernance de ce secteur à travers une rhétorique et un langage dont toute trace idéologique a été effacée au profit d'un vocabulaire juridico-économique tourné vers l'efficacité et l'efficience.

3.1.3 Jalons vers une économie politique de la réglementation

La régulation est conçue par certains chercheurs comme une alternative transitoire au démantèlement des cadres réglementaires pour une période de transition difficilement définissable (Kahn, 1995). Cependant les variables structurelles de fonctionnement du secteur des télécommunications ont fondamentalement changé la donne dans la mesure où les résultats financiers les plus significatifs proviennent désormais davantage d'une stratégie commerciale agressive que de la mise sur pied et de l'exploitation unique des lourdes infrastructures de télécommunications (Gille, 1995). Par ailleurs, la légitimité d'une interrogation scientifique de la problématique de la régulation des télécommunications est revendiquée conjointement par l'économie politique des télécommunications et par la nouvelle économie industrielle. Les anciennes administrations (Offices des Postes et Télécoms) maintenant privatisées des pays africains instaurent des liens d'affaires avec des investisseurs étrangers quand elles ne deviennent pas la propriété de ces derniers qui s'en servent de *chevaux de Troie* pour investir les marchés africains. Il est à noter qu'il s'agit souvent de l'opérateur historique de l'ancienne métropole coloniale. Ce jeu d'investissements aboutit à des participations croisées et rend très difficile le discernement des différents paliers décisionnels, des vrais propriétaires et des actionnaires institutionnels ou privés. Partenariats (stratégique comme dans le cas de France Télécom auprès de la Sonatel, l'ancien opérateur historique du Sénégal), joint-ventures ou participations directes sont fréquentes, témoignant du degré variable de contrôle externe auquel sont soumis les opérateurs africains de télécommunications à l'instar des autres opérateurs. L'évolution des rapports entre les opérateurs et les équipementiers de télécommunications est également

très symptomatique de l'évolution qui affecte le secteur au niveau international. Cependant, malgré les changements importants survenus dans l'économie générale du secteur, cette relation opérateurs/équipementiers est caractérisée par une certaine stabilité du fait de l'exigence d'interopérabilité¹⁰⁸ des équipements et matériels de télécommunications (Benzoni, 1995).

L'économie des télécommunications, d'inspiration néoclassique s'est construite dans les années 70, principalement à partir de l'économie des incitations et de l'économie de l'information. Cette «rencontre des économies» a permis de renouveler le débat sur la réglementation autant des monopoles naturels que des réseaux d'infrastructures dont les télécommunications font partie. Quand, dans les années 80, l'économie de la réglementation cherche encore sa voie, le débat entre juristes et économistes est à son plus haut, les juristes étant traditionnellement les architectes des cadres réglementaires, particulièrement en Europe où existaient de nombreuses administrations publiques des télécommunications en situation de monopole. Dans son analyse, Laffont (1995) soutient que le problème venait en partie de la frilosité des juristes et des politiques face aux innovations de la théorie économique et pour préserver leur chasse gardée¹⁰⁹. Les économistes se seraient révélés incapables d'intégrer les contraintes politiques dans leurs modèles théoriques. Est-ce à dire que l'économie industrielle propose de fonder une ingénierie économique de la réglementation au fait des contraintes politiques, juridiques et économiques pour mieux conseiller le Prince quand pour sa part l'économie politique des télécommunications privilégierait une approche critique issue d'une conception normative du bien public ? En fait, Laffont souhaite que les économistes parviennent à intégrer les contraintes politiques et à conseiller de manière plus adéquate les décideurs politiques, parvenant ainsi à fonder une économie politique de la réglementation. Mais il préconise une approche qui utilise l'expertise économique pour le bien commun. Il

¹⁰⁸ C'est d'ailleurs une des missions principales de l'UIT que de veiller à travers sa Direction de la standardisation à ce que les équipements puissent s'interconnecter à travers des normes internationales communes.

¹⁰⁹ Nous discuterons plus loin du cas sénégalais et de l'implication du politique dans le travail des régulateurs.

fustige Ragnar Frisch, Prix Nobel d'économie en 1970 qui affirmait à l'époque : «ce n'est pas la tâche des économistes et des ingénieurs sociaux d'entrer dans une discussion détaillée du système politique» (cité par Laffont, 1995 : 14). On voit clairement que contrairement à Frisch pour qui l'économiste se doit d'être au service du politique, Laffont analyse le système politique et estime que «l'expert, en privant le politique d'information, peut alors limiter la réalisation par celui-ci de ses objectifs privés et par suite, améliorer le bien-être social» (Laffont, 1995 : 14). On est bien dans une perspective normative de l'économie industrielle qui rend d'autant moins évidente la frontière qui la sépare de l'économie politique de la communication. Dans l'approche néoclassique, les infrastructures publiques doivent être financées par l'État tandis que la tarification appliquée aux usagers est faite selon le coût marginal par la prise en compte de l'élasticité prix¹¹⁰. Cependant, les coûts réels appliqués sont souvent supérieurs aux coûts marginaux du fait que l'élasticité n'est pas prise en compte dans la tarification¹¹¹. C'est classiquement le cas dans les monopoles naturels, et souvent même dans des entreprises privatisées qui jouissent d'une position dominante sur leur marché. L'imprécision des coûts et la difficulté de leur évaluation font que certaines infrastructures sont parfois financées sur fonds publics pour le bénéfice d'intérêts privés, ce qui constitue une distorsion importante des mécanismes économiques classiques :

Pour comprendre pourquoi la rationalité économique peut avoir des effets pervers, il faut se reporter au cadre institutionnel dans lequel évoluent les hommes politiques. La constitution est très simple, les pouvoirs judiciaires limités, et donc un contrat complet ne peut régir le fonctionnement des politiques. La délégation des décisions aux hommes politiques s'accompagne de larges plages discrétionnaires. Comme ceux-ci ont des objectifs privés ou réagissent aux intérêts des groupes qui les ont élus, ils sont conduits à des politiques de redistribution extrêmement coûteuses, qu'elles soient à leur profit ou à celui du groupe qui les soutient. (Laffont, 1995 : 16).

¹¹⁰ La connaissance précise du niveau de la demande ou de celui des coûts s'avérant problématique pour les régulateurs, la théorie économique a proposé un arbitrage entre le *rate of return regulation* et le *price cap regulation*.

¹¹¹ C'est la règle d'Allais, notamment avec les tarifs d'électricité en France et les télécommunications au Sénégal. La tarification Ramsey-Boiteux est plus conforme à la théorie néoclassique.

3.1.4 Les télécommunications comme ressources : une problématique de philosophie morale entre équité et/ou efficacité

La question du statut des télécommunications comme bien public ou bien privé a été pendant longtemps débattue. Les critères du bien public retenus par Sy (1996 : 202) sont d'abord que l'accessibilité soit ouverte à tous les membres de la communauté, ensuite que l'usage par une personne ne nuise pas à celui d'une autre personne et enfin qu'il soit difficile d'exclure une personne de la jouissance du bien considéré. S'attachant à l'analyse du système de radiodiffusion canadienne, Tremblay¹¹² (1985 ; 2002) retient quatre critères pour définir le service public : 1) le type d'activité est en rapport avec l'intérêt général ; 2) l'État définit le service public et le confère à une entreprise, publique ou privée (critère organique) ; 3) il émane de la formulation explicite ou implicite de la volonté de la puissance (critère formel) ; 4) le régime juridique qui soumet le service public au régime du droit public :

Il y a service public lorsque l'État considère qu'un ensemble d'activités est d'intérêt général et qu'il décide en conséquence de soumettre ce secteur d'activités à sa surveillance et à son contrôle en vue de l'atteinte d'objectifs collectifs, quitte à en confier la gestion à des entreprises publiques ou à des entreprises privées. (Tremblay, 1985 : 106).

Conçues comme bien public, les télécommunications nécessiteraient d'être accessibles à l'ensemble de la communauté, à tout le moins pour ce qui est de leur consommation. Le principe de non exclusion qui est attaché aux biens publics s'oppose au régime de propriété qui caractérise les biens privés (Benamrane, 2005). Cette question des ressources est au cœur du présent travail. Traitant des télécommunications, la question initiale qui s'impose avec le plus d'acuité est celle de leur choix par rapport à d'autres priorités. Cette question essentielle, bien que peu traitée dans la littérature, nécessite

¹¹² Tremblay effectue une étude comparative intéressante des régimes français de *service public* et américain des *public utilities* qui permet de voir ce que ces concepts doivent aux traditions juridiques qui les ont produites.

d'être abordée avant de nous intéresser plus précisément aux ressources nécessaires au fonctionnement des réseaux de télécommunications. Car les systèmes de télécommunications sont eux-mêmes des ressources, notamment quand ils sont appréhendés du point de vue des infrastructures et des politiques d'accès. Il faut en effet remarquer que les infrastructures de télécommunications, inévitablement appréhendées du point de vue des bienfaits qu'elles peuvent apporter et de leur intérêt public, peuvent également être considérées dans une perspective de philosophie morale par rapport aux distorsions potentielles qu'elles sont susceptibles d'introduire. Cet aspect peut être saisi à deux niveaux distincts dans les espaces postcoloniaux. L'intégration des économies périphériques dans les réseaux mondiaux que permettent les télécommunications a abouti à une dépendance économique abondamment documentée et sur laquelle nous ne reviendrons pas ici. Beaucoup moins abordée, bien que relevant de la même dynamique, est la distorsion qui survient entre les zones rurales ou enclavées et les centres économiques au sein même des États postcoloniaux avec pour conséquence majeure une perte d'autonomie de ces zones et leur extraversion (Innis, 1956). Par ailleurs la question corollaire de l'allocation d'une partie de ressources très limitées aux réseaux de télécommunications se fait au détriment d'autres secteurs et constitue un enjeu porteur de conséquences importantes. L'absence notable de ces considérations dans la définition des politiques publiques ne doit pas faire oublier que des valeurs sous-jacentes orientent les choix qui sont faits et informent les régimes de gouvernance et de régulation.

La question de l'allocation des ressources par le marché ou l'État mérite également une attention soutenue, même si la vague de réforme a résolu cette question dans le sens qu'on connaît. Car le fait que le marché soit imparfait¹¹³ fait désormais l'unanimité parmi tous les courants de la pensée économique. Samarajiva et Shields (1990) estiment

¹¹³ L'une des causes en est l'asymétrie informationnelle. La question est importante car la fourniture d'une information pertinente au marché ne peut se faire que par le biais de réseaux d'information qui sont supportés par des infrastructures de télécommunications. Ainsi, l'allocation des ressources de télécommunications par le marché, critiquée au motif que le marché n'est pas transparent, nécessite des réseaux de télécommunications pour injecter de l'information dans le marché pour le rendre moins distordu. C'est la quadrature du cercle dont la littérature promouvant les télécommunications comme levier de développement est peu informée ou fait peu de cas.

que la véritable question est celle de savoir à quelles conditions l'allocation administrative des ressources est préférable au mécanisme de marché ou vice-versa. La réponse parfois avancée pour plaider la supériorité des politiques publiques sur le marché est l'existence d'externalités importantes comme le bien-être des usagers, la réduction des coûts subséquente à l'accroissement du bassin d'utilisateurs ou des gains dans le secteur économique (Reich, 1987). C'est entre autres la prise en compte de ces externalités du secteur des télécommunications vers l'économie globale qui a généré un consensus relatif sur la nécessité d'une allocation hors marché des ressources publiques de télécommunications dans les pays du Tiers monde.

3.1.4.1 La question de la priorité des investissements en contexte de rareté des ressources

La question de la priorité à accorder aux différents secteurs est cruciale dans tous les pays, mais elle l'est singulièrement dans les environnements où les ressources sont limitées, environnement que nous qualifions de contexte de rareté des ressources. L'éducation, la santé ou l'alimentation sont des domaines réputés prioritaires pour le développement par rapport aux infrastructures de télécommunications. Or les thématiques de la société de l'information et de la fracture numérique mettent de l'avant l'urgence de s'équiper en infrastructures adéquates. Cependant la pertinence d'investir des ressources publiques d'autant plus précieuses qu'elles sont limitées dans des infrastructures coûteuses au détriment d'autres secteurs sociaux est peu abordée, et quand elle l'est c'est avec un biais technodéterministe évident. C'est le cas d'Akwule quand il affirme que le retard technologique peut être considéré comme un avantage :

«That is an obvious disadvantage in terms of the integration plans of the region but it could also be viewed as an advantage because the telecommunications needs have arrived at a period in history when there is a very wide range of available technology choices. There is the potential of leapfrogging the different stages of telecommunications development undergone by the industrial nations.» (Akwule, 1988 : 202-203).

Les télécommunications, notamment dans la littérature économique souvent reprise par les politiques en appui à leurs actions, sont considérées comme un «multiplicateur de développement» et à ce titre les bénéfices qui en sont attendus pour l'infrastructure économique globale servent à légitimer les politiques menées. La question philosophique morale des incidences de tels choix et les critères normatifs sur lesquels ils sont basés sont peu abordés. A ce propos, Samarajiva et Shields (1990) soutiennent que la véritable question n'est pas de savoir si les télécommunications contribuent à l'accroissement du Produit National Brut¹¹⁴ (PNB) mais davantage de déterminer si les investissements faits dans le secteur des télécommunications sont plus rentables que si ces ressources étaient allouées à d'autres secteurs économiques. Les auteurs plaident pour la prise en compte du coût d'opportunité comparatif des investissements dans un secteur et dans les différents secteurs. La considération de l'équité comme critère d'investissement n'est pas considérée par ces auteurs, mais est de notre point de vue un élément central dans la conception des politiques publiques en matière d'investissement. Le service universel, par exemple, est considéré dans une perspective de justice sociale comme un élément fondamental, de même qu'il est également appréhendé en termes de *nation building*, c'est-à-dire pour renforcer le sentiment d'appartenance nationale. La mission de service universel est cependant battue en brèche par les impératifs de rentabilité qui ont présidé au choix des secteurs dans lesquels une demande solvable existe par la Banque mondiale dans sa promotion d'une réforme sectorielle des télécommunications en Afrique (Saunders, 1982).

3.1.4.2 Les télécommunications : pour la production ou la consommation ?

«The telegraph, like most innovations in communication down through the computer, had its first and most profound impact on the conduct of commerce, government and the military. It was, in short, a producer good before it was a consumer good.» (Carey, 1989 : 216).

¹¹⁴ Au Sénégal, la contribution de la Sonatel au PIB, de l'ordre de 6 % en 2005, est souvent invoquée pour justifier la nécessité de protéger cette poule aux œufs d'or de la concurrence, malgré la libéralisation du secteur.

Nous venons de voir que la question de la vision politique impartie aux télécommunications est sous-tendue par des considérations éthiques souvent occultées par les politiques. Ainsi, la question de savoir si les télécommunications doivent servir prioritairement comme produit de consommation¹¹⁵ ou à l’opposé si elles nécessitent d’être considérées comme moyen de production pour accélérer la croissance¹¹⁶ ne peut être que déduite de la littérature économique ou des politiques publiques car elle est peu explicitée. Dans le cas du développement autocentré par exemple, ces deux dimensions ne sont pas distinguées dans les projets de développement et il faut s’intéresser concrètement à la manière dont les projets sont menés sur le terrain par les Organisations non gouvernementales (ONG) pour en tirer une conclusion. Cette question, ici abordée dans le cas des télécommunications, concerne plus généralement l’allocation des ressources publiques quelles qu’elles soient. Elle recoupe également la question abordée précédemment du choix des secteurs auxquels les ressources doivent être consacrées en priorité. Dans certains secteurs comme l’éducation, la frontière entre production et consommation est ténue¹¹⁷. L’allocation à la sphère productive est généralement appréciée en termes de croissance économique. Or des cas documentés où les indicateurs économiques sont en progression alors que les plus démunis s’appauvrissent existent. C’est donc l’inégalité sociale qui est accentuée, même si la situation d’ensemble saisie à travers des indicateurs globaux semble s’améliorer. Concernant les télécommunications, cette question ressurgit avec une certaine acuité dans la mesure où il existe au Sénégal un biais urbain important dans la fourniture des services de communication. A l’intérieur des villes elles-mêmes, le secteur des affaires et une élite réduite consommaient traditionnellement la très grande majorité des services de télécommunications. A Dakar principalement, le développement récent des téléservices, la disponibilité d’un bassin de travailleurs qualifiés et l’utilisation du téléphone cellulaire par le secteur informel

¹¹⁵ Comme c’est implicitement le cas avec le service ou l’accès universel.

¹¹⁶ Et permettre accessoirement aux plus démunis d’améliorer leur condition.

¹¹⁷ On parle parfois à ce propos de «productivité des pauvres».

reconfigurent les données du problème. Il n'en demeure pas moins que la question importante de la redistribution dans l'ensemble de l'espace national des investissements massifs effectués sur deniers publics dans le secteur des télécommunications subsiste. La contrepartie de cette inégalité est prise en charge au Sénégal par un Fonds de service universel (FSU) dont les réalisations sont relativement faibles à ce jour. La raison en est pour l'essentiel que traditionnellement, les télécommunications sont plutôt orientées vers la production que vers la consommation. Les secteurs de la défense, de la sécurité ou des affaires consomment les ressources de télécommunications aux fins d'organisation, de coordination ou de communication. Le segment de la consommation est principalement réduit aux élites urbaines. Avec le développement de la téléphonie mobile et des points d'accès publics (les télécentres), le volet consommation est en train de se développer depuis quelques années, du moins dans les grands centres urbains. Tant que l'allocation des ressources de télécommunications est laissée à la logique de marché soucieuse de rentabilité, ces biais discriminants risquent de s'accroître¹¹⁸. Car même au sein des zones rurales, les maigres ressources seront captées par les utilisateurs solvables, ceux qui servent d'intermédiaires entre l'économie agricole locale d'une part et les acheteurs et l'économie urbains de l'autre. Cette problématique peut être étendue au processus de mutualisation des ressources qui caractérise les télécentres au Sénégal. Constatant que l'organisation des télécommunications a connu son apogée lorsque les services étaient organisés pour une utilisation locale permettant un développement endogène des zones considérées, Samarajiva et Shields (1990) questionnent le modèle d'intégration promu par les politiques autant que par les économistes. L'introduction du satellite, qui date de 1972 au Sénégal, montre une extraversion importante de l'économie des communications vers l'extérieur du pays. L'UIT a beaucoup travaillé à promouvoir cette vision d'une architecture des communications nationales transitant en priorité vers un centre (Hudson, 1984). Comme nous le verrons en détail dans les prochains chapitres,

¹¹⁸ L'expérience internationale montre que le développement des services de télécommunications s'est fait majoritairement en situation de monopole, public ou privé, et avec le recours effectif aux subventions croisées qui permettent de financer l'équipement des zones les plus enclavées par les profits engrangés dans les zones de trafic dense.

l'émergence en 1984 du premier télécentre est liée à cette extraversion, mais le principe sera *approprié* avec succès, du moins dans un premier temps. La très grande inflation de télécentres au Sénégal depuis le début des années 90, malgré sa relative démocratisation de l'usage du téléphone, s'inscrit dans cette perspective d'extraversion (zone rurale vs zone urbaine). Une des raisons en est que le télécentre sert essentiellement à initier l'appel et non à le recevoir¹¹⁹, renforçant de ce fait l'asymétrie et l'extraversion caractéristiques des communications sénégalaises. Malgré cet état de fait, les télécentres sont cependant un puissant instrument de démocratisation des télécommunications au Sénégal et elles peuvent de ce fait être assimilées à des ressources d'intérêt public.

3.2 L'État postcolonial

L'expansion du modèle du marché, y compris et surtout au-delà de la sphère des relations marchandes proprement dites, est rendue possible par la cohésion sous-jacente qu'assure l'État. Idéologiquement, celui-ci est sur la défensive, on dénonce son inefficacité et son autorité abusive ; il n'empêche que c'est lui qui permet au marché d'élargir son emprise. Les acteurs l'ont d'ailleurs confusément compris : ils réclament à l'État davantage de marché. Ils lui demandent de garantir davantage de liberté de rapports entre eux grâce à une prise en charge encore plus systématique de leur espace de coexistence... Autant il est vrai que l'État est descendu de son piédestal, qu'on n'attend plus des gouvernements qu'ils indiquent l'avenir et qu'ils pilotent le devenir, autant il est faux qu'on ne leur demande plus rien. Jamais au contraire on n'a autant compté sur eux. La demande multiforme de sécurité qui monte de partout dans nos sociétés est éloquente à cet égard ; on n'a plus besoin de l'autorité publique pour tracer la voie, gouverner les esprits et mener le troupeau collectif ; elle est irremplaçable, en revanche, pour constituer et préserver le cadre collectif à l'intérieur duquel peut s'épanouir le marché des libertés privées. (Gauchet, 2003 : 305-306).

Notre recherche s'inscrivant dans le courant de l'économie politique et portant sur la régulation étatique du secteur des télécommunications au Sénégal, il nous est nécessaire

¹¹⁹ L'étude des usages montre au Sénégal que les télécentres servent parfois à recevoir des appels. Cette utilisation contre économique (elle mobilise le téléphone pour la réception non facturée, le rendant indisponible momentanément pour les usagers solvables présents et qui attendent) est freinée par les gérants des télécentres et ne saurait changer l'économie générale du système qui est destiné à initier les appels.

de questionner ici l'épistémologie de la recherche en science politique afin de ne pas reproduire naïvement ses présupposés. Il est possible d'identifier des modèles explicatifs de portée plus ou moins large pour approcher le politique en Afrique. Globalement, les modèles généraux qui se concentrent sur l'institution étatique et sur la nature des relations internationales incluent le modèle libéral de la modernisation¹²⁰ contre lequel le modèle centre/périphérie emprunté à Élias par les théoriciens de la dépendance s'est construit. A un niveau méso, les recherches s'intéressent davantage au fonctionnement concret des institutions à travers des études d'inspiration sociologique tandis que les précédentes s'intéressaient au cadre juridique formel des États africains (Gazibo, 2006). Parmi ces travaux plus empiriques, et sans qu'il soit possible de réduire leur diversité à cette catégorisation binaire, il est cependant possible de faire émerger ceux qui insistent sur la singularité de la figure du politique en Afrique et ceux qui à l'opposé prétendent mettre au jour un certain nombre de caractéristiques communes au phénomène politique sous tous les cieux. Concernant plus spécifiquement l'État postcolonial, les tenants de son extranéité fondamentale (Badie, 1992) du contexte africain soutiennent qu'il faut chercher la logique de son fonctionnement du côté de son adaptation aux contextes nationaux (Darbon, 1990; Bayart et *al.*, 1997) ou en identifiant des figures communes du fait politique comme l'État néopatrimonial un peu partout en Afrique (Médard, 1991). A partir du début des années 80, peut-être en partie à cause de l'influence des approches postmodernes en sciences sociales, des objets de recherche comme la dérision ou le quotidien servent d'entrée à l'analyse politique. Ces objets politiques non identifiés (OPNI) permettent d'étudier la *politique par le bas* et veulent renouveler l'étude de l'objet et de ses rapports avec la société (Toulabor, 1981). A ce propos, Bidima (2000, 7) écrit :

Les conditions de son [l'État africain] apparition, les divers conflits avec les formations sociales antérieures, les conflits de représentation et de légitimation, ses copulations avec le mensonge et la violence, son amélioration dans le cadre de la «bonne gouvernance» font de l'État en Afrique l'un des vecteurs fondamentaux du discours réflexif sur la politique. Ensuite, et comme produit de

¹²⁰ Assez bien connu également dans le champ de la communication internationale.

l'État, vient l'administration... À côté de l'État et de l'administration se trouvent deux hauts lieux du lien politique : les sphères de la production économique et de la reproduction de l'imaginaire religieux.

C'est donc ainsi replacer au centre de l'analyse politique la figure de l'État, mais en tant qu'il est saisi dans ses rapports avec la totalité sociétale au sein de laquelle il revêt sa véritable signification. Les rapports entre l'État et les acteurs sociaux, analysés en termes de *commandement* par Achille Mbembe, sont plutôt appréhendés en termes d'*hybridation* par Gazibo (2006) pour qui les régimes et les méthodes particuliers d'exercice du pouvoir en postcolonie africaine résultent de la combinaison des formes politiques africaines et du pouvoir colonial. A ces approches du politique en postcolonie, il serait possible d'ajouter celle de l'*indistinction* qui permet de saisir le politique sous le registre de l'économique. Selon Médard (1991), en effet il est très difficile en Afrique de distinguer ce qui relève de l'État, ce qui relève du régime et ce qui relève du gouvernement. Il y aurait une forme de télescopage dont la conséquence serait une indistinction entre l'État et ses dirigeants. Se revendiquant de Weber, il parle de néopatrimonialisme pour caractériser les régimes politiques africains d'après les indépendances. Cette analyse d'une forme extravertie du politique n'est cependant pas propre aux postcolonies africaines. Sans forcément recourir à la même terminologie, Putnam (1973) a également mobilisé une approche similaire pour caractériser l'Italie méridionale obéissant à un canevas clientéliste, par opposition à la partie septentrionale du pays, mieux structurée pour un fonctionnement adéquat des institutions démocratiques.

3.2.1 Historicité de l'État-nation dans la zone sénégalienne

Dans la zone ouest africaine, que Barry (1998) replace dans l'espace précolonial sénégalien, une attention à l'histoire des configurations politiques montre l'importance des facteurs autant internes qu'externes dans la dynamique de constitution

de l'espace géopolitique. Au XV^e siècle la Sénégambie¹²¹ est divisée entre plusieurs entités politiques. Le royaume Denyanké domine la moyenne et la haute vallées du fleuve Sénégal. La confédération du Jolof (Kajoor, Waalo, Bawol) comprend la région comprise entre les fleuves Sénégal et Gambie. L'empire du Mali domine encore pour sa part les régions du Sud jusqu'aux confins du Fuuta Jallon. Au XVI^e siècle, le déclin du Mali s'accroît en Sénégambie et la confédération du Jolof se disloque progressivement, en partie à cause de l'influence grandissante du commerce atlantique des esclaves. L'autorité du roi (Buurba Jolof) est contestée et les anciens suzerains¹²² se détachent de l'autorité fédérale. Cette même dynamique caractérise les royaumes sereer du Sine et du Saloum qui redeviennent autonomes sous la direction des Buurs. Cet émiettement politique généralisé est en rapport direct avec la montée en puissance du commerce atlantique au XVI^e siècle. L'influence des facteurs politiques externes sur l'ordre politique et économique interne est assez bien rendue par la métaphore des moyens de transports car on passe «de la caravane à la caravelle», c'est-à-dire que le commerce transsaharien et le désert perdent de leur importance au profit de l'océan et des bateaux négriers. Barry (1998 : 42) peut ainsi affirmer :

Le Sahara ne devient un désert à proprement parler qu'à la suite de la victoire de la caravelle sur la caravane, fait majeur qui ruine complètement le commerce transsaharien à partir du XV^e siècle. Le triomphe progressif du commerce atlantique qui domine de plus en plus la vallée du Fleuve Sénégal accélère la descente des populations Berbères du Sahel mauritanien vers le Sud en incorporant le Chemana à la Sénégambie.

Au moment où le commerce atlantique portugais commence à dominer la côte atlantique africaine, vers la fin du XV^e siècle, la Sénégambie voit l'empire pluriséculaire du Mali décliner progressivement. Cette montée en puissance du commerce atlantique a une influence très importante sur l'économie politique de la Sénégambie car elle prend place

¹²¹ L'espace qu'elle occupait à son apogée recouvre partiellement ou totalement les pays suivants : Sénégal, Gambie, Guinée-Bissau, Guinée-Conakry, Mali et Mauritanie.

¹²² Les royaumes sont dirigés par le Damel au Kajoor, le Brak au Walo et le Teen au Bawol.

dans une conjoncture où le système commercial européen assigne un rôle spécifique à l'économie sénégalienne dans cette période de développement initial du capitalisme. C'est selon Barry la clé des «mutations économiques dans les Rivières du Sud et la refonte de la carte politique dans la Sénégambie septentrionale dès la deuxième moitié du XVI^e siècle» (Barry (1998 : 78). Plus tard, au XVIII^e siècle, c'est l'intervention des milices marocaines du Nord, suite à l'appel à l'aide en 1716 de Babakar Siré alors en lutte contre les aristocrates Denyanké pour la succession, qui vient là encore reconfigurer l'espace des relations politiques en Sénégambie. Cette importance de l'interventionnisme des troupes musulmanes est l'un des facteurs qui aboutiront en 1776 (l'année même de la Révolution américaine) à la Révolution théocratique qui installera durablement au pouvoir les musulmans Toorodos. L'arrière-plan permanent de ces luttes sénégalaises est la traite négrière. On appelle ainsi le commerce qui s'organise entre l'Europe, l'Afrique et les Amériques et qui restructura fondamentalement la dynamique politique interne de la Sénégambie pendant le XVIII^e siècle tout en contribuant de manière importante au régime d'accumulation qui facilita fortement la révolution industrielle européenne au XIX^e siècle. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si c'est justement au XIX^e que les Européens mettent fin à la traite des esclaves. Désormais, avec l'industrialisation, l'Europe a davantage besoin de matières premières et l'instrument privilégié pour cette fin sera la conquête coloniale. Ainsi, quand en 1814 l'Angleterre impose lors du congrès de Vienne¹²³ la suppression du commerce des esclaves, l'économie générale de la Sénégambie s'en trouve considérablement modifiée, même si le trafic continue encore de manière clandestine. En Sénégambie, le milieu du XIX^e siècle¹²⁴ consacre le partage de l'espace sénégalais entre les puissances coloniales française, anglaise et portugaise. Les campagnes militaires coloniales, là encore, déstructurent et reconfigurent de manière importante les États précoloniaux sur

¹²³ Il faut se rappeler que Napoléon I^{er}, en pleine disgrâce, est exilé sur l'île d'Elbe le 4 mai 1814, suite au désastre de la Bérézina de 1812. L'Angleterre, alliée à la Prusse, à l'Autriche et à la Russie est alors en mesure d'imposer son diktat à la France.

¹²⁴ Qui voit la conquête du Walo en 1855 et la défaite du résistant musulman Shaykh Umar à Médine en 1857.

fond de rivalités européennes qui seront passablement aplanies par la Conférence de Berlin de 1884-1885 lors de laquelle les frontières actuelles des pays africains sont déterminées en fonction des chasses gardées négociées par les différentes puissances européennes. La pacification de l'Afrique est globalement complétée au tournant du siècle et commence alors la période d'administration coloniale qui, malgré sa brièveté, aura un effet déterminant sur la figure du politique et les États-nations africains qui ne sont plus exactement des colonies selon la définition suivante :

La colonie est avant tout un comptoir ou plutôt un agrégat de comptoirs commerciaux destinés à fournir à nos industriels et à nos négociants l'approvisionnement de denrées naturelles destinées à être transformées dans la métropole et l'écoulement d'un certain nombre de nos produits manufacturés. La politique à suivre découle de ces conditions, elle doit être essentiellement pacifique et ne viser à aucune extension de territoire qui entretiendrait l'agitation dans la zone où s'approvisionnent nos marchés et nous obligerait à des sacrifices d'hommes et d'argent. (Instructions de l'Amiral Fournichon au Colonel Brière de Lisle, rapportées par l'historien Mamadou Diouf, cité par Barry, 1998 : 287).

Au fil du temps, l'insertion du continent dans des rapports géostratégiques externes demeurera une constante. En effet, la raison de l'intérêt des Soviétiques et des Américains pour l'Afrique de l'ouest dès le début de la deuxième guerre mondiale est liée au fait qu'ils pouvaient fournir des soldats et des ressources naturelles pour le front ainsi qu'à l'aspect stratégique de l'Atlantique sud à proximité de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (Akwule, 1988). La création de l'ONU devenue un forum pour la décolonisation, l'opposition des deux nouvelles superpuissances aux anciennes puissances coloniales et les luttes pour les indépendances ont abouti au début des années 60 au processus de décolonisation et à l'accession des anciennes colonies à la souveraineté internationale.

Dans ces années 50 et 60, le panafricanisme fut promu par les nationalistes africains comme une voie privilégiée pour réaliser le développement du continent. Akwule (1988) soutient que l'idéal panafricain subsiste aujourd'hui encore même si l'idée d'une union politique africaine a été abandonnée au profit d'institutions fonctionnelles d'intégration

comme l'UA et la CEDEAO qui laissent intactes les souverainetés nationales. Ce fait est essentiel car la voie de création d'une identité collective nationale a été presque partout en Afrique privilégiée par les pays nouvellement indépendants pour se définir et se construire. A l'exception notable de la fédération nigériane et de la courte aventure de la fédération du Mali qui regroupait le Mali (à l'époque Soudan occidental) et le Sénégal, la voie partout choisie fut le processus de *nation building*¹²⁵. On peut analyser ce processus comme une forme d'extraversion en considérant le nationalisme africain dans ses rapports avec l'Occident à travers la théorie de la modernisation. En effet, l'emphase mise sur la nécessité de promouvoir les élites nationales susceptibles de porter à bras le corps le projet nationaliste est au centre du dispositif théorique de la modernisation. On peut comprendre cette position dans le cadre de la lutte d'influence en période de guerre froide et l'État-nation comme alternative politique au socialisme soviétique ou chinois de l'époque. La position défendue par Senghor en 1961 dans *Nation et voie africaine du socialisme* comme troisième voie est intéressante à cet égard. Mais Senghor mettait beaucoup l'accent sur l'importance de la culture pour le développement des jeunes nations africaines. Et la culture qu'il avait à l'esprit était une sorte de substrat civilisationnel propre aux nations nègres en devenir. Le discours centré sur la communication et ses bienfaits, bien que contemporain de la lutte pour les indépendances, ne sera repris en postcolonie que dans les années 70. Une des thématiques privilégiées sera alors le développement par la communication pour les pays du Tiers monde.

L'État postcolonial a ceci de spécifique qu'il ne s'est pas construit dans la genèse des États précoloniaux africains mais plutôt sur le modèle des États-nations européens. L'une des conséquences en est que, contrairement à ces derniers qui sont le produit d'une genèse endogène inscrite dans la longue durée, l'État postcolonial africain a importé des structures administratives et un corpus juridique pour asseoir son autorité et (dé)stabiliser son fonctionnement. Les études postcoloniales apportent une contribution importante en replaçant l'État postcolonial africain dans l'historicité de sa genèse entre

¹²⁵ Procès dont la généalogie en Afrique est malgré tout très variable selon les pays.

colonie et postcolonie. Il existe cependant des tentatives concurrentes de penser l'État africain contemporain. Parmi celles-ci, Whitaker (1991) a proposé une périodisation pour saisir son rôle dans la période postcoloniale. Il distingue :

- la période 1945-60 qui a vu l'émergence et modelé la physionomie de l'État postcolonial sur le modèle de celui de l'ancien colonisateur. Entre autres les structures administratives, le modèle politique, les lois sont importés.
- la période des années 60 et de l'immédiate période postcoloniale : c'est celle de la consolidation de l'État malgré son déficit de légitimité sociale et politique. C'est pendant cette période que le discours développementaliste atteint son apogée avec comme corollaire l'unité nationale et le Parti unique.
- la période des années 70 qualifiée de «prétorienne» : ce serait celle qui a vu la généralisation des coups d'État sur le continent pour libérer la nation soit des agents externes soit de l'élite nationale corrompue. La décennie 70 fut également celle des crises pétrolière et économique qui ont radicalisé les difficultés économiques des pays africains. Suite à cette conjoncture, le keynésianisme d'après guerre est progressivement réfuté et au niveau international l'«État minimal» devient le paradigme de la pensée économique internationale.
- la période des années 80 : elle a vu l'émergence d'un débat en Afrique sur la place et le rôle de l'État. Plus connu sous le nom de «controverse Berg-Lagos», c'est-à-dire celle opposant le Rapport Berg (1981) d'inspiration néoclassique et annonciatrice des politiques d'ajustement structurel au Plan d'action de Lagos¹²⁶ donnant une place centrale à l'État dans la gouvernance des pays africains, ce débat a été une source importante d'écrits sur le politique en Afrique.
- la période des années 90 : c'est celle qui a vu la tentative de concilier Lagos et Berg avec la prise en considération des contributions de l'État et de la société civile dans une perspective de développement durable (World Bank, 1989).

¹²⁶ En avril 1980, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'OUA réunie à Lagos au Nigeria a adopté le «Plan d'Action de Lagos» (PAL) pour améliorer la situation économique du continent. Ces assises constituèrent un précédent.

Ainsi, après les mesures d'austérité, la Banque mondiale promeut dorénavant une approche participative multi acteurs.

Avec ce redéploiement stratégique des bailleurs de fonds internationaux dans les années 90 apparaît une préoccupation nouvelle pour la «gouvernance» étatique. Le Rapport de la Banque mondiale de 1989 met l'accent sur la nécessité de reconsidérer la gouvernance et de centrer le développement plus sur la société civile et les acteurs sociaux que sur l'État.

Whitaker a le mérite d'avoir proposé une analyse fine des formes de rationalité de l'État postcolonial africain en fonction des conjonctures auxquelles ce dernier est confronté. On peut cependant questionner l'absence de nuances de ce cadre historique supposé valoir pour l'ensemble des États africains dont la genèse est tributaire de l'application d'une rationalité juridico-administrative spécifique (celle des anciennes métropoles dont il faut rappeler qu'elles furent variées) à ces contextes politico-historiques très divers. Par ailleurs, on peut se demander si cette caractérisation de la figure de l'État qui change exactement au début de chaque nouvelle décennie n'a pas plus à voir avec une reconstruction théorique qu'avec la réalité des processus historiques. Bien que proposant une approche plus nuancée du substrat particulier de chaque État-nation, les études postcoloniales sont pour leur part moins soucieuses de périodiser dans la période postcoloniale la rationalité des États africains. La ligne de partage ici retenue est essentiellement les indépendances africaines qui seraient plus pertinentes pour comprendre la figure du politique en Afrique contemporaine que n'importe quel autre événement contemporain.

3.2.2 Limites et lignes de force des études postcoloniales : le concept de postcolonialité et ses enjeux épistémopolitiques

«One does not have to buy into the whole of the postcolonial discourse to appreciate that the concept has merits in helping us get a handle on the diversity of development and underdevelopment trajectories in these global times. For it is the colonial and neocolonial experience and the manner in which the aftermath interacts with globalization that illuminates the different outcomes, namely a different postcolonial formation in various parts of the world system at the present time.» (Hoogvelt, 1997 : 159).

Les études postcoloniales ont pour ambition de proposer une lecture alternative de la modernité. Récusant la dénomination de système ou de théorie, les chercheurs qui se revendiquent de cette approche sont conscients de l'hétérogénéité fondamentale qui caractérise autant leurs provenances disciplinaires que géographiques. La force subversive des études postcoloniales vient de leur interrogation radicale et épistémologique de la *raison coloniale* qui, tout en se revendiquant de l'humanisme, tient pour quantité négligeable la vie et le sort des populations qu'elle a maintenues sous son joug. L'un des enseignements de l'approche postcoloniale est de considérer dans leur interrelation très forte l'État-nation et l'empire, en d'autres termes la reconduction sous la forme de la gouvernance et de la régulation de rapports historiquement fossilisés. Cette perdurance n'est pas un immobilisme puisqu'en fonction des conjonctures et des régimes d'accumulation du centre, la figure de la périphérie prend la forme de métaphores différentes. Ainsi les études postcoloniales nous proposent celle de la *plantation* et de la *colonie* pour les régimes de l'esclavage et de la colonisation ou celle de l'*enclave* pour la période présente. Mbembe (2006) propose de faire la généalogie des études postcoloniales en trois temps. Le premier se rapporterait à la lutte anticoloniale et aux réflexions des colonisés sur eux-mêmes par la problématisation de leur statut de «sujets» ou d'«indigènes». Le deuxième moment, dont la fondation doit beaucoup à l'œuvre d'Edward Saïd, innove en fondant une hétérodoxie qui propose une conception alternative d'une modernité jusqu'alors peu questionnée dans ses fondements discursifs. Cette investigation de la production discursive occidentale permet de problématiser celle-ci comme une structure de domination épistémique, qui renforce les formes militaire et économique jusqu'alors privilégiées par l'approche marxiste. L'influence de Jacques Derrida sera intégrée par certains chercheurs indiens (Spivak, 1988 ; Bhabba, 1990) pour réinterroger de manière originale la modernité occidentale, à partir de l'approche des *Subaltern Studies*¹²⁷ qui constituait également un courant important de la

¹²⁷ Empruntant pour une part importante à l'analyse gramscienne d'une *révolution passive* dirigée exclusivement d'*en haut*, elles s'intéressent aux masses populaires et plus généralement aux catégories

recherche indienne en sciences sociales. Un autre courant des études postcoloniales s'attelle à proposer une lecture alternative de la modernité qui réintroduit la contribution des différentes diasporas, notamment africaine, au cœur du projet de la modernité dite occidentale. Les espaces très vastes pris en considération, tel l'Atlantique par Gilroy (2003) permettent de proposer une lecture métissée de la genèse du projet moderne. Le troisième moment constitutif de la constitution des études postcoloniales nous intéresse particulièrement en ce qu'il cherche à établir une filiation entre les formes de fonctionnement dominant de l'économie-monde et les fossiles des structures économiques sous l'esclavage et la colonisation telles qu'on peut les reconstruire à partir des *archives*. Cette perspective longue est celle que nous privilégions dans le cadre du présent travail. A l'opposé de Mbembe, Appiah (1991), dans un article particulièrement accusateur, établit un parallèle entre la «postcolonialité» et la «postmodernité». La postcolonialité serait la condition marchande propre aux intellectuels africains occidentalisés dans leur médiation permanente entre l'Occident et l'Afrique :

«Postcoloniality is the condition of what we might ungenerously call a comprador intelligentsia : a relatively small, Western-style, Western trained group of writers and thinkers, who mediate the trade in cultural commodities of world capitalism at the periphery. In the West they are known through the Africa they offer ; their compatriots know them both through the West they present to Africa and through an Africa they have invented for the world, for each other, and for Africa.» (Appiah, 1991 : 348).

Pour sa part, Shohat (1992), dans un article critique du terme «post-colonial» soutient qu'il est anhistorique et dénué de véritable potentiel critique. Elle soutient que le terme post-colonial offre une alternative politiquement moins chargée que d'autres termes comme néo-colonial ou impérialiste. Shohat effectue un important travail épistémologique sur l'origine et les implications théoriques liées à l'émergence des

dominées et considérées comme subalternes par rapport aux élites, à l'intérieur même des espaces coloniaux et postcoloniaux. Les facteurs discriminants peuvent à cet égard référer à la race, au genre, à l'orientation sexuelle, à la religion ou à l'ethnicité. Les *Subaltern Studies* sont de ce fait très critiques de l'historiographie classique indienne et plus largement Sud Asiatique qui privilégie le rôle des élites au détriment de celui des autres classes sociales dans le processus de décolonisation.

études postcoloniales et à l'usage du terme dans la littérature scientifique. Le terme a tendance à remplacer la notion de «Tiers monde», abondamment liée au contexte de la décolonisation et aux théoriciens de l'école de la dépendance :

«This crisis in 'Third World' thinking helps explain the current enthusiasm for the term, 'post-colonial,' a new designation for critical discourses which thematize issues emerging from colonial relations and their aftermath, covering a long historical span (including the present.) Dropping the suffix 'ism' from 'post-colonialism,' the adjective 'post-colonial' is frequently attached to the nouns, 'theory,' 'space,' 'condition,' 'intellectual,' while it often substitutes for the adjective 'Third World' in relation to the noun 'intellectual.' The qualifier 'Third World,' by contrast, more frequently accompanies the nouns, 'nations,' 'countries' and 'peoples.' More recently the 'post-colonial' has been transformed into a noun, used both in the singular and the plural ('postcolonials'), designating the subjects of the 'postcolonial condition.' The final consecration of the term came with the erasure of the hyphen. Often buttressed by the theoretically connoted substantive 'post-coloniality,' the 'post-colonial' is largely visible in Anglo-American academic (cultural) studies in publications of discursive-cultural analyses inflected by poststructuralism.» (Shohat, 1992 : 101).

La notion de «Tiers monde» est progressivement entrée en crise avec les mutations géopolitiques et la fragmentation de ce qui était jusqu'alors conçu comme un bloc homogène. Par ailleurs, la prise en compte de dynamiques hégémoniques au sein même des États-nations a poussé à affiner le cadre d'analyse tiers-mondiste pour analyser les phénomènes en cours : «The notion of the three worlds, in short, flattens heterogeneities, masks contradictions, and elides differences.» (Shohat, 1992 : 101).

Procédant à une révision des études postcoloniales, Hoogvelt (1997) oriente plutôt son analyse vers une perspective culturaliste de recomposition des identités et des appartenances aux premiers et Tiers mondes. Elle estime que les catégorisations binaires telles que Nord/Sud, Socialiste/Capitaliste ou Premier Monde/Tiers Monde conduisent à des apories auxquelles un changement de perspective permet d'échapper, notamment au travers du recours au concept de postcolonie. Le danger, pour les théoriciens des études postcoloniales, est d'évacuer la perspective économique politique et par là même le rôle moteur du capitalisme dans la dynamique des relations internationales. Ce piège, auquel

nous avons voulu échapper ici, conduit à une vision anhistorique qui renforce l'hégémonie capitaliste par défaut de vision critique.

Par ailleurs, la théorie postcoloniale intervient sur un double registre historique et épistémologique. De même que le poststructuralisme ou le postféminisme, le postcolonialisme marque une rupture ou un renouvellement du niveau discursif d'une thématique donnée. Cependant, sa spécificité tient également à ce que le terme marque une rupture historique en ce qu'il qualifie les sociétés qui sont sorties du cadre colonial à un moment déterminé de leur histoire *propre*. C'est ainsi que le terme «postcolonial» est parfois synonyme de «post-indépendances» et que ce volet historique de sa généalogie le rapproche d'autres notions situant un moment historique comme «après-guerre» ou «postrévolutionnaire». C'est cette implication sous-jacente de la postcolonie comme passage à un au-delà de la période coloniale que Shohat questionne et dont elle met en doute le potentiel politique. Car professer un au-delà de la période coloniale suppose que les rapports de pouvoir qui en étaient caractéristiques se sont désagrégés. En ce sens, un terme concurrent, «néocolonial», affirme expressément ce que le terme postcolonial semble nier sémantiquement. Reléguant dans le passé une domination qui cependant perdure sous une forme hégémonique¹²⁸ dans le présent, souvent avec le concours actif des classes dominantes des anciennes colonies, il est vrai que le terme «postcolonie» appelle à la plus grande prudence. Contre certains auteurs (Ashcroft et *al.*, 1989) qui utilisent le terme «postcolonial» pour caractériser la littérature de l'ensemble des pays sous domination coloniale anglaise, il importe d'éviter une dilution du terme car les colonies de peuplement comme l'Australie ou le Canada n'ont que très peu à voir avec des pays comme le Ghana ou l'Inde. Le risque serait de considérer que nous vivons dans un monde globalement postcolonial si on se place sur l'axe historique du terme, et d'ainsi neutraliser tout son potentiel analytique et critique. Alors que de notre point de vue, l'axe historique du concept permet avec avantage la prise en charge de la spécificité politique et socio-historique des conformations étudiées, ce même élément est critiqué

¹²⁸ Au sens gramscien du terme.

au motif que le terme «postcolonial» ne réfère pas à une date unique¹²⁹ et par conséquent est analytiquement problématique. Ce fait ne nuit nullement à la pertinence du concept. Contre Shohat qui soutient que l'épistémologie des études postcoloniales les rend plus aptes à une analyse culturaliste tandis que les concepts de Tiers monde ou de néo-colonialisme seraient plus aptes à saisir les déterminants politiques du monde contemporain, nous estimons qu'on peut avoir une lecture économique-politique avec les études postcoloniales à condition de s'attacher à la trajectoire singulière des conformations historiques que l'on étudie et, comme l'approche de l'économie politique le permet, d'interroger historiquement et de manière conjointe les facteurs externes et les déterminants internes, c'est-à-dire de relier la gouvernance et la régulation.

3.2.3 État postcolonial et processus de «commodification» : les modèles

Dans la tradition de l'économie politique marxiste, depuis la publication du *Manifeste du parti communiste* en 1848, la «commodification» opère quand une valeur d'échange est assignée à quelque chose qui échappait auparavant au secteur marchand. En ce sens, il s'agit donc d'une extension du marché et de la transformation en marchandise de certaines *utilités*¹³⁰. A cet effet, deux moments importants du processus d'insertion de l'Afrique dans le monde capitaliste ont été la traite des Noirs et la colonisation préparée par les grands explorateurs et les missionnaires chrétiens.

3.2.3.1 Insertion de l'Afrique dans le monde capitaliste : de l'esclavage à la colonisation

Il faut se garder d'analyser ces flux massifs en termes de ponction uniquement. En effet, le rôle des diasporas noires dans les pays du premier monde est de plus en plus étudié, notamment par Ki-Zerbo (1972) qui documente le fait qu'en 1550, 10 % de la

¹²⁹ Alors que les colonies africaines ont majoritairement accédé à l'indépendance dans les années 1960, les colonies de peuplement se sont affranchies de la tutelle impériale un ou deux siècles avant et l'Inde près de trente ans avant les colonies portugaises d'Afrique.

¹³⁰ Marx a critiqué sous les vocables de fétichisme et d'aliénation ce processus de «commodification» qui consiste à transformer une valeur d'usage en valeur d'échange.

population de Lisbonne était constituée de noirs. Gilroy (1992) a également montré la place importante des diasporas noires autour de l'Atlantique dans la construction de la modernité dite européenne. Le processus d'intégration des Africains aux fins d'accélération de l'accumulation économique débute de façon massive dans les plantations sud américaines au XVI^e siècle, à un moment central du commerce triangulaire entre l'Europe, l'Afrique et les Amériques. Cette conjoncture économique centrée autour du travail humain évoluera progressivement jusqu'à la révolution industrielle européenne comme déjà relevé. Avec celle-ci et l'invention de la machine à vapeur, les ressources naturellés deviennent plus importantes que le labour humain. Ressources naturelles et débouchés commerciaux rendent nécessaire un redéploiement de la rationalité économique et une réévaluation des ressources pertinentes pour le nouveau régime d'accumulation. La lutte pour la possession des territoires, que Pakenham (1991) qualifie de «scramble for Africa», a lieu au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle¹³¹. Gazibo (2006 : 64) propose une partition en quatre phases de la colonisation :

- la période de concurrence libre (1870¹³²-1885)
- la conquête organisée par le Congrès de Berlin de 1885 (1885-1900)
- la pacification des territoires conquis (1900-1920¹³³)
- l'institutionnalisation de l'État colonial (1920-1960).

¹³¹ En plus de cette conjoncture économique, ou peut-être à cause d'elle, l'esclavage est à l'époque de plus en plus condamné sur une base morale en Europe même.

¹³² Cette année, la France est battue par la Prusse, voyant ainsi ses vellétés expansionnistes ralenties pour un moment, assez court d'ailleurs puisque Brière de l'Isle prend bientôt le relais et parvient à conclure des traités de cession de droits fonciers à l'avantage de la France avec les autorités traditionnelles locales. Ce moment marque également l'expansion des étrangers vers l'intérieur du pays comme en atteste la construction sous les auspices de Brière de l'Isle de la route Kayes-Bamako longue de 550 kilomètres pour relier les fleuves Sénégal et Niger. L'ambition française était d'unir au sein d'un même empire les territoires compris entre Dakar et Djibouti (axe Est-Ouest) tandis que celle des britanniques était de relier Le Caire au Cap (axe Nord-Sud). Cette pénétration dans l'*hinterland* est conforme à la théorie du même nom, admise par l'ensemble des puissances coloniales et dont le principe était que toute puissance ayant un point d'entrée sur une façade maritime africaine pouvait pousser sa zone de contrôle vers l'arrière pays jusqu'à ce qu'elle rencontre une autre zone d'influence d'une des autres puissances coloniales.

¹³³ Cette période correspond à l'émergence des «Black Politics» dans les quatre communes de la colonie sénégalaise (Johnson, 1971). Il s'agit d'un moment essentiel dans la formation de la société civile postcoloniale sénégalaise.

Si on fait droit à ce découpage, force est de reconnaître que la durée de vie effective de l'État colonial a été relativement courte, correspondant à la période de stabilité du processus colonial. Cependant, elle a considérablement contribué à déstructurer/refonder les institutions politiques de l'Afrique précoloniale. C'est dans la dernière phase que s'organise l'exploitation intensive des territoires avec la mise en place d'infrastructures de communication (chemins de fer, routes, télégraphe, ...) pour évacuer vers les métropoles les cultures de rente (café, arachide, cacao, coton, caoutchouc, ...) dans lesquelles les différents territoires avaient été spécialisés. La *théorie des avantages comparatifs* (Ricardo, 1817) est au fondement du fonctionnement de cette économie internationale. C'est également sur cette prémisse que les théoriciens de la dépendance parviennent à la conclusion que la reproduction de l'ordre économique international est fondée structurellement sur l'exploitation des pays de la périphérie sous-développée par ceux du centre développé. Cela s'est fait pour les dominés en pourvoyant des matières premières brutes dénuées de valeur ajoutée à des coûts définis dans les bourses occidentales et en important en retour des produits manufacturés à un coût élevé. Économiquement, les termes des échanges internationaux sont distordus et les pays périphériques en subissent les contrecoups car la détérioration est tendancielle. Concernant le secteur des télécommunications, il apparaît clairement que l'accent mis sur la nécessité pour des pays comme le Sénégal de réduire leur retard économique à travers la mise en place d'infrastructures de télécommunications modernes fait plus l'affaire des équipementiers et des opérateurs multinationaux que celle des communautés locales que ces technologies sont censées servir. De fait, la logique économique internationale qui, depuis le XV^e siècle a intégré l'Afrique dans l'économie-monde est celle-là même qui explique en partie la situation économique des pays africains contemporains. En effet, avec la chute généralisée du prix des matières premières, vitales pour des pays confinés dans le rôle de pourvoyeurs de main d'œuvre gratuite puis de matières premières au XVIII^e siècle, les ressources économiques des États fondent comme beurre au soleil. C'est selon Médard (1991 : 363) cette conjoncture économique qui explique la faillite de l'État : «L'État baudruche doit se dégonfler ou

exploser. Aussi se déroule actuellement sous nos yeux un processus irrésistible de désétatisation, un rétrécissement inéluctable du champ étatique.» Ce processus de désétatisation a lieu *par le bas* avec le déclin du secteur formel, le renforcement de l'économie de survie et le succès des églises alternatives mais également *par le haut* avec le désengagement et l'auto-dessaïssement de l'État, sous la pression des acteurs transnationaux.

3.2.3.2 Deux formes de mondialisation : politique et économique

Gauchet (2003) pour sa part défend la thèse d'une mondialisation en deux temps. La première, qui consista en un «encerclement du globe» à la fin du XIX^e siècle, trouve son origine au XV^e siècle. Le progrès technologique a permis à cette conjoncture de connaître son degré de développement maximal à travers une domination systématique de la planète, et notamment de l'Afrique. Ainsi se constitue un *centre* mondial auquel toutes les économies périphériques sont connectées. Cette première étape de la mondialisation a concerné les formations politiques précoloniales puis les colonies africaines. C'est bien à un processus de «commodification» qu'on assiste qui consiste à extraire l'utilité économique des territoires dominés. Pour Williams (1977), la spécificité de la colonisation tient à ce que la colonie, sa population et ses richesses sont considérées comme autant de ressources naturelles et humaines nécessaires au capitalisme marchand et industriel.

La deuxième phase de la mondialisation concerne plus spécifiquement l'État postcolonial. Ayant débuté dans les années 70 selon Gauchet, elle a connu une accélération importante dans la décennie 90. Celle-là même qui a vu une refondation radicale des économies des pays sous-développés sous la pression des organisations internationales de gouvernance. La rationalité des deux mondialisations est cependant distincte car alors que « ... la première avait été très politique, en mobilisant les États occidentaux en vue d'une domination élargie, celle-là est remarquablement antipolitique. Elle contribue activement à la marginalisation des États-nations au profit de la seule économie.» (Gauchet, 2003 : 319).

3.2.3.3 De l'expansion à l'implosion

De son côté, Hoogvelt (1997) propose une périodisation intéressante qui prend les contours suivants :

- 1500-1800 : phase mercantile de transfert du surplus économique à travers le pillage déguisé en commerce ;
- 1800-1950 : période coloniale de transfert du surplus économique à travers la division internationale du travail ;
- 1950-1970 : période néo-coloniale de transfert du surplus économique par le développementalisme et la rente technologique ;
- 1970-post impérialisme : transfert du surplus économique par le service de la dette.

L'auteure distingue l'économie coloniale de l'économie globalisée à partir d'autres critères que Gauchet. Alors qu'en colonie les différentes économies-mondes étaient interconnectées pour le bénéfice des puissances impériales, la globalisation procède à une déconnexion de l'économie mondiale qui implose, abandonnant les espaces les moins utiles à son expansion, c'est-à-dire celles de la majorité des pays du Tiers monde. Les modèles de l'expansion et de l'implosion s'opposent donc et caractérisent des conjonctures économiques spécifiques.

«We shall map out a theory of transformation that defines globalisation as a new social architecture of cross-border human interactions. It breaks down the old international division of labour and the associated hierarchy of rich and poor countries. In this process the integrity of the national territorial state as a more or less coherent political economy is eroded, and the functions of the state become re-organized to adjust domestic economic and social policies to fit the exigencies of the global market and global capitalist accumulation. In this view, domestic peripheralisation in rich and poor countries alike is not merely an unintended outcome but configuration drives a politics of exclusion as contrasted with the politics of incorporation (and “developmentalism” in the broadest sense) that marked the previous periods of capitalist expansion.» (Hoogvelt, 1997 : 67).

Par rapport au secteur des télécommunications, il nous semble que le modèle de l'expansion prévaut encore largement. Il reste cependant à vérifier si cette expansion ne concerne pas les secteurs économiques les plus rentables au détriment des autres. Il y a

eu depuis la réforme des années 90 une véritable ruée des multinationales des télécommunications vers les marchés des pays africains. Il est possible d'inscrire cette dynamique nouvelle dans le cadre plus large du processus de «commodification» des pays postcoloniaux. Il ne s'agit plus de labour manuel ni de matières premières mais dorénavant d'investissements massifs dans des infrastructures dont les pays considérés sont des consommateurs absolus. De fait, le thème de la société de l'information, le rôle des TIC dans le développement et la fracture numérique procèdent tous de ce registre discursif qui légitime et promeut les investissements publics dans les télécommunications. Or l'absence d'une réflexion poussée sur les objectifs à assigner aux politiques dans le secteur des télécommunications et l'absence d'une perspective critique, particulièrement au Sénégal, participe de cette extraversion dont les premiers bénéficiaires sont les équipementiers de télécommunications et l'État postcolonial qui s'assure un contrôle sur son territoire par ce biais.

3.2.4 Télécommunications, bloc historique et hégémonie

Pour appréhender la rationalité de l'État postcolonial et saisir la logique de son fonctionnement, il faut le replacer à l'articulation des univers interne et externe pour avoir une bonne intelligence de sa dynamique. A cette fin, les concepts d'hégémonie et de bloc historique sont assez pertinents :

L'hégémonie telle que définie par Gramsci englobe beaucoup plus que la simple domination militaire d'un État-nation sur d'autres, mais intègre plutôt un ensemble complexe de relations de pouvoir développées autour d'un groupe social dominant, qui parvient à structurer les rapports sociaux sur la base d'un consentement organique des classes subalternes. (Lépine, 2004 : 42-43).

De fait, les élites dirigeantes opèrent une médiation entre l'espace national et l'environnement international. Il s'ensuit une extraversion basée conjointement sur le financement, l'implantation et la demande externes de services de télécommunications pour se limiter à une économie sectorielle. Il faut par conséquent éviter de trop insister

sur la distinction radicale entre un espace national autonome et un univers extérieur contraignant¹³⁴ car les deux sont mutuellement reliés :

En conséquence se trouve relativisée la dialectique entre autonomie nationale et contrainte extérieure : une même caractéristique du régime international peut stimuler le mode de croissance d'un pays, l'inhiber, voire le remettre en cause, dans un autre. Similairement, il faut se défier de la *dichotomie intérieur-extérieur* : d'une part, les formes institutionnelles nationales répondent à une certaine configuration de l'insertion extérieure ; d'autre part, des conflits et des déséquilibres de nature interne ont souvent pour conséquence de se dénouer par confrontation à l'ordre international en vigueur. (Boyer, 1987 : 51-52).

Les formes institutionnelles postcoloniales ont été léguées par l'ancien colonisateur. Il en est ainsi de l'État-nation, de l'administration et de l'organisation économique sénégalais. Même la genèse de la société civile sénégalaise remonte pour partie aux institutions coloniales et notamment au *Conseil général* et aux conseils municipaux dans lesquels les différentes catégories d'acteurs¹³⁵ luttaient pour accroître leur pouvoir. C'est de cette conjoncture qu'émergeront les élites intellectuelles, politiques et économiques postcoloniales au cours des années 60. Structuré en partie par le jeu politique parisien, le champ politique sénégalais en voie de constitution verra ses élites naviguer entre l'espace national et l'environnement international dans un rôle de *porteur*. Cette fonction de passage sera ultimement endossée par l'État postcolonial lui-même dans sa médiation entre l'environnement international de gouvernance et l'espace national.

A propos des acteurs de la gouvernance globale des télécommunications, le recours à Gramsci peut s'avérer utile pour saisir la manière dont leur action opère sur les espaces postcoloniaux. Il nous semble en effet possible de considérer que des organisations comme l'UIT ou la Banque mondiale remplissent le rôle d'intellectuels organiques défendant les intérêts d'un capitalisme libéralisé. Ces organisations, qui contribuent à

¹³⁴ Qui revient à la distinction classique entre facteurs internes et facteurs externes.

¹³⁵ Ce sont *grosso modo* les Français expatriés (travaillant dans l'administration ou pour les maisons de commerce françaises), les Créoles (issus d'un métissage entre Français et Africains de souche), les originaires (nés dans les quatre communes et ayant le statut privilégié de citoyen) et les indigènes (ayant le statut moins enviable de sujets).

construire un consensus autour des principes libéraux, assurent la fonction d'intellectuels organiques¹³⁶ du (néo?) libéralisme économique. En effet, Gramsci (1991) considère que le rôle *universel* des intellectuels est de contribuer à construire et développer, pour le compte de la classe à laquelle ils appartiennent, l'unité et la conscience de classe qui ne procèdent pas spontanément de la position objective au sein du champ social mais nécessitent un travail de promotion actif dont les intellectuels ont la charge. Notre propos ici n'est pas d'institutionnaliser à rebours de Gramsci une analyse qui relève du niveau individuel chez lui. Cette institutionnalisation de l'intellectuel organique sous la forme du Parti est en effet théorisée très clairement chez l'auteur. Ainsi, par le travail individuel et situé des intellectuels, va émerger progressivement un *intellectuel collectif* qui a conscience de lui-même et de son appartenance de classe, le Parti. De plus, la conjoncture que nous analysons sous forme de régime de gouvernance présente certaines similarités importantes avec le bloc historique. Le bloc historique¹³⁷ est ainsi l'articulation dialectique au sein d'une conjoncture sociale de plusieurs dynamiques (politique, culturelle, économique) que l'hégémonie permettrait momentanément de stabiliser pour le bénéfice de la classe dominante. De la conjonction du bloc historique et de l'hégémonie, il résulte que chaque groupe social est un interlocuteur potentiel dont la classe dirigeante convoite le contrôle. Transposé sur le terrain qui est le nôtre, il apparaît possible de considérer les organisations et les institutions promotrices de la libéralisation des télécommunications comme des intellectuels organiques dont le travail de vulgarisation des principes importants se fait au sein de communautés épistémiques spécifiques :

Le discours de l'OMC se place parfaitement dans la stratégie de la formation d'un consensus autour du multilatéralisme. D'autres organisations tenteront de promouvoir d'autres formes de consensus autour d'autres concepts

¹³⁶ A l'*intellectuel organique*, en quelque sorte secrété par chaque groupe social, Gramsci oppose les *intellectuels traditionnels* comme les philosophes ou les ecclésiastiques qui se prétendent indépendants du groupe dominant.

¹³⁷ Pour Gramsci le « bloc historique » est la conjonction de l'infrastructure et la superstructure dont les rapports sont complexes, contradictoires et discordants. Il prend ainsi une certaine distance par rapport à la *théorie du reflet* dont on a crédité Marx.

d'organisation politique de la régulation. Ainsi, la Banque Mondiale et l'OCDE investiront les thèmes de la *good governance* et ceux du *capital humain*. La cohérence de ces idées avec une régulation mondiale néolibérale n'est pas perceptible à première vue, mais celles-ci comportent des dimensions fortement disciplinaires en regard de la liberté d'action des institutions, notamment dans le cas de la gouvernance. (Lépine, 2004 : 114).

A ce propos, MacLean et *al.* (2002) estiment que la *Charte d'Okinawa*¹³⁸ du G8 qui a créé le Dot Force est un moment important dans la promotion de la société de l'information. Cette dynamique a préparé la voie aux Sommets mondiaux de la société de l'information (SMSI) de 2003 à Genève et 2005 à Tunis. C'est par ailleurs la *Charte d'Okinawa* qui a inscrit à l'agenda international la notion de fossé numérique et la nécessité de le combler. L'accent mis sur la nécessité d'investir massivement dans les infrastructures des TIC et des télécommunications par le biais d'investissements privés réapparaîtra en 2003 au SMSI avec comme avocat le Président sénégalais Abdoulaye Wade. La saisie de ce cheminement peut être tentée par l'analyse des communautés épistémiques (Haas, 1992) et l'influence des institutions et des corporations transnationales sur les politiques publiques des États postcoloniaux. Cette mutation s'est effectuée à travers le changement du régime de gouvernance des télécommunications.

3.3 Les régimes de gouvernance

Au sein du champ des Relations Internationales, la théorie des régimes est une approche d'origine libérale qui soutient que les institutions internationales contribuent à modeler le jeu des acteurs internationaux, étatiques ou non. De fait, les régimes sont conçus dans la perspective d'une coopération à l'échelle internationale. L'approche réaliste considère que les relations internationales obéissent à un modèle conflictuel, la théorie des régimes dont Krasner (1983) est l'un des principaux théoriciens conçoit dès lors la possibilité

¹³⁸ Elle a été suivie de la Déclaration Ministérielle du Conseil Économique et Social (ECOSOC) de l'ONU sur le rôle central des TIC dans la société de l'information et de la Déclaration du Millénaire pour le Développement des Nations Unies.

d'une certaine coopération malgré le caractère quelque peu anarchique des rapports internationaux.

Le fait qu'en Relations Internationales le paradigme agonistique réaliste prévale alors qu'en théorie des régimes une approche coopérative est privilégiée tient à ce que cette dernière est issue d'une tradition libérale des rapports entre les acteurs au sein de laquelle le conflit tient une place moins importante que dans la perspective réaliste ou critique. En effet, le présupposé de la théorie des régimes est que les États ont intérêt à coopérer et que les institutions multilatérales servent à l'atteinte de cet objectif. C'est donc un cadre gagnant gagnant dans lequel les institutions internationales permettent fonctionnellement d'accorder les intérêts des différents acteurs. A l'opposé, les réalistes soutiennent qu'au sein des rapports internationaux, les États les plus puissants favorisent des régimes qui promeuvent leurs intérêts spécifiques (économiques et de sécurité) au détriment des États faibles. Dans cette perspective, les institutions comme la Banque mondiale ou le GATT seraient donc à comprendre comme des instruments de l'hégémonie américaine (Strange, 1982). Strange distingue des *structures primaires*, qui participent de l'univers des rapports de pouvoir et des *structures secondaires*, comme le commerce international, qui sont fortement informées par les structures primaires par l'intermédiaire des régimes internationaux. L'un des éléments centraux de son analyse est de chercher la réponse à la question «cui bono ?» (à qui profite le régime considéré ?). Krasner (1983) a apporté l'une des contributions les plus décisives à la théorie des régimes. Il définit le régime comme des «sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations». Plus précisément, les principes dont il est question sont des croyances qui orientent normativement les cadres de gouvernance. Les critères de droits et d'obligations permettent de caractériser les normes en tant que modèles de conduite des acteurs. Les règles réfèrent quant à elles aux prescriptions et aux interdictions relatives aux actions entreprises par les acteurs. Les mécanismes de prise de décision concernent les modalités de détermination de l'action collective au sein d'un régime donné. En articulant ces quatre modalités, Krasner fait des

régimes internationaux la *grammaire* qui permet de comprendre le jeu des acteurs dans le système international de coopération.

La théorie des régimes permet donc de comprendre synchroniquement le fonctionnement de tel ou tel régime de gouvernance. Nous verrons plus loin dans ce travail les causes des différents trains de réforme qui font passer d'un régime de gouvernance à un autre. Il nous suffira ici de préciser qu'en Relations Internationales, Cogburn (2003) attribue à la globalisation et aux nécessités inédites du commerce électronique les causes qui ont abouti au changement de régime¹³⁹ par le biais de pressions d'ordre social, politique, économique, culturel et technologique. Est en jeu le passage du régime de l'UIT à celui du Global Information Infrastructure/Global Information Society (GII/GIS). Pour répondre à la question de l'organisation du régime et le ramener à une approche réaliste/agonistique ou libérale/coopérative, il importe de s'intéresser au statut des acteurs impliqués dans le processus et à leur poids relatif. L'implication des États postcoloniaux et de leurs sociétés civiles est importante à considérer, ainsi que les gagnants et les perdants du nouveau rapport des forces en présence.

Au niveau des principes, valeurs et normes promus par le nouveau régime de gouvernance axé sur la société de l'information Cogburn (2003 : 140-141) retient quinze éléments dont tous ne présentent pas un égal degré de pertinence pour notre propos. Nous retiendrons pour notre part les cinq éléments suivants¹⁴⁰ :

1. concernant les infrastructures de télécommunications : le principe met l'accent sur la libéralisation, la privatisation ainsi que la concurrence ;
2. concernant la fiscalité : le principe majeur que le commerce électronique et l'internet devraient être des zones libres de toute taxation et hors de l'influence des États ;

¹³⁹ «The international telecommunications regime was highly suited for the industrial economy. However, a new regime that meets the requirements of the knowledge economy and a global information society is necessary.» (Cogburn, 2003 : 139).

¹⁴⁰ Les autres items concernent les paiements électroniques, le code commercial, la propriété intellectuelle, la protection des données personnelles, la sécurité et le cryptage, l'information des usagers, la sûreté des signatures électroniques, le contenu local, l'emploi et les ressources humaines.

3. concernant les noms de domaine : le principe que l'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) est l'organe de gouvernance légitime chargé de cette question et que les marques de commerces devraient être protégées des usurpateurs ;
4. concernant les normes techniques : le principe que les standards doivent être technologiquement neutres et fonctionnels pour l'industrie ;
5. concernant le service ou l'accès universel : le principe que la fracture numérique est un important facteur limitant du commerce électronique.

Au niveau des mécanismes de prise de décision du nouveau régime, il est assez aisé d'identifier les acteurs qui jouent un rôle central dans la nouvelle conjoncture «gouvernementale». Outre l'OMC dont le caractère central apparaît d'emblée, on peut identifier un certain nombre d'organisations et d'institutions qui jouent un rôle organique dans la mise en place du nouveau régime. Il s'agit de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de l'ICANN, de la commission Global Information Infrastructure Commission/Global Business Dialogue, du G8, du Forum économique mondial, de la Banque mondiale, de la Commission européenne et de l'UIT. Il ne faut cependant pas passer sous silence les limites de la théorie des régimes internationaux malgré sa pertinence heuristique pour le présent travail. La première limitation concerne le recours à une approche libérale au sein d'un travail d'orientation critique tel qu'envisagé ici. Par ailleurs, la théorie des régimes appréhende l'État comme un acteur unitaire au niveau national (malgré sa contestation par certaines catégories d'acteurs au sein de l'espace national) et l'investit de tout le crédit lié à sa souveraineté au détriment des autres acteurs dont l'implication dans la gouvernance est de plus en plus attestée. Malgré ces limitations, il demeure que le potentiel analytique offert par la théorie des régimes permet de saisir les enjeux liés à la dynamique de la gouvernance, singulièrement dans le domaine des télécommunications internationales et ce facteur nous semble suffisant pour éviter d'en faire l'économie.

3.3.1 Du *Triplex regimen* : entre domination, gouvernement et commandement

Sennellart (1995), évoquant *De regimine principum* de Gilles de Rome, rapporte qu'il existe trois sortes de gouvernement (*triplex regimen*). Le dirigeant (*regens*) peut agir selon des lois préétablies, dans ce cas on est face à un gouvernement politique ou civil. Il peut également agir selon sa volonté propre. Dans ce dernier cas, ou il vise son bien propre et on est dans un gouvernement despotique (*dominativus*) ou il cherche le bien de ses sujets auquel cas le gouvernement est royal. Cette tripartition (politique, despotique, royal) de la gouvernementalité est similaire au mode de gouvernement du foyer par le *pater familias*¹⁴¹. Cette analyse de la direction politique et domestique du XVI^e siècle entre domination et gouvernement va évoluer progressivement au fil du temps : «De plus en plus, les nécessités matérielles du *regnum* tendront à supplanter les conditions éthiques du *regimen*, jusqu'à lui imposer leur loi. C'est alors que le *regimen* cédera la place au «gouvernement», ordonné non plus à l'accomplissement de fins morales, mais à la seule conservation de l'État.» (Sennellart, 1995 : 205). Cette recomposition politique est liée au passage de la nécessité du salut à celle de la sécurité comme horizon de l'action de diriger la collectivité. En ce sens, malgré son caractère fondateur, *Le Prince* de Machiavel serait à comprendre sur le fond d'une absence de l'État et non à partir de sa présence. La leçon à en tirer est peut-être que le gouvernement en tant que direction politique de la collectivité a historiquement précédé l'État et est premier par rapport à lui. Du moins si on s'attache à la définition classique de l'État comme ayant la charge de la chose publique dans le cadre d'un territoire assez clairement délimité et administré par un corps spécifique d'agents.

En ce sens, la problématique de la gouvernance peut clairement être appréhendée hors des limites de l'État (Clastres, 1974 ; Balandier, 1967), même si au centre de notre propos figure l'État postcolonial. Ainsi, pour Mbembe (2000) qui s'inscrit ici à rebours des auteurs précités, gouverner est l'activité qui consiste à «régir la conduite des

¹⁴¹ Le gouvernement paternel correspondrait chez Gilles de Rome au gouvernement royal en ce que le père «commande à ses enfants en vertu de sa seule volonté», tandis que l'époux se plie à certaines lois matrimoniales dans ses rapports avec sa femme, ce qui rapproche son action du gouvernement civil.

hommes dans un cadre et avec des instruments étatiques». Cette activité de gouverner aurait récemment échappé à ceux censés l'exercer, débouchant en postcolonie non sur une révolution mais sur une nouvelle configuration entre territoire, pouvoir et ressources. Tenter de comprendre l'art de gouverner en postcolonie, c'est s'attacher à comprendre deux phénomènes. D'abord comment autant en colonie qu'en postcolonie l'État augmentait son utilité en instaurant des relations spécifiques d'assujettissement à travers le *commandement* constitutif du sujet postcolonial. Ensuite, les régimes étatiques postcoloniaux n'ont pas inventé l'art de gouverner dans la mesure où ils sont le produit de la «métamorphisation» de plusieurs cultures et traditions, «au point où s'est tissé quelque chose qui fait signe à la “coutume” sans s'y réduire, et participe de la “modernité” sans s'y ramener entièrement. L'un des ces savoirs ou rationalités est le commandement colonial [...]» (Mbembe, 2000 : 42). Ainsi, pour caractériser la figure du politique dans les postcolonies africaines, Mbembe en appelle au concept de *commandement* pour caractériser la tentative de capture du territoire et des populations par les gouvernants, *commandement* qui consiste en une hybridation du commandement colonial avec les modèles d'autorité locaux. Il existe une certaine *proximité* entre ce commandement postcolonial et le *stato* auquel réfère Machiavel dans *Histoires Florentines* dans la mesure où tous deux concernent spécifiquement le territoire et la population sur lesquels s'exerce la domination du Prince. Il est néanmoins important de distinguer la domination du gouvernement. Un critère de distinction pertinent nous semble être leurs fins propres. La domination peut s'exercer sur autrui ou sur soi-même, mais en définitive elle réfère à elle-même, de manière à se renforcer récursivement. Le gouvernement quant à lui, s'exerce sur soi, sur autrui ou une collectivité pour atteindre une fin qui est distincte d'elle-même. La domination est une «pratique tautologique du pouvoir qui s'oppose à la nécessaire téléologie gouvernementale.» (Senellart, 1995 : 19). S'inscrivant dans une perspective anthropologique et davantage normative, Balandier (1985 : 263) articule le fait de gouverner à une perspective temporelle : «Gouverner, c'est s'inscrire dans un mouvement historique, recevoir la charge d'une continuité, gérer le présent sans réduire les chances de l'avenir. C'est faire du temps un des agents de

l'action politique, mais il est souvent indocile et capable de redevenir maître des événements.»

3.3.2 La gouvernance étatique postcoloniale sénégalaise

Si la Nation est volonté consciente de reconstruction, l'État en est le moyen majeur. L'État est à la Nation ce que l'entrepreneur est à l'architecte... C'est l'État qui réalise la volonté de la nation et assure sa permanence. A l'intérieur, il brasse les patries et repétrit les individus dans le moule de l'archétype. A l'extérieur, il défend l'intégrité de la Nation, qu'il garde des entreprises de l'Étranger. (Senghor, 1961 : 24).

Élias (1990) est l'un des précurseurs de l'analyse sociologique du fait politique à travers le concept bipartite «centre-périphérie» qui sera repris et vulgarisé par les théoriciens de la dépendance. Elias soutient que la construction de l'État européen moderne s'est faite par un processus de centralisation obéissant à la *loi du monopole* pendant le Moyen âge. Il distingue trois phases distinctes dans ce processus. A d'abord eu lieu la *phase de concurrence libre*, période durant laquelle coexiste une multitude de fiefs. Le roi, *primus inter pares*, est un aspirant parmi d'autres, mais il dispose du privilège de lever impôts et troupes aux dépens des autres seigneurs. Ensuite apparaît la *phase des apanages* lors de laquelle le roi attribue domaines et privilèges aux membres de sa famille. L'indistinction entre domaine public et privé est ici de mise. Puis à la fin du XV^e siècle, la *victoire du monopole royal* coïncide avec la Guerre de Cent Ans¹⁴² à partir de laquelle les relations internationales se codifient sur la base de royaumes relativement étendus aux frontières bien délimitées qui se dotent d'une administration centrale que Weber s'est attaché à analyser.

Ce processus de sécrétion organique de l'État européen, quand il est confronté à l'État africain, appelle deux remarques importantes. La première consiste à distinguer les formations multinationales dotées d'un État centralisé de l'Afrique précoloniale (Ki-

¹⁴² En fait, elle s'est déroulée sur une période de 116 ans (1337-1453) pendant laquelle de nombreux conflits, suivis de brèves trêves, opposent la France et l'Angleterre.

Zerbo, 1972 ; Baba Kaké, 1977) des États-nations issus du processus de décolonisation et des indépendances. Les premiers, à l'instar du processus de centralisation décrit par Élias, répondent à une dynamique organique par laquelle leur genèse est situable¹⁴³. Les États-nations, par contre, ont pris fonctionnellement exemple sur les anciennes métropoles coloniales, et leur structure autant que leurs institutions sont clairement copiées d'elles. Par contre, malgré un corpus juridique spécifique et des normes administratives procéduralement définies, le fonctionnement autant de l'État que de l'administration postcoloniaux répond sans aucun doute à une logique propre, c'est-à-dire hybride qui combine le pouvoir traditionnel et l'autorité administrative. Sklar (1993) qualifie cette forme hybride du politique d'autorité duale.

Tshiyembe (2001) soutient de son côté que durant le Moyen Âge africain¹⁴⁴, l'Afrique a connu des sociétés sans État¹⁴⁵ qui ont d'une part inventé le politique et le droit avant l'État et de l'autre ont promu une forme de gouvernance locale et d'autonomie de gestion qui préfigurait et dépassait l'idéologie néolibérale du «moins d'État» :

L'innovation apportée par la théorie de l'État multinational se situe à deux niveaux. D'une part l'Afrique noire traditionnelle est au diapason de l'idéologie néolibérale de «moins d'État». D'autre part, sa maîtrise de l'autonomie de gestion et du sens de responsabilité des collectivités locales, dirions-nous aujourd'hui, sont les atouts majeurs de sa nouvelle gouvernabilité. (Tshiyembe, 2001 : 238).

Est-ce à dire que les États postcoloniaux africains sont *essentiellement* adaptés à la libéralisation politique et économique qui prévaut de plus en plus à l'échelle mondiale ? La gouvernance de l'État postcolonial sénégalais doit être replacée dans la filiation de ses prédécesseurs précoloniaux et coloniaux. Ainsi seulement la rationalité de son «agir gouvernemental» pourra être adéquatement saisie. La gouvernance en Afrique

¹⁴³ L'espace sénégalais en Afrique de l'ouest par exemple a vu l'émergence et le déclin au fil des siècles de plusieurs royaumes et empires avec des appareils politiques centralisés, un système de taxation et une armée de métier très organisés. Ce fut le cas des empires du Ghana au VIII^e et du Mali au XIII^e ou du royaume théocratique du Fouta Touro au XVIII^e siècle.

¹⁴⁴ Qui s'est étendu entre les VII^e et le XVI^e siècles selon Ki-Zerbo (1972).

¹⁴⁵ Ou sociétés acéphales. Clastres (1974) propose une analyse «anthro-politique» convaincante de l'économie générale de ces sociétés.

postcoloniale semble devoir être comprise à l'articulation de l'héritage colonial et des rapports de pouvoir spécifiques au *terrain africain*. La particularité de l'administration coloniale directe française permet peut-être de saisir quelque chose de la gouvernamentalité politique et économique des différents régimes postcoloniaux sénégalais. L'administration directe s'est construite sur une structure hiérarchique au sommet de laquelle se trouvait un gouverneur général assisté de gouverneurs territoriaux, de commandants de cercle et de chefs de subdivision. Les chefferies traditionnelles furent contournées¹⁴⁶ alors que l'*indirect rule* britannique les mettait à contribution comme institutions de médiation. La construction des États-nations fut donc plus le fait des nouvelles élites scolarisées que des populations ou des chefs traditionnels, particulièrement en Afrique francophone. Dans les années 60, la défense de la souveraineté nationale devient une thématique majeure, corrélée à celle du développement économique. L'une des particularités du Sénégal est d'avoir privilégié un développement économique de pair avec un développement culturel, sous la houlette du *Président poète* Léopold Sédar Senghor. De fait, la construction nationale sous la forme de l'État-nation tient une place prépondérante dans le discours de décolonisation et dans celui officiel des leaders postcoloniaux. Chazan et *al.* (1999) défendent la thèse selon laquelle les institutions politiques dont ont hérité les Africains après les indépendances étaient davantage des instruments de domination que de gouvernement. La même idée a été développée en anthropologie politique par Balandier (1967). Les élites postcoloniales africaines auraient développé de nouvelles stratégies pour maintenir l'État et conserver le pouvoir contre leurs rivaux politiques. La combinaison de ces logiques a mené à la constitution d'une «autocratie patrimoniale» au point d'intersection entre logique coloniale et intérêts des nouvelles élites dirigeantes¹⁴⁷ (Gazibo, 2006 : 80).

¹⁴⁶ En vérité, cette affirmation n'est vraie que dans les grandes lignes puisque la gouvernamentalité coloniale française en colonie sénégalaise fut en fait hybride, juxtaposant les deux formes de contrôle suivant qu'il s'agissait des quatre communes ou du reste du territoire.

¹⁴⁷ Cela aboutit à la figure inédite, inconnue de Hegel, d'un «État intégral» (Young, 1994) qui cherche à s'incorporer la société civile.

Il se produit donc une forme d'hybridation politique qui informe la gouvernamentalité étatique mobilisée par les régimes africains contemporains.

3.3.3 La mutation institutionnelle des organismes transnationaux de gouvernance globale

La gouvernance serait selon Pascal Lamy (cité in Perriault, 2004 : 186) : «un ensemble de processus transactionnels par lesquels des règles collectives sont élaborées, décidées, mises en œuvre et contrôlées.» Traditionnellement les acteurs exclusifs de cette gouvernance au niveau international étaient les États. Néanmoins on en est progressivement venu à remplacer le mode traditionnel de gouvernance internationale dans lequel prévalait la souveraineté nationale avec un vote par pays et le rôle marginal du secteur privé et de la société civile par des modèles inédits :

«Newer governance arrangements, which in some cases are purely voluntary (e.g. most Internet governance structures), in some other cases are based on partnership arrangements between government and the private sector (e.g. the GSM MoU Association), and in other cases are private, not-for-profit ventures (e.g. the many private fora that have been set up by the ICT industry to standardise new technologies).» (MacLean et al., 2002 : 8).

De nouveaux acteurs prennent une place importante dans ce qu'on pourrait appeler une désinstitutionnalisation des modèles antérieurs de gouvernance. On peut citer le Forum économique mondial, le *Global Business Dialogue* sur le commerce électronique, le DOT Force du G8 et l'ICT Task Force des Nations Unies qui pèsent de plus en plus lourd dans la balance de la gouvernance, bien qu'ils n'aient pas de pouvoir formel de prise de décision. 1998 a été une année charnière dans l'évolution de la gouvernance globale des télécommunications. C'est en effet cette année que l'environnement du nouveau régime de gouvernance des télécommunications s'est dessiné avec netteté, notamment pour les télécommunications spatiales. La mutation institutionnelle avec la privatisation des organisations de télécommunications spatiales a nécessité l'établissement de partenariats entre États et acteurs privés pour la fourniture des services de communications personnelles par satellite, soulevant la question corollaire et

éminemment stratégique de l'attribution et du renouvellement des ressources communes qui obéissaient sous l'égide de l'UIT à un modèle de coopération. On s'oriente désormais : «[...] dans le régime déréglementé des télécommunications, vers un système diversifié de normes, allant de principes très généraux à des règles plus précises, avec des textes non contraignants, ou des accords obligatoires.» (Malavialle, Pasco et Sourbès-Verger, 1999 : 178). Cette évolution peut être reliée au *Rapport Berg* de la Banque mondiale en 1981, au *Rapport Maitland* de l'UIT la même année, au *Rapport Bangemann* de l'Union européenne sur la société de l'information en 1994 et au Quatrième Protocole de l'OMC de 1997 portant sur les télécommunications qui sont quatre instruments majeurs qui ont contribué à refonder la gouvernance globale des télécommunications. A titre de comparaison, il peut être intéressant de considérer brièvement la manière dont l'UIT conçoit la gouvernance de l'internet. De fait, il s'agit d'une tendance lourde de l'institution onusienne que le cas récent de la question de l'internet exemplifie parfaitement :

Il faut entendre par «gouvernance de l'Internet» l'élaboration et l'application par les États, le secteur privé et la société civile, dans le cadre de leurs rôles respectifs, de principes, normes, règles, procédures de prise de décisions et programmes communs propres à modeler l'évolution et l'utilisation de l'Internet. (*Nouvelles de l'UIT*, 2005 : 6).

Concernant la gouvernance de l'internet, le groupe de travail sur la gouvernance de l'internet (GTGI) élargit l'application de la notion au-delà de la gestion strictement technique des ressources comme les numéros ou les noms de domaine. En fait, la gouvernance de l'internet est élargie à quatre domaines :

- les questions techniques relatives à l'infrastructure et à la gestion des ressources fondamentales de l'internet (gestion du système d'adressage (adresses IP et noms de domaine), du serveur racine, de l'interconnexion, des infrastructures de télécommunications, ...) ;
- celles relatives à l'utilisation de l'internet (cybercriminalité, sécurité du réseau, pourriels, ...)

- celles relatives à l'internet mais relevant de procédures déjà existantes (propriété intellectuelle ou commerce international) ;
- celles concernant le renforcement des capacités dans les pays en développement pour leur permettre de participer à la gouvernance de l'internet.

Cette implication pour le renforcement des capacités rend compte de l'importance d'une véritable participation de l'État et de tous les secteurs de la société civile, participation néanmoins bridée dans les télécommunications par certains facteurs auxquels nous allons à présent nous intéresser.

3.3.4 Les limites structurelles à la pleine participation des pays africains à la gouvernance globale

L'UIT étant l'agence d'exécution des Nations Unies en matière de télécommunications¹⁴⁸, une de ses préoccupations importantes a été de promouvoir dans les pays du Tiers monde le développement du secteur. Le Bureau de développement de télécommunications (BDT), qui date de 1989, a repris les fonctions assumées auparavant par le Département de coopération technique de l'UIT. Cependant, la mission du BDT est beaucoup plus large que le soutien aux pays en développement qui n'est qu'un des volets de son action. Sa mission générale est de promouvoir le développement des télécommunications par la coordination internationale mais aussi par le partage de son expertise qui contribue considérablement à faire partager ses vues à travers une communauté épistémique internationale. C'est dans ce sens que les séminaires, symposiums et autres sessions de formation à destination des *policy-makers* à travers le monde servent d'adjuvant efficace à l'action plus contraignante initiée dans d'autres forums par d'autres acteurs de la gouvernance globale. Ce partage des principes de gouvernance est d'autant plus apprécié dans les espaces postcoloniaux africains que les ressources humaines compétentes sont traditionnellement réduites dans ce domaine. De fait, la rareté des ressources humaines disponibles pour gérer les télécommunications

¹⁴⁸ C'est une mission statutaire qui lui a été confiée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1947.

africaines dans les années 1970 et 80 explique le fait que les ingénieurs disponibles étaient affectés prioritairement à l'exploitation des réseaux. La participation au cadre de gouvernance n'était pas considérée comme prioritaire et c'est là l'origine de la lacune participative maintes fois décriée. Comme le rappelle l'un de nos enquêtés :

Les quelques ingénieurs qui arrivaient, on les affectait directement à des tâches opérationnelles de développement du réseau, plutôt qu'à la gestion des ressources rares du réseau... Quand tu vois l'IFRB, il n'y avait qu'un seul ingénieur, et c'était un ingénieur qui allait vers la retraite et à qui on demandait de s'occuper de cette chose qui arrive... On n'avait pas assez de ressources humaines pour se démultiplier sur tous ces fronts.
(Bassave, UIT/BDT).

Cette affectation du personnel est un point important. Les ressources humaines compétentes, elles-mêmes rares, n'étaient pas affectées en priorité à la gestion politique des ressources naturelles rares mais au développement technique et infrastructurel du réseau. La situation a cependant notablement évolué et bien qu'elle soit récente, la définition d'une position sous régionale ou continentale commune des pays africains pour défendre de manière groupée leurs intérêts dans les assises de gouvernance internationale est en voie de consolidation. Depuis la Conférence mondiale des radiocommunications (CMR) de 2000, des conférences préparatoires sont organisées par le Groupe Afrique pour arrêter une position commune dans les rondes de négociations¹⁴⁹. C'est d'autant plus important que pour tirer pleinement profit de la nouvelle conjoncture globale de la gouvernance des télécommunications, il s'avère nécessaire selon Cogburn (2003) de privilégier une approche participative au sein des institutions de gouvernance. Il s'agit, particulièrement pour les pays sous-développés, de participer pleinement aux forums internationaux de manière à peser sur les décisions dans le sens de leurs intérêts plutôt que d'être de simples membres qui assistent passivement à la gouvernance. Cette affirmation ne saurait être généralisée à l'ensemble des pays africains. Dans les années 80 notamment, le Sénégal a joué un rôle

¹⁴⁹ En cas d'absence de consensus, chaque pays est cependant libre de défendre individuellement ses propres intérêts à l'UIT.

particulièrement important dans la gouvernance internationale des télécommunications au sein de l'UIT. En effet, la délégation sénégalaise est arrivée à la CAMR-88 avec une contribution écrite et très au fait des enjeux de la conférence. Selon le Ministre de la Communication d'alors, seuls le Kenya, le Maroc et l'Algérie pouvaient également se prévaloir comme le Sénégal d'avoir envoyé une délégation et activement participé à toutes les assises antérieures¹⁵⁰. Le pays a par ailleurs assumé de nombreuses responsabilités avec la Vice-présidence de la Commission 4 (qui travaillait sur le Plan d'Allotissement), la Présidence *ad hoc* de la Commission chargée de résoudre les problèmes posés par les Systèmes Existants (ceux conçus selon le principe du *premier arrivé premier servi*) et la Présidence du Groupe de Travail chargé de concevoir le Plan mondial d'Allotissement. De plus, l'année d'avant, lors de la CAMR 1987, le Sénégal avait présidé la Commission chargée d'établir le Plan mondial sur les ondes courtes, ce qui constitua un précédent historique pour un pays africain. Le rôle du Sénégal dans la gouvernance internationale des télécommunications lors de la décennie 80 a donc été particulièrement important. Cette omniprésence a d'ailleurs été mal vécue par certains comme la Côte d'Ivoire dont le délégué aurait affirmé «Nous sommes 163 pays à l'UIT, il n'y a pas que le Sénégal» (Sagna, s. d.). Il est cependant vrai que cette forme de *dynamisme gouvernemental* n'est pas le lot commun de la majorité des pays africains et MacLean et *al.* (2002) ont raison d'opposer l'*assistance* à la *participation* pour expliquer la faible implication des pays du Sud dans le processus de gouvernance. Le simple fait d'avoir la qualité de membre d'une organisation et d'être présent aux assises définit l'*assistance*. Pour une pleine participation, il faut de surcroît être impliqué dans les débats et contribuer à la définition de l'agenda des discussions, prendre position et défendre de manière documentée ses intérêts, s'engager dans des négociations et promouvoir des alliances stratégiques pendant les rencontres. La participation nécessite également de mettre en place les structures nécessaires à l'implantation des politiques

¹⁵⁰ Il en est ainsi de la Réunion préparatoire de juillet 1984 sur l'orbite des satellites géostationnaires pour la préparation de la CAMR 1985, de la participation à la CAMR-85 elle-même et des réunions d'information de 1986, 1987 et 1989 sur les résultats des exercices de planification du CIEF. Finalement la participation pleine et entière du pays à la CAMR-88 a été saluée par de nombreux observateurs.

définies dans les forums de gouvernance globale. Ce n'est qu'ainsi qu'un pays peut imprimer sa «marque» sur le processus de gouvernance globale. Les raisons de la participation problématique des pays africains et plus largement de ceux du Tiers monde à la gouvernance globale des télécommunications, sont liées entre autres au coût de l'envoi de représentants dans les assises internationales de gouvernance des télécommunications. Par ailleurs, quand une représentation est envoyée, elle est rarement assez formée et au courant des enjeux pour contribuer de manière significative aux débats et aux décisions¹⁵¹ : «As a result, North-South relations are mostly controlled by the North as a subsidiary of the Western system. Understandably, the North perceives this structure as legitimate, whereas the South generally perceives it as illegitimate.» (Spero, 1985 : 174).

MacLean et *al.* (2002) identifient quatre défis à relever pour accroître le niveau de participation des pays du Tiers monde dans le processus de gouvernance des TIC :

1. rendre les institutions de gouvernance globale comme l'UIT et l'OMC plus sensibles aux Objectifs du Millénaire pour le Développement ;
2. augmenter l'implication de ces pays dans le fonctionnement des ONG qui, comme l'ICANN, participent de plus en plus à la gouvernance des TIC comme membres de la société civile ;
3. développer de pair l'expertise technique et en *policy making* des pays du Tiers monde de manière à ce qu'ils puissent participer aux forums internationaux avec à l'esprit les priorités importantes pour leur développement ;
4. promouvoir des mécanismes d'évaluation des impacts de la gouvernance globale sur les objectifs de développement des pays concernés.

Le manque de sensibilité à l'importance et aux enjeux de la gouvernance est également identifié comme l'un des principaux freins au développement des TIC dans les pays en développement et par voie de conséquence au développement même de ces pays.

¹⁵¹ C'est l'une des raisons identifiées par Akwule (1988 : 189) pour promouvoir la CEDEAO comme cadre institutionnel permettant aux pays membres de maintenir «... a better bargaining stance with the industrialized world which ultimately supplies a lot of the technology and other resources needed to develop communications.»

Akwule (1988) pour sa part pointe la «voie autarcique» de développement des télécommunications privilégiée par les pays ouest africains comme la cause majeure de la faiblesse des infrastructures et du maintien du système colonial caractérisé par l'incompatibilité technique des différents systèmes nationaux¹⁵² ainsi que la concentration des infrastructures dans les zones urbaines.

3.4 Politiques publiques et régulation

Le Directeur général de l'organe sénégalais de régulation, lors d'une conférence¹⁵³ portant sur la régulation et la bonne gouvernance, a pu affirmer que le régulateur a une «mission de coordination à visée sociale des différents acteurs» et qu'à cet effet il devait se fixer comme objectif d'intégrer la bonne gouvernance dans le processus de régulation. Procédant à un essai de définition, la juriste française Marie-Anne Frison Roche affirme que la régulation est «la capacité pour un État de s'appuyer sur les forces du marché pour lui faire produire ce que le marché ne produit pas habituellement, c'est-à-dire du service public». Elle ajoute que la régulation est une nouvelle forme d'économie politique en ce sens qu'elle est assimilable à «la bride que l'État tient sur le cou de l'économie». La régulation tiendrait donc conjointement de la dynamique économique et du cadre politique qui lui donne sa forme. C'est en ce sens que l'économie politique nous semble particulièrement apte à saisir le caractère duel du processus de régulation car elle-même étudie leur conjonction pour ce qui est de l'allocation des ressources.

¹⁵² A titre d'exemple, les pays voisins que sont le Nigeria (anglophone) et le Bénin (francophone) avaient des systèmes techniques d'émission non compatibles qui rendaient nécessaires des investissements coûteux pour transcoder le signal d'un système dans l'autre. Le cas est identique pour le Sénégal et la Gambie qui, malgré leur très grande proximité géographique, devaient acheminer leurs communications téléphoniques via Londres ou Paris.

¹⁵³ «Régulation et bonne gouvernance». Conférence prononcée par la juriste Marie-Anne Frison Roche, organisée par l'ART et l'Institut Sénégalais des Administrateurs (ISA) le mercredi 1 mars 2006 à Dakar.

3.4.1 L'État et le marché de la régulation : les approches

La théorie économique a très tôt opposé différentes écoles à propos du rôle de l'État dans le fonctionnement de l'économie. Le mercantilisme, sous ses différentes variantes¹⁵⁴, a souvent soutenu qu'il est du ressort de l'État de stimuler¹⁵⁵ et d'orienter l'économie nationale. Aux mercantilistes se sont opposés les classiques avec leur promotion d'un État minimal dont le domaine d'intervention serait réduit aux fonctions régaliennes de sécurité et de justice. Adam Smith reconnaît néanmoins le caractère très particulier de certains biens collectifs comme les routes ou les ports qui sont très difficiles à rentabiliser et admet que l'État devrait pourvoir à leur réalisation (Crocq, 2004). Ainsi on peut affirmer que la doctrine des *infrastructures essentielles* est en germe dans *Richesse des nations*. Une autre école, l'économie publique traditionnelle, justifie l'intervention de l'État par la nécessité de mesures correctives face à un marché parfois «défaillant» (Pigou¹⁵⁶, 1932 ; Musgrave, 1959).

Critiquée pour son angélisme¹⁵⁷ et sa conception de l'État comme un «planificateur parfait», cette approche ne prend pas en compte les risques de «capture»¹⁵⁸ du régulateur ni d'asymétrie informationnelle entre l'organe de régulation et les acteurs régulés (Stigler, 1971). Radicalisant cette critique, les théoriciens de l'économie industrielle estiment que l'État, du fait des pressions qui s'exercent sur lui de la part de groupes d'intérêts, ne peut être considéré *a priori* comme le garant de l'intérêt général, cela d'autant moins que les entreprises sont plus informées que lui sur le fonctionnement

¹⁵⁴ Bullionisme et mercantilisme commercial ou industriel.

¹⁵⁵ En subventionnant les producteurs, créant des manufactures d'État, protégeant l'économie nationale contre la concurrence étrangère, etc.

¹⁵⁶ Les auteurs se basent sur la notion d'«échec de marché» pour justifier l'intervention publique. Pour les industries culturelles canadiennes, Tremblay (1990 : 55) invoque les *biens méritoires* : «les biens méritoires, ce sont ces des biens auxquels une société accorde une valeur particulière et qu'elle considère important de supporter sans trop se préoccuper du jugement du marché».

¹⁵⁷ Les autorités publiques sont par essence «bienveillantes et intègres» et recherchent une allocation Pareto-optimale des ressources. L'optimum est le point à partir duquel on ne peut plus améliorer le bien-être d'un agent économique sans détériorer celui d'un autre.

¹⁵⁸ Innis (1956 : 373) ne disait pas autre chose quand il affirmait à propos du monopole de la *Baie d'Hudson* sur le commerce de fourrure : «Further claims were made to the effect that the Company through its influence with the government secured legislation unfavourable to competitors. Licence fees and regulations and the setting aside of Indian Reserves were held to be the result of the Company's activities as they seriously affected competitors.» (Innis, 1956 : 373).

effectif du marché. Les travaux de Stigler ont complètement renouvelé l'économie publique de la réglementation en transposant dans le marché des mécanismes auparavant réputés y échapper car faisant intervenir les pouvoirs publics. Ainsi, la réglementation est considérée comme un service soumis à l'offre politique et à la demande corporative, les deux catégories d'acteurs ayant des intérêts spécifiques à défendre, la réélection dans le cas des politiques et l'évitement de la concurrence dans le cas des entrepreneurs. Ce sont ces risques dévoilés par la théorie qui poussent certains auteurs à exiger le désengagement au moins partiel des pouvoirs publics dans le processus de régulation économique. Récemment, la nouvelle économie publique (ou nouvelle économie de la régulation) s'est insérée entre l'économie publique traditionnelle et l'économie industrielle. Reconnaisant à la fois l'existence de défaillances du marché et d'une «asymétrie informationnelle»¹⁵⁹ entre le régulateur et les acteurs régulés, elle repense à nouveaux frais le processus de régulation. Cependant, la recherche de la symétrie informationnelle de la part des pouvoirs publics ne doit pas être un absolu car elle peut avoir des coûts importants, et il peut parfois être préférable d'abandonner une partie de la rente informationnelle aux entreprises aux dépens de l'atteinte du Pareto-optimum. Finalement, la nouvelle économie de la régulation (Laffont et Tirole, 1993 ; Laffont, 1988) justifie la nécessité de la régulation par les défaillances du marché tout en reconnaissant que le régulateur n'est pas parfait au chapitre de la détention de l'information et des risques de capture¹⁶⁰. Ce faisant, elle cherche à atteindre trois objectifs : l'efficacité productive¹⁶¹, l'efficacité allocative¹⁶² et la redistribution de la richesse¹⁶³.

¹⁵⁹ Qui peut donner lieu à l'existence d'une «rente informationnelle» nuisible à la concurrence. Le régulateur peut aussi prendre des décisions biaisées favorables à des acteurs particuliers.

¹⁶⁰ Il convient cependant de relever que si les objectifs de la régulation sont trop nombreux (service public, interconnexion, décentralisation territoriale, ...) et non hiérarchisés, le régulateur obtient des «marges de discrétion» et devient tout puissant. Son «accountability» est alors problématique car il joue dans les interstices en justifiant ses décisions anticoncurrentielles par des dispositions du cadre législatif lui demandant de promouvoir le service universel par exemple.

¹⁶¹ Produire au moindre coût.

¹⁶² Atteindre une structure de tarification optimale.

¹⁶³ Entre les individus et entre les territoires, comme avec le service universel.

3.4.2 Articulation de l'État postcolonial avec la société civile : de la gouvernance à la gouvernementalité

En France, les salariés – fonctionnaires, employés, ouvriers – luttent pour arracher, à un État bourgeois, une plus grande part du revenu national. En Afrique, l'État, c'est vous, c'est nous. Du moins les gouvernements sont-ils composés d'Africains et de fonctionnaires dans leur très grande majorité. C'est contre eux-mêmes que luttent les syndicats, surtout les fonctionnaires. Il y a là une contradiction, qui n'est pas naturelle. (Senghor, 1961 : 78-79).

La gouvernance dite globale qui a trouvé une manifestation particulièrement claire lors des deux phases du Sommet mondial de la société de l'information (SMSI) de Genève en 2003 puis de Tunis en 2005 permet de requestionner les rapports entre l'État et la société civile. En effet, l'autorité de Hegel qui définissait la société civile comme une instance de médiation autonome entre l'État et la famille sert encore de fondement à l'opposition analytique faite entre les deux institutions dans les forums internationaux. Mamdani (1996) a pu critiquer cette approche classique et appeler à une analyse renouvelée des rapports entre l'État et la société civile dans les pays du Tiers monde. Il faudrait selon lui s'éloigner d'une conception d'un État libéral universel et d'une famille patriarcale qui a servi de modèle aux constructions théoriques dont il est question. Il nous semble que dans ce projet de renouvellement, les études postcoloniales sont essentielles car elles offrent les moyens de renouveler les termes de cette relation. Car les rapports entre les deux ne sont pas que d'opposition, loin de là. Et même quand ils sont opposés, comme ce fut le cas au niveau international, les intérêts économiques de la collectivité sociétale ne sont pas toujours défendus par l'acteur que l'on a tendance à croire habituellement, en l'occurrence l'État. Si à l'origine la société civile est opposée à l'État, elle a été définie négativement et constituait un assemblage d'acteurs et d'institutions divers dont les intérêts, les attentes ou les aspirations ne sont pas toujours convergents. De fait, la tripartition actuelle entre l'État, la société civile et le secteur privé dans les assises internationales de gouvernance est assez récente. Colin Sparks (2005) nous rappelle que des acteurs privés se sont déjà revendiqués de la société civile pour promouvoir leurs intérêts propres contre l'action de l'État. Ces éléments nous

portent à nuancer le propos qui veut considérer la société civile comme une instance homogène mue par des idéaux progressistes en tout temps et en tous lieux. De manière symétrique, la considération des acteurs privés comme obnubilés par la poursuite d'intérêts économiques étroits se révèle tout aussi problématique en postcolonie. Il n'est que de prendre pour exemple les transitions démocratiques africaines des années 90, ou l'alternance démocratique sénégalaise de 2000 lors desquelles une variété d'acteurs privés se sont fait les «chiens de garde» des valeurs démocratiques contre les velléités de confiscation du pouvoir par certaines oligarchies politiques au pouvoir. A quelle conclusion aboutissons-nous ? A ceci que bien que la société civile soit une catégorie historiquement mouvante, et qu'elle tende de plus en plus à être distinguée à la fois de l'État et des acteurs économiques privés, elle peut en postcolonie occuper des positions qui soit renforcent l'hégémonie dominante soit lui servent de contrepoids suivant les enjeux spécifiques à la conjoncture considérée. C'est en ce sens que dans les arènes transnationales qui s'occupent de définir les règles d'attribution et de gestion de ressources de diverses natures, les trois catégories d'acteurs interviennent de plus en plus conjointement dans le processus de gouvernance. Par conséquent, nous proposons de considérer que l'État aurait en propre la réglementation juridique alors que la gouvernance est internationale quand elle est issue des États ou transnationale quand elle émane également d'autres acteurs qu'étatiques. La gouvernementalité relève de pratiques culturelles et est dans le présent travail considérée comme la condition d'effectuation autant de la gouvernance que du gouvernement dans l'espace postcolonial sénégalais.

Alors que la gouvernance réfère à un système dans lequel la légitimité de représentation et de décision était le fait des États dans un régime de souveraineté internationale, on assiste à une diversification des acteurs qui serait régie par une gouvernance multipartite si les catégories étaient figées et les intérêts clairement définis. C'est à l'opposé parce que les États postcoloniaux, tantôt défenseurs des intérêts de leurs acteurs économiques privés, tantôt les muselant pour faire prévaloir des logiques de survie ou de conformation à leurs engagements internationaux. C'est aussi parce que la

société dite civile, tantôt docilement intégrée dans les délégations officielles comme dans le cas du Sénégal au SMSI, tantôt alliée au secteur privé, tantôt faisant cavalier seul dans une logique d'opposition en accord tacite avec les organismes subventionnaires internationaux occupe des positionnements mouvants. C'est enfin parce que les acteurs dits privés, tantôt partie intégrante de la société civile, tantôt surpassant en puissance les États et sapant leur pouvoir d'intervention reconfigurent en permanence leurs alliances et la physionomie du pouvoir de gouvernance qu'il nous semble plus pertinent de parler de gouvernementalité, particulièrement par rapport aux espaces postcoloniaux¹⁶⁴. Chakravartty (2007) rapporte que les organisations de la société civile des pays du Sud étaient largement sous représentés lors du SMSI, singulièrement par rapport à la présence massive des dirigeants politiques de ces mêmes pays. Cette absence analysée en termes de déficit de représentation appelle, au-delà de la récurrente question des moyens requis pour assister à ces coûteuses assises, la question plus fondamentale de la représentativité et de la légitimité telles qu'elles sont perçues par les acteurs en postcolonie. Mbembe (2000) affirme que l'État postcolonial agit comme un puissant dispositif de capture agissant sur une multiplicité d'acteurs inscrits dans un territoire donné à travers une stratégie recourant à des systèmes sémiotiques partagés et qu'il qualifie de commandement dans la filiation du commandement colonial. Si on considère la manière dont la pléthorique délégation sénégalaise au SMSI a pu intégrer l'ensemble des acteurs intéressés à la thématique des TIC pour réinvestir cette légitimité et parler d'une voix plus haute que n'importe quel autre acteur du Tiers monde, on est tenté de penser que le dispositif de «capture» est encore effectif. Même si, contre lui, il nous semble que le système de signes n'agit pas comme un trou noir et qu'il est possible de reconfigurer des rapports de pouvoir qui sont très changeants. Malgré ces réserves, il n'en demeure pas moins que l'autonomisation de la société civile postcoloniale par

¹⁶⁴ Pour son action dans l'espace politique national nous parlons de régulation. La gouvernementalité réfère au mode proprement culturel de l'action de l'État postcolonial par rapport aux acteurs nationaux (opérateurs économiques, société civile, etc.). Elle est donc à rattacher au registre de la figure du politique tel que l'anthropologie politique peut contribuer à en faire émerger la continuité ou les lignes de fracture dans des temporalités plus ou moins longues.

rapport à l'*État intégral* (Young, 1994) est problématique. Abordant ces questions, Chakravartty (2007 : 307) affirme :

«[...] assumptions about the very boundedness of a separate sphere of civil society influence in the transnational governance arena is itself problematic, not simply because of the growing reach of private interests, but also because of the blurriness between the categories of state and civil society.»

Par ailleurs, le fait d'implanter et de promouvoir des organisations relevant de la société civile, notamment sous la forme d'ONG relève d'une stratégie de *NGOisation* de la part d'acteurs transnationaux intéressés à avoir des alliés dans des pays dont les gouvernements ne partagent pas leurs vues. C'est notamment une lecture possible de l'accent mis par les institutions financières internationales et de gouvernance des télécommunications sur la communication participative en vue de la dérégulation de secteurs réglementés par l'État. Cette instrumentalisation de la société civile par des acteurs transnationaux recourt à la thématique de la «démocratie à la base», même si ces acteurs locaux n'émergent pas toujours spontanément de leur environnement mais sont parfois promus «par le haut» pour des objectifs spécifiques. Il ne s'agit pas de professer une forme de contamination de la société civile par l'État ou le marché, mais de reconnaître l'interdépendance des acteurs et la place importante des logiques d'acteurs dans les processus de gouvernance. En ce sens, il est possible d'élargir la logique de «capture» par l'État des acteurs sociaux à une reconfiguration réciproque dans laquelle les acteurs transnationaux, économiques ou institutionnels, les États, les acteurs économiques nationaux ou la société civile nationale ou internationale interviennent dans un jeu dont l'objectif est d'influencer le design des principes qui définissent les règles du jeu, notamment dans le domaine des TIC et des télécommunications. A titre d'exemple, on peut citer la tendance depuis une dizaine d'années de la Banque mondiale à intégrer dans ses effectifs des acteurs issus de la société civile¹⁶⁵ dans différents pays.

¹⁶⁵ Comme les membres de groupes communautaires, d'ONG, de syndicats, de groupements professionnels, du milieu académique, etc.

Devant cette implication très prononcée des acteurs, certains auteurs (Chatterjee, 2004) préfèrent recourir à la notion de «société politique», supposée être plus autonome que la société civile dans la prise de décisions et exempte de la bureaucratisation caractéristique de la société civile «capturée» par des intérêts partisans.

3.4.3 Réguler pour quoi faire : généalogie conceptuelle et politique de la régulation

La régulation, qui s'accompagne d'un processus de déréglementation pour lui frayer la voie, est éminemment ambiguë¹⁶⁶. Hoogvelt (1997 : 139) parvient à résumer assez clairement la problématique du processus de régulation :

«The difficulty of any theorist of regulation is that the forms of regulation of the new epoch are – compared with the past – quintessentially a form of *deregulation*. That is the paradox. Deregulation in one sense implies a dismantling of state-sponsored forms of regulation of the market, a shrinking of the public sector, indeed even a shrinking of the public domain. Yet as we have seen, national governments adjust their economies to globalization by regulation *for* deregulation. It is this confusion over regulation and deregulation that explains why there is so much controversy within international relations theory and international political economy literature between those who hold so called 'declinist' views of the nation-state, and those who claim to observe a strengthening of national authority.»

La régulation est en général le moyen d'assurer le fonctionnement concret d'un système. Pour la communication audiovisuelle et les télécommunications, elle est l'intervention intentionnelle d'autorités publiques pour orienter, le cas échéant pour diriger, les conduites des acteurs de ces systèmes. (Sfez, 1993 : 991).

Boyer (1987) distingue trois acceptions du concept de régulation. D'abord la régulation est un concept commun à la théorie des systèmes, à la biologie et à la thermodynamique permettant de penser quelque chose comme une auto organisation systémique. Ensuite, la régulation est à comprendre comme une modalité d'intervention de l'État ou de ses démembrements. Dans ce cadre Boyer insère les politiques keynésiennes autant que les

¹⁶⁶ Cette ambiguïté est renforcée par la traduction en français du terme «regulation» qui est l'équivalent de réglementation en français.

réglementations destinées à organiser un secteur économique particulier. Nous retrouvons ici une conceptualisation transversale de la littérature, qui fait de la réglementation une modalité particulière de la régulation comme stratégie d'organisation étatique de la société. Enfin, la régulation est comprise comme «conjonction des mécanismes concourant à la reproduction d'ensemble, compte tenu des structures économiques et des formes sociales en vigueur» (Boyer, 1987 : 30). La théorie de la régulation au sens de Boyer recourt à cette dernière acception du terme. Pour la présente recherche cependant, la définition opérationnalisée se situe à mi-chemin entre les deuxième et troisième occurrences. A cette différence près que la régulation comme mode d'intervention étatique ne subsume pas la réglementation mais se développe par rapport à elle, chacune ayant son économie propre. Économie juridique pour la réglementation, économie de la survie politique pour la régulation. Il existe cependant un autre univers, plus sociétal, auquel le concept de régulation est applicable. Ainsi la régulation au sens de gouvernement de la collectivité est avancée par Auguste Comte (cité par Fecteau, 2004 : 24) comme le fait que :

Toute association réelle suppose nécessairement une influence constante, tantôt directrice, tantôt répressive, exercée, entre certaines limites, par l'ensemble sur les parties, pour les faire concourir à l'ordre général dont elles tendent toujours, par leur nature, à s'écarter plus ou moins, et dont elles s'écarteraient indéfiniment s'il était possible qu'elles fussent abandonnées à leurs impulsions propres.

La régulation sociale est une formalisation paradigmatique qui peut-être considérée comme la réaction simultanée à l'approche libérale de la régulation et à son contrepoint foucauldien du contrôle social. Dans une de ses acceptions actuelles, la régulation sociale s'oppose à une approche de l'omniprésente domination des divers dispositifs de capture tout en gardant un potentiel critique absent de l'approche libérale. L'accent mis sur la dimension temporelle pour expliquer l'adaptation progressive des institutions au changement montre ses dettes par rapport à l'approche systémique et à la cybernétique. La parenté de l'école de la régulation et de la régulation sociale est plus manifeste dans

les travaux d'Alain Lipietz (1979) qui s'est attelé à prolonger dans l'espace social les analyses initiées dans le champ macro économique par ses prédécesseurs.

L'*économie des conventions* a également quelque chose à dire sur les processus de régulation économique ou sociale. En effet, elle porte également un intérêt prononcé à l'aspect politique et institutionnel des mécanismes de prise de décision. Pour ce faire, les conventionnalistes recourent à une approche interprétative de la théorie politique qui se fonde sur l'accord interpersonnel. Une approche issue de la conjonction de *Théorie de la justice* de John Rawls et des *Économies de la grandeur* de Thévenot et Boltanski¹⁶⁷ est mobilisée. La perspective critique revient ainsi en partie à s'intéresser à «la menace permanente pour les principes démocratiques que représente, en l'absence d'un État suffisamment fort, l'accumulation de pouvoir dans les entreprises capitalistes [...]» (Eymard-Duvernay, in Batifoulier, 2001 : 280). Il s'agit en d'autres termes de questionner l'exclusivité du marché comme mécanisme de coordination économique privilégié par la perspective libérale, questionnement particulièrement intéressant dans le cas de l'État postcolonial. La notion de convention réfère à une règle qui mobilise l'accord des sociétaires, contre la perspective en sciences sociales, empruntée aux sciences de la nature, qui raisonne en termes de lois sociales et qui réifie les faits sociaux à l'image de Durkheim. Dans un travail ultérieur (Boltanski et Chiapello, 1999), l'économie des conventions s'est rapprochée de la perspective macro économique de l'École de la régulation à travers son intérêt pour le capitalisme vu comme échappant à toute conception de la justice et à toute valeur normative du fait même de sa logique d'accumulation.

¹⁶⁷ «La question cruciale est celle de la pluralité des conceptions de la justice pour les Économies de la Grandeur, qui découle de l'impossibilité de détacher les conceptions du bien et du juste. Dès lors, l'action publique ne peut être neutre à l'égard des conceptions du bien, ce qui éloigne des philosophies politiques libérales. De plus, le marché a, pour les Économies de la Grandeur, partie liée avec une conception particulière du bien, ce qui justifie la présence de systèmes de production et de distribution des biens non marchands.» (Eymard-Duvernay, in Batifoulier, 2001 : 280). Alors que chez Rawls l'État est garant d'une action publique neutre par rapport aux conceptions concurrentes du *bien*, Boltanski et Thévenot mobilisent à la place de l'État des *cités* (marchande, industrielle, domestique, civique) qui promeuvent des conceptions incommensurables de la justice et qui contaminent l'État qui ne peut plus être considéré comme neutre.

Le concept de régulation, comme celui de gouvernance, ressortit comme nous venons de le voir d'une grande variété d'univers sémantiques. Pour Tremblay (1985), la régulation est plus large que la réglementation (définie comme l'«établissement de normes générales et impersonnelles sans l'application d'une discrétion») qu'elle englobe. Il considère donc qu'il peut y avoir régulation sans réglementation¹⁶⁸. Pour notre part, nous établirons un régime d'oppositions entre régulation et gouvernance d'une part et entre régulation et réglementation de l'autre. Le *Dictionnaire critique de la communication* définit la réglementation comme «l'ensemble des normes qui régissent une activité (loi, règlement, contrat, décision de jurisprudence).» (Sfez, 1993 : 210). La régulation est généralement considérée en termes de *soft law*, c'est-à-dire qu'elle élabore des critères moins contraignants que la loi formelle pour guider le comportement des acteurs au sein d'un système. En ce sens, la régulation est souvent confondue avec la *déréglementation*, elle-même nommée parfois *dérégulation*. Cet usage indifférencié des termes traduit l'origine anglaise du terme régulation dans son acception juridique. Car le terme anglais «regulation» se traduit en français par réglementation. Par ailleurs le français distingue la réglementation de la régulation là où l'anglais ne dispose que d'un terme unique. Une certaine confusion se fait jour, qui se traduit par l'usage indifférencié des termes déréglementation et dérégulation là où deux processus distincts sont en cours puisque la réglementation n'est pas la régulation¹⁶⁹. Selon Sfez la déréglementation est d'origine américaine et a pour but de permettre au marché de fonctionner de manière efficace tandis que la régulation, d'origine européenne, recherche une mise à distance de l'État dans le fonctionnement des secteurs démonopolisés.

Hervé Bourges (2005), qui a officié pendant plusieurs années en France comme régulateur du secteur audiovisuel français propose une définition idéale de la régulation :

¹⁶⁸ Il se base sur la définition de Farris et Sampson qui retiennent cinq formes de régulation : judiciaire, législative, par concession, indirecte et par organismes autonomes.

¹⁶⁹ Thussu (2000 : 7) par exemple parle du processus de «liberalization, deregulation and privatization» qui affecte la gouvernance globale des télécommunications.

Qu'est-ce que la régulation ? La régulation est une forme moderne de l'intervention de l'État dans un secteur économique, afin de préserver les intérêts supérieurs de la collectivité, et de remédier aux dérives qui pourraient affecter le fonctionnement harmonieux et équilibré d'un marché. La régulation, en préservant un certain nombre de principes intangibles, qui ne doivent pas être remis en cause par les lois du marché, permet néanmoins de laisser la plus grande liberté et la plus grande autonomie aux acteurs professionnels. C'est en cela que la régulation est un choix moderne, libéral, raisonnable. Développer la régulation, c'est se donner un cadre dans lequel il est possible, progressivement, d'abandonner des réglementations trop contraignantes.

Cherchant à caractériser la régulation dans une perspective plus générale, Canguilhem (cité par Boyer, 1987 : 26) affirme : «la régulation est l'ajustement, conformément à quelques règles ou normes, d'une pluralité de mouvements ou d'actes et de leurs effets ou produits que leur diversité ou leur succession rend d'abord étrangers les uns aux autres.» Pour Aglietta et l'École française de la régulation, la théorie de la régulation a été construite comme alternative à celle de l'équilibre général et nécessite la prise en compte des rapports sociaux au sein d'une forme structurelle qui intègre un ensemble de rapports sociaux fondamentaux. La raison en est que pour l'auteur, la régulation ne saurait se limiter à l'identification abstraite de lois économiques, mais doit plutôt prendre en compte «la transformation des rapports sociaux créant des formes nouvelles à la fois économiques et non économiques, formes organisées en structures reproduisant une structure déterminante, le mode de production.» (Aglietta, cité par Boyer, 1987 : 130). Cette régulation est à comprendre dans le cadre élargi de la reproduction sociale des rapports de production autant que de reproduction. C'est notre propos de concevoir la régulation des télécommunications par l'État postcolonial sénégalais dans cette perspective. Cette régulation sectorielle nous semble procéder d'une économie générale de la reproduction des régimes politiques postcoloniaux. Supposée organiser un secteur économique spécifique, la régulation des télécommunications doit son intelligence à la prise en compte de la rationalité spécifique de l'État postcolonial. En ce sens, un intérêt pour la régulation de l'électricité, de l'eau ou des transports nous semble susceptible de faire émerger une forme d'«agir postcolonial» similaire à celui déployé dans le secteur des télécommunications.

3.4.4 La gestion des télécommunications : entre déréglementation et régulation

Historiquement, la réglementation des télécommunications avait parmi ses objectifs d'universaliser le service téléphonique à travers des prix accessibles pour les usagers. Cette nécessité historique de la réglementation légitimée par la mission d'intérêt public et de service universel requérait de concilier dans le cadre de monopoles naturels la protection simultanée des consommateurs (publics et corporatifs) et de garantir les investissements requis par les infrastructures de télécommunications¹⁷⁰ (Linhart et Radner, 1984).

Aux États-Unis, le modèle initial de régulation concernait la radio. En fait, le *Radio Act* de 1910 s'appliquait à la radio, mais dans ses applications militaires et maritimes uniquement car l'utilisation de la technologie à des fins de radiodiffusion n'était pas encore envisagée. Il a fallu attendre le début des années 20 et la naissance des applications civiles de la radio ainsi que des stations de radiodiffusion pour qu'en 1927 un code de la radio règle les activités de radiodiffusion civile à travers la *Federal Radio Commission* (FRC) qui sera élargie et remplacée par la *Federal Communications Commission* (FCC) en 1934¹⁷¹. La FCC se voit dès le début signifier une mission d'intérêt public par le Congrès américain et s'occupe d'attribuer les fréquences et de délivrer les licences d'exploitation (Cantor et Cantor, 1986). Dans ce modèle initial de régulation¹⁷², une certaine forme de convergence technologique prévalait dans la mesure

¹⁷⁰ Nous estimons que suivant les cas, la réalisation conjointe de ces deux objectifs souvent antinomiques relève de la *quadrature du cercle* ou de la résolution d'une *équation régulatoire* que la taille du marché contraint en grande partie.

¹⁷¹ Un comité mis sur pied en 1933 par Roosevelt préconisa la création d'une agence pour réglementer les communications interétatiques au niveau fédéral et international. Le domaine d'intervention de la FCC a englobé dès le début la radiodiffusion et les télécommunications, le *Communications Act* étant promulgué en même temps que la FCC était fondée, en 1934. L'alinéa 326 du *Communications Act* de 1934 interdit à la FCC de réglementer le contenu des programmes, la jurisprudence administrative ayant interprété cette disposition dans le sens de l'illégalité d'un contrôle avant que les programmes ne soient diffusés. Cependant, selon Cantor et Cantor (1986), la FCC, bien que de manière subtile, est cependant parvenue à exercer un certain contrôle sur le contenu des programmes.

¹⁷² La conjoncture sera appelée à changer avec le *Telecommunications Act* de 1996 aux États-Unis qui a contribué à faciliter les opérations des géants américains des télécommunications hors des États-Unis. A la suite de ce texte, la FCC en est arrivé à se définir comme un «market facilitator» plutôt que comme un «industry regulator».

où la radiodiffusion et la télédiffusion n'étaient possibles que parce que le câble coaxial et le téléphone les sous-tendaient sur le plan technique.

La déréglementation en tant que concept apparut également aux États-Unis avec la restructuration du secteur des télécommunications dans les années 70 et pour mettre fin au quasi-monopole d'AT&T. L'objectif étant de «recréer les conditions d'une concurrence pour assurer un meilleur service, garantir de meilleurs prix, et dynamiser la gestion des *réseaux*.» (Sfez, 1993 : 991). La déréglementation est dans cette perspective supposée être un moyen terme entre la réglementation et la régulation d'un secteur. Il importe de noter que la déréglementation se fait par une injection supplémentaire de normes juridiques dans le cadre réglementaire existant (Hoogvelt, 1997). C'est cet état de fait qui pousse Miège (1989) à récuser pour sa part la notion de *déréglementation* qui lui semble impropre pour caractériser le processus de libéralisation des industries de la communication. En fait, l'objet de la déréglementation est principalement de changer un ordre dans lequel la gestion des télécommunications est essentiellement du fait de l'État. En ce sens, elle est une phase transitoire d'un régime réglementaire pur vers une forme de régulation favorisant davantage de concurrence et la coordination de la gestion des ressources communes que sont les numéros, les fréquences ou les orbites dont les modèles antérieurs de gestion ont été critiqués au motif qu'ils étaient devenus surannés. Le monopole de cette régulation a été confié à des structures spécialisées¹⁷³ : agences, autorités, conseils ou autres commissions¹⁷⁴ de régulation. Si la régulation a été initiée

¹⁷³En France, l'Autorité de régulation des télécommunications est née en janvier 1997, treize ans après l'Oftel britannique de 1984 et plus de soixante ans après la FCC des États-Unis qui date de 1934. L'ART sénégalaise date quant à elle de janvier 2002.

¹⁷⁴ Il serait intéressant de caractériser le pouvoir et l'autonomie de ces structures en fonction de leur dénomination. Ainsi, créée en 1982 en France, la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle devient Commission Nationale de la Communication et des Libertés puis Conseil Supérieur de l'Audiovisuel. Dans le secteur des télécommunications, l'*Agence* (l'ART, créée en 1996) élargit son domaine de compétences aux TIC (le régulateur français parle désormais de communications électroniques) et intègre le secteur postal pour donner naissance à une *Autorité* (Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes, ARCEP). La charte de l'Association des régulateurs de télécommunications de l'Afrique de l'ouest (ARTAO), soucieuse de ratisser large, considère que «*Régulateur*» désigne l'autorité chargée de la réglementation des télécommunications dans les États de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest, en d'autres termes, tout organisme, ministère, département, bureau, ou toute autre autorité ou personne nommée par le gouvernement d'un État de la région de l'Afrique de l'Ouest et habilitée à appliquer les dispositions législatives et réglementaires et les directives régissant la fourniture de services de télécommunication sur le territoire de l'État en question et, en général, à exercer une fonction de surveillance des services de télécommunication dans cet État.» (Artao, 2002).

par les pouvoirs publics en Europe et sous la pression des consommateurs aux États-Unis, dans la quasi-totalité des pays africains, le processus a été enclenché à l'initiative des organisations internationales de gouvernance des télécommunications.

Dans ce chapitre théorique, nous nous sommes attelé à définir l'espace conceptuel qui va organiser l'étude des enjeux liés à l'organisation du secteur des télécommunications au Sénégal. Nous avons commencé par définir notre approche : l'économie politique de la communication. Au sein de celle-ci, nous avons tenté d'interroger les télécommunications postcoloniales à travers la question des ressources communes et dans le cadre d'une analyse élargie du processus d'accumulation capitaliste. Les enjeux épistémologiques et critiques liés au recours à la notion de postcolonie nous ont semblé importants à aborder puisque le présent travail s'inscrit de manière explicite dans le courant des études postcoloniales. Nous nous sommes par conséquent intéressé à l'État postcolonial en le replaçant dans une perspective diachronique et en interrogeant son rôle dans l'espace précolonial sénégalais puis pendant la colonisation française aux XIX^e et XX^e siècles. La rationalité coloniale en ce qui concerne les télécommunications a été abordée en profondeur puisqu'elle nous servira de contrepoint à l'étude de la période postcoloniale proprement dite. Le concept de gouvernance, opérationnalisé pour caractériser l'action des institutions et des organisations internationales, a été articulé au concept de régulation postcoloniale en tant que ce dernier caractérise l'action de l'État sénégalais au sein de l'espace national. Cette articulation de la gouvernance et de la régulation est centrale dans notre cadre conceptuel. Elle permet de saisir à la fois les contraintes pesant sur l'État par la gouvernance et le *jeu* que la régulation étatique des acteurs, des ressources et des infrastructures de télécommunications permet. À la lumière de ces outils conjointement théoriques et analytiques, nous pouvons à présent, à l'aide des dimensions et des indicateurs issus de l'opérationnalisation de nos concepts (Appendice A), nous atteler à l'analyse de notre corpus dont il nous faut préalablement justifier la pertinence et les techniques utilisées. C'est l'objet du prochain chapitre.

CHAPITRE IV

APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

L'analyse des données est un volet essentiel quant à la validité du travail de recherche. Notre travail s'inscrivant dans une approche qualitative, nous devons appliquer aux données une analyse qualitative. En effet, il faut distinguer *l'analyse des données qualitatives* de *l'analyse qualitative des données* car les données qualitatives peuvent subir un traitement soit quantitatif (fréquentiel ou statistique) soit qualitatif. L'analyse qualitative, qui comprend par exemple l'analyse phénoménologique ou l'analyse thématique, pourrait être caractérisée comme une «démarche discursive et signifiante de reformulation, d'explicitation ou de théorisation d'un témoignage, d'une expérience ou d'un phénomène.» (Paillé, 1996 : 181). L'analyse qualitative à laquelle nous avons recouru a consisté en une analyse de contenu thématique, celle-ci permettant par le biais de la thématisation de relever et synthétiser les thèmes présents dans le corpus. Cette analyse a été appliquée à un corpus de documents écrits d'une part et d'autre part à des entretiens semi-directifs.

4.1 Les techniques de collecte de données

Nous allons dans cette partie présenter les techniques que nous avons mobilisées pour procéder à la collecte de nos données et à l'analyse de nos données. La constitution de notre corpus de documents écrits a été suivie d'une analyse de contenu. Par ailleurs, des entretiens semi-directifs ont complété la collecte de nos données en nous permettant de recueillir les témoignages d'acteurs impliqués dans la régulation des télécommunications au Sénégal. Nous allons dans les prochaines lignes aborder la pertinence de ces deux techniques de recherche pour notre propos.

4.1.1 Analyse de contenu thématique

L'analyse de contenu regroupe souvent de manière générique l'ensemble des méthodes d'analyse des documents. Elle consiste en un examen méthodique et souvent systématique de documents. Le critère de sélection des documents analysés répond à la nécessité d'une certaine pertinence en rapport avec la question centrale de recherche. Étant donné qu'il s'agit pour nous essentiellement de déterminer et caractériser les régimes de gouvernance internationale des télécommunications et de leurs ressources d'une part et de périodiser et dégager la rationalité des modes postcoloniaux de régulation du secteur de l'autre, il tombe sous le sens d'analyser les documents produits dans ce sens autant par les organisations internationales que par l'État postcolonial sénégalais. Procédant à une analyse de contenu thématique, les catégories que notre opérationnalisation a produites nous ont servi à interroger notre corpus documentaire en vue de dégager les caractéristiques des différents régimes en termes de mécanismes de prises de décision et de principes, normes et règles. Il ne s'agit cependant pas de fétichiser les textes mais plutôt, et c'est un volet essentiel de notre travail, de considérer leur signification méta-textuelle et le rôle qu'ils jouent en tant que production discursive dans l'économie générale des télécommunications internationales et postcoloniales sénégalaises. C'est en ce sens que l'analyse de contenu thématique que nous mobilisons ici se rapproche davantage d'une perspective qualitative en ce que le contenu manifeste dégagé est relié à la signification sous-jacente que le contexte de production et les enjeux sociétaux permettent de reconstituer.

Au niveau de l'analyse, l'unité pertinente que nous privilégions est le thème et l'analyse de contenu thématique est particulièrement adaptée à cet effet. Les thèmes retenus dans l'analyse des documents qui constituent notre corpus sont ceux qui sont pertinents aux entrées gouvernance, régulation et État postcolonial qui constituent conjointement notre espace conceptuel.

Étant donné que l'analyse des données tient une place centrale dans le processus de recherche, il s'avère essentiel de systématiser le type de traitement auquel nous avons eu recours. L'unité d'analyse décide en effet du contenu des catégories issues du découpage

du corpus puisque les catégories seront remplies avec les occurrences des unités retenues apparaissant dans le corpus. Florence Allard-Poesi (2003) affirme qu'on peut distinguer les unités de contenu qui se confondent avec une unité de texte, de temps ou de lieu¹⁷⁵ de celles qui renvoient à une unité de sens. Pour notre propos, qui est de comprendre le processus de régulation des télécommunications au Sénégal, nous recourons à une analyse *thématique* (Bardin, 1993) qui ne s'attache pas à isoler des ensembles discrets de caractères mais cherche plutôt à caractériser un processus en mettant l'accent sur le sens rattaché à des thèmes développés dans le corpus à analyser. Ainsi la catégorisation thématique du terme «régulation» pourra se faire dans des catégories différentes selon le sens qu'il revêtira car il existe des définitions explicitement concurrentes du terme d'une part, et il nous sera loisible de rattacher le sens implicite utilisé par nos enquêtés à des univers sémantiques du terme que nous avons préalablement définis d'autre part. Ainsi, nos catégories seront assimilées aux thèmes issus de l'opérationnalisation (Appendice B) de notre hypothèse de recherche et regrouperont les unités de sens pertinentes pour chaque sous-question de recherche.

La nécessité de la prise en compte de l'énonciation pour cerner le politique s'impose avec force ici. En effet, *l'énonciation du politique* (Bayart, 1985) permet de problématiser les rapports changeants de la gouvernementalité entre l'État postcolonial et les acteurs évoluant au sein du territoire sénégalais. Cette perspective, méthodologique et analytique à la fois, permet de saisir l'évanescence de la dimension politique et stratégique selon les conjonctures particulières de gouvernance et de régulation propres aux télécommunications sénégalaises. Ce critère de l'énonciation nous fonde à nous intéresser aux discours et à leurs contextes d'occurrence. Il est cependant également important de s'attacher dans l'analyse des productions discursives, aux objets et aux enjeux non thématiques qui sont également importants pour la compréhension des enjeux car ils procèdent également de ce que Foucault (1969)

¹⁷⁵ Ce peut-être la ligne, la phrase, le mot, ou des unités plus larges comme un paragraphe ou l'ensemble d'un texte.

appelle une formation discursive¹⁷⁶. La formation discursive n'est identifiable et analysable que si on fait fi du principe de continuité discursive. Selon Foucault, il faut à l'opposé s'intéresser de manière très serrée aux discontinuités et aux ruptures. Le principe de *dispersion* permettrait ainsi de saisir et analyser toute formation discursive. Or quelle est la condition de la dispersion sinon le silence dans l'univers du discours ? En d'autres termes, il s'agit d'analyser autant le discours que le silence qui est également constitutif de sa signification. Le silence comme creux ou non-dit d'une production discursive est un *mécanisme faiblement constitutif* dont Bilmes (1996 : 140) affirme : «il est possible de reconnaître un silence même s'il y a eu une parole, en relevant ce qui aurait pu être dit et ne fut pas dit». Il s'agit donc de reconstituer un manque discursif que la conjoncture considérée rendait possible ou probable et qui est porteur d'enjeux au même titre que le *dit*.

Par ailleurs, il est nécessaire de replacer ces formations discursives dans une temporalité plus longue qui seule permet de mettre au jour les enjeux et les reconfigurations politiques qui informent le champ des possibles discursifs, celui des silences éloquents et l'univers énonciatif des acteurs. Cette perspective de la longue durée, qui relie l'espace postcolonial à la colonie et à la précolonie, est absolument fondamentale pour saisir anthropologiquement la figure du politique à travers sa généalogie historique.

4.1.2 Entretiens semi-directifs

La régulation postcoloniale des télécommunications sénégalaises est organisée par un dispositif juridique et encadrée par des institutions dont les prérogatives sont garanties par des textes légaux. L'analyse de ce corpus de textes officiels et de documents d'archives (Appendice H) nous permettra de dégager le cadre global de la gouvernance

¹⁷⁶ L'usage initial de la notion de formation discursive par Michel Foucault (1969) était destiné à éviter l'usage d'idiomes connotés comme idéologie, théorie ou science. Il s'agissait de rendre compte du système de règles auquel la formation en question est rapportable de même que de prendre en compte sa dispersion et son éventuelle rareté. Deux modalités d'insertion des formations discursives existent. L'une, autarcique, qui clôt la formation sur elle-même et la seconde qui adopte une perspective interdiscursive. C'est cette dernière que nous privilégions ici car elle nous permet de rendre compte du rôle de médiation opéré par la communauté épistémique ainsi que des changements de régime que la perspective autarcique permet difficilement d'expliquer.

des télécommunications et son évolution historique. Cependant il importe de questionner également la forme effective que prend la régulation. Après nous être intéressé au volet juridique concret et à la manière dont la structuration réciproque de l'État et des acteurs a lieu, nous nous attèlerons plus spécifiquement à décrypter les discours émanant des acteurs du champ eux-mêmes touchant un certain nombre de questions pertinentes pour notre propos et que nous avons soumises à leur interrogation lors de notre séjour de collecte de données en 2006 au Sénégal. Les entretiens étaient destinés à nous permettre de «rendre compte de la séquence des événements, d'identifier les acteurs et leur rôle, de décrire les interactions entre eux.» (Giordano, 2003 : 178). Étant donné que notre étude n'a pas de prétention à la généralisation, nous avons privilégié un échantillon non probabiliste établi sur des critères particuliers. En recherche qualitative en effet :

[...] les sources d'information sont choisies en fonction de leur capacité anticipée de témoigner de façon intéressante et pertinente de l'objet d'étude ; il s'agit ici d'une qualité de démonstration, de mise en valeur, de mise en évidence d'une réalité, peu importe que cette réalité soit vécue par quelques individus ou toute une communauté. (Turcotte, 2000 : 59).

Dans le cas probabiliste, l'échantillonnage de hasard stratifié¹⁷⁷ est constitué à partir de certaines strates catégorielles issues de la population totale. Ainsi certaines considérations de représentativité des genres ou de certaines couches sociales ou ethniques nécessitent que les strates soient prises en compte. Cependant, les strates étudiées peuvent être proportionnelles ou non à leur poids relatif dans la population totale. Dans le cas de notre approche qui est qualitative, la constitution des catégories d'enquêtés se rapproche de cette technique dans la mesure où des groupes ont été définis et il s'agissait de rencontrer des personnes appartenant à des catégories particulières d'acteurs sociaux mais sans que le critère de représentativité soit particulièrement important dans notre choix. Ouellet et Saint-Jacques (2000) soutiennent que dans le cas

¹⁷⁷ Avec l'échantillonnage de hasard simple, l'échantillon en grappes, l'échantillon systématique probabiliste et l'échantillon à plusieurs degrés. Les méthodes d'échantillonnage non probabilistes sont l'échantillon accidentel, par quotas, typique, «boule de neige» (auquel nous avons eu partiellement recours) et systématique non probabiliste.

d'une *communauté relativement circonscrite*, et si les entretiens sont la seule méthode de collecte de données, il en faut en moyenne une trentaine pour atteindre le point de saturation des données. Sans nous être référé à leurs écrits, nous avons exactement mené 34 entretiens complétés par une analyse de contenu de divers documents officiels.

Nous avons par ailleurs mobilisé nos réseaux sociaux qui ont eu un effet «boule de neige» pour la constitution de notre corpus d'enquêtés. Ainsi nous avons demandé à nos premiers contacts¹⁷⁸ de nous suggérer des noms de personnes pertinentes pour notre recherche. C'est en partie grâce à ce procédé que nous avons pu constituer notre échantillon. Cette technique réticulaire s'avère précieuse dans le cas où le sujet est assez pointu et la population pertinente relativement réduite.

4.2 Instruments de collecte de données

Les instruments de collecte que sont la grille d'analyse et la grille d'entretien dérivent des techniques (analyse de contenu et entretien semi-directif) que nous avons retenues et dont nous pensons avoir montré l'adéquation à notre objet de recherche dans les paragraphes précédents. Nos instruments ont été élaborés à partir de notre hypothèse de recherche, elle-même issue de notre cadre conceptuel. Voici le détail de leur construction.

4.2.1 La construction de la grille d'analyse

Les catégories peuvent émerger de l'analyse même des données (Strauss et Corbin, 1990) ou à l'opposé avoir été forgées avec des théories existantes (Huberman et Miles, 1991). Ces deux procédés de construction de catégories *a posteriori* (Glaser et Strauss) et *a priori* (Miles et Huberman) doivent être pensées à l'intérieur de la visée de la recherche et le choix fait doit être conforme à la fin de la recherche. Dans le cas de notre recherche, le codage a été fait sur la base de catégories effectuées *a priori*. Les deux raisons principales de ce choix sont d'abord qu'il existe un corpus de recherche assez

¹⁷⁸ Alioune Camara du CRDI et Franz Fongang de l'AUF ont joué un rôle particulièrement important dans la constitution de notre corpus d'enquêtés en mobilisant leur réseau social pour nous faciliter les contacts.

conséquent qui s'est intéressé à la régulation¹⁷⁹ et qui propose une méthodologie avec des indicateurs assez précis pour caractériser le processus de régulation. La deuxième raison est que notre cadre conceptuel, nos questions de recherche et notre hypothèse de recherche sont assez clairs pour nous permettre de forger une cartographie conceptuelle et catégorielle pertinente pour notre propos. Nous avons donc construit notre grille d'analyse à partir des concepts issus de notre hypothèse de recherche qui est la suivante : «la régulation nationale des télécommunications sénégalaises est à la fois enjeu discursif de développement et adaptation aux changements globaux qui affectent la gouvernance globale du secteur. A mesure que la gouvernance globale évolue vers davantage de libéralisation et de prise en compte du secteur privé au détriment des États, le processus de régulation étatique s'y adapte de manière paradoxale en cherchant à contrôler les acteurs et les ressources malgré un cadre réglementaire de plus en plus ouvert et compétitif.» Dès lors, la construction de notre grille d'analyse devait se montrer attentive à saisir l'univers discursif de la gouvernance (par l'analyse des documents émanant des organisations de gouvernance globale déjà identifiés) et l'univers national de la régulation. La régulation est à saisir dans son principe à partir du cadre juridique et réglementaire qui l'organise. Notre corpus, par conséquent constitué de documents internationaux et nationaux, a été analysé en fonction des catégories¹⁸⁰ issues de notre cadre opératoire. Ainsi, un intérêt permanent pour les enjeux liés à la ressource a guidé notre lecture des textes. Par ailleurs, suivant le classement initial du document dans le sous corpus de la régulation ou de la gouvernance, notre attention a porté sur certains éléments spécifiques. Ainsi, l'économie interne, l'orientation idéologique et le degré de coercition ont guidé notre analyse des documents internationaux dans un premier temps. Dans un deuxième moment, la problématisation de l'économie politique des ressources communes nous a permis de restituer les différents régimes de gouvernance. Pour l'espace national sénégalais, nous avons conçu notre grille en portant une attention

¹⁷⁹ Comme en témoigne notre bibliographie.

¹⁸⁰ L'importance de ce travail initial de catégorisation est bien rendue par la formule «Content analysis stands or falls by its categories».

permanente à une triple forme de régulation : celle des ressources décisionnelles, des ressources communes et des acteurs. Il allait de soi que pour répondre à notre question centrale de recherche et produire des résultats susceptibles de nous permettre de réinterroger notre hypothèse aux fins de validation ou de réfutation, il était essentiel de nous intéresser à la régulation concrète telle qu'elle est vécue par les acteurs du champ sénégalais de la régulation. Leur catégorisation est explicitée dans la section suivante qui porte sur la grille d'entretien. Cependant, il importe de préciser ici que leurs propos que nous avons recueillis lors des entretiens ont été soumis à une analyse de contenu similaire à celle des documents issus de notre sous corpus sur la régulation postcoloniale. Au terme de cette analyse de contenu thématique, il nous a été possible d'une part de thématiser l'univers discursif de la gouvernance globale des télécommunications, dans un deuxième moment d'interroger l'économie des réformes postcoloniales sénégalaises du secteur et de la relier au cadre de gouvernance, et enfin d'investiguer de manière critique les stratégies concrètes de l'État postcolonial dans l'espace de liberté dont il dispose, investigation mise en relation avec l'appréciation qu'ont les différents acteurs nationaux de la dynamique théorique et effective du processus de régulation postcolonial des télécommunications sénégalaises.

4.2.2 La construction de la grille d'entretien

Pour les besoins de notre recherche, nous avons choisi de recourir à un entretien semi-directif. Soumis à la double contrainte de laisser à nos enquêtés une certaine liberté de parole tout en spécifiant les thèmes abordés de manière relativement précise, l'entretien semi-directif nous a semblé être la technique de collecte de données la mieux adaptée à nos objectifs de recherche. Nous avons d'abord identifié les catégories d'acteurs qui nous ont semblé importantes pour dresser un panorama à peu près exhaustif de l'espace des prises de position possibles à propos de la régulation des télécommunications. Les catégories retenues sont au nombre de huit :

1. les opérateurs titulaires de licence ;
2. les opérateurs non titulaires de licence et les consommateurs ;

3. la société civile ;
4. le secteur médiatique ;
5. la régulation politique ;
6. la régulation technique ;
7. les anciens responsables de la régulation ;
8. les organisations internationales.

Ces différentes catégories d'acteurs (Appendice G), dont le total des membres avec lesquels nous nous sommes entretenus est au nombre de trente-quatre, ont tous un intérêt et jouent un rôle important dans le processus de régulation, en tant qu'acteurs ou en tant que sujets. Nous devons par ailleurs mentionner ici que nous avons vainement cherché à rencontrer un membre du Secrétariat général de la Présidence de la République dont dépend administrativement l'ART. Il ne fut pas donné suite à nos tentatives répétées de prise de contact, peut-être en raison de la proximité d'échéances électorales lors de notre séjour au Sénégal entre les mois de janvier et mai 2006. En tout état de cause, la position de la Présidence a été reconstruite à partir des multiples entretiens parus dans la presse, à partir des informations recueillies de nos enquêtés ainsi que par l'analyse du corpus de loi et de projets de loi relié à notre problématique de recherche.

Concernant plus précisément la construction de notre grille d'entretien, elle a été organisée autour des trois thèmes principaux qui sont le cadre général du train de réformes, les rapports entre les différents acteurs et la question des ressources. Suivant la catégorie à laquelle appartenait notre enquêté, il est clair que les sous-questions sur les logiques d'acteurs ne devaient pas être les mêmes puisque les opérateurs non titulaires de licence par exemple avaient davantage affaire au régulateur et à la Sonatel qu'aux organisations internationales ou aux associations de consommateurs. Par ailleurs, le volet sur les ressources s'est suivant l'enquêté davantage appesanti sur les fréquences, les orbites, l'interconnexion, le service universel ou une combinaison quelconque des différents éléments pertinents. Ces thèmes, sous thèmes et questions éventuelles de relance, là encore, sont congruents avec l'opérationnalisation qui a résulté de notre hypothèse de recherche telle que citée plus haut. Finalement, notre objectif dans la

construction de notre grille d'entretien, que ce soit par exemple pour les opérateurs titulaires de licence (Appendice C), les anciens régulateurs (Appendice D) ou les exploitants de SVA a été de poser des questions pertinentes au vu de l'expertise et du positionnement de notre interlocuteur sur l'échiquier de la régulation de manière à recueillir des informations factuelles¹⁸¹ ou plus idiosyncrasiquement liées à la perception de nos enquêtés. Cependant, l'architecture générale de la grille d'entretien et les thématiques abordées sont des éléments récurrents dans chaque catégorie d'enquêtés.

¹⁸¹ Qui nous ont permis de reconstruire historiquement avec une relative précision les étapes des différents trains de réformes. Elles ont nécessité d'être triangulées avec les autres informations recueillies d'autres enquêtés et avec des sources écrites. Les perspectives et les récits d'un même événement, parfois différents selon les acteurs, nous ont été d'un grand secours pour comprendre les jeux d'alliance et les aspects stratégiques structurels.

CHAPITRE V

RÉFORME DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DÉVELOPPEMENT

Il a souvent été question de réduire l'écart de développement entre les pays du Nord et ceux du Sud. Ce projet est celui des leaders nationalistes de la presque totalité des pays africains dans les années 50 et 60. Ce projet de développement national piloté par l'État postcolonial a pris des allures discursives variées depuis près d'un demi-siècle. Dans le secteur des télécommunications, cette nécessité prend aujourd'hui la forme rhétorique d'un fossé numérique (le problème) et d'une solidarité numérique (la solution). Déjà en 1985, le *Rapport Maitland* (1984) intitulé *Le chaînon manquant* dénonçait cette disparité de développement des systèmes de télécommunications entre les pays en développement et les pays développés. Désormais cependant, les technologies de communication sont vues comme un «multiplicateur de développement» et comme l'affirme Seydoux Bassave : «sans réseaux, les pays en développement resteraient coupés de ce mouvement mondial.» Mouhamet Diop (Next) renchérit :

Aujourd'hui les nouvelles technologies sont au cœur du développement de n'importe quel secteur des services. Donc si le Sénégal a échoué dans le développement du secteur des industries, aujourd'hui il est en train de faire machine arrière pour repositionner le domaine des services comme un domaine prioritaire du développement, c'est clair qu'on ne peut pas le faire sans prendre en compte les aspects liés aux nouvelles technologies.

Un élément récurrent dans le discours de nos enquêtés est la foi en la technologie pour diminuer le fossé numérique, rattraper le train du développement ou repositionner le pays dans une économie de l'information dont les bénéfices attendus en termes de croissance économiques sont très importants. Il est vrai que la littérature économique a et continue de professer une corrélation entre le niveau d'équipement en télécommunications et celui de développement d'un pays. Il s'agit par conséquent de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour *équiper* les pays en retard économique en infrastructures de télécommunications. Le fossé numérique ou la fracture digitale sont

des termes différents pour nommer le même mal. Les solutions préconisées prennent plusieurs formes. Une solidarité dite numérique, faisant appel aux bons sentiments des pays riches a été appelée de ses vœux avec quelque succès par le président sénégalais Abdoulaye Wade. Dans les faits cependant, la voie privilégiée pour l'équipement est celle d'une réforme de la gouvernance et de la régulation du secteur dans l'ensemble des pays et donc le primat du marché et du secteur privé, considérés comme les moyens les plus efficaces pour pourvoir aux besoins en infrastructures des différents pays, notamment africains. Nous allons à présent passer en revue cette dynamique de réforme au niveau international et dans les pays du Tiers monde et d'Afrique.

5.1 Panorama de la réforme des télécommunications

Aux États-Unis, à l'opposé du service postal qui relevait du secteur public dès ses débuts, les télécommunications étaient ouvertes à l'initiative privée, même si un cadre réglementaire organisait le secteur (Mosco, 1996). A l'inverse du modèle américain, les pays africains et européens avaient pour leur grande majorité des administrations des postes et télécommunications sur le modèle des OPT. La régulation a donc consisté chez ces derniers pays à assurer la transition vers la libéralisation du secteur alors qu'aux États-Unis et au Canada, la régulation a été injectée dans un système déjà privatisé, au moins en partie.

De fait, l'économie politique de la réglementation fait ressortir avec force le rôle central des États dans la mesure où même les pays les plus libéraux reconnaissent que les mécanismes de marché sont insuffisants pour organiser des infrastructures de l'information qui se révèlent centrales dans les économies contemporaines (Crocq, 2004). En Europe a ainsi été posée la question de la perdurance du rôle «colbertiste» des autorités publiques dans un cadre européen intégré qui édicte l'horizon des directives européennes à transposer dans les droits nationaux. Dans les États-nations postcoloniaux africains encore fortement attachés à leur souveraineté nationale, les contraintes externes ont cependant un poids structurant et prennent la forme de projets d'harmonisation (sous régionale ou continentale) comme avec la CEDEAO, souvent sous la pression et avec le

concours financier *bienveillant* d'organisations externes comme l'Union européenne, l'UIT ou la Banque mondiale.

Pour ce qui est de la caractérisation de la réforme internationale, le travail de Cowhey (1990) est particulièrement intéressant dans la mesure où il s'intéresse aux régimes dans le secteur des télécommunications et privilégie une approche économique politique. Procédant à une analyse fouillée, il intègre dans son modèle l'entrain des acteurs à supporter le changement de régime («big bang» opposé à «little bang»). Est également prise en compte l'évolution de l'orientation idéologique qui passe de la promotion de l'interventionnisme étatique à la centralité nouvelle du marché dans des cadres de gouvernance comme le GATT où les nouvelles idées sont initialement testées. Le point particulièrement éclairant pour notre propos est la manière dont il explique les changements de régime. Il soutient que les changements de régime sont l'initiative d'acteurs politiques partisans de la réforme œuvrant au sein d'une communauté épistémique :

«The rise of a new epistemic community comes as a result of political reformers looking for alternative knowledge and communities of knowledge. If an alternative community (a 'counter-hegemony') can successfully show how to extend its ideas from the domestic to the global market, the international regime faces a formidable challenge. An assault on the regime's underlying principles is especially threatening to the legitimacy of the regime because much of its normative order rests on the convictions of its current epistemic community.»
(Cowhey, 1990 : 173).

Ainsi, on voit que le GATT, le prédécesseur de l'OMC, offrait avec l'UIT un forum où les acteurs pouvaient promouvoir leurs intérêts selon qu'ils étaient d'ardents promoteurs d'un changement de régime ou défenseurs du statu quo. De fait, l'UIT, construite sur le principe et gardienne d'une tradition de coordination basée sur la souveraineté étatique, était un cadre propice à la perdurance de l'ancien modèle de gestion du secteur des télécommunications. A l'opposé, le GATT était un forum dédié à la réforme du cadre de gouvernance du fait de sa mission même qui est de favoriser la libéralisation et

l'ouverture des marchés. Ainsi, les changements de régime peuvent être évalués à partir de trois critères (Cowhey, 1990) :

- identifier à qui profite le nouveau régime (qui gagne et qui perd)
- identifier la manière dont le pouvoir de décision est réparti selon l'ancien et le nouveau régime (membership UIT par exemple)
- caractériser le changement d'orientation idéologique de la communauté épistémique.

5.1.1 Revue de littérature de la réforme des télécommunications

On peut ici identifier quatre approches distinctes de l'organisation des télécommunications dans le Tiers monde :

1. l'approche libérale postulant que les investissements doivent aller aux secteurs les plus rentables, particulièrement ceux qui vont sous-tendre l'exploitation des ressources naturelles ;
2. l'approche classique de l'UIT qui a historiquement privilégié les subventions croisées. Des investissements massifs sont faits dans les secteurs rentables de manière à permettre de subventionner les zones les plus défavorisées. La philosophie générale est cependant proche du «laisser-faire» ;
3. l'approche technique¹⁸² qui privilégie un transfert technologique seul susceptible à ses yeux de promouvoir le secteur des télécommunications et par ricochet le développement des pays du Tiers monde ;
4. l'approche plus mouvante de la Banque mondiale qui, en fonction de la conjoncture internationale et de l'orientation de ses dirigeants, met l'accent tantôt sur la rentabilité financière, tantôt sur l'exploitation du secteur agro-industriel, tantôt sur les bienfaits des télécommunications pour le développement.

¹⁸² Elle consiste souvent à privilégier une approche mettant l'accent sur la promotion de technologies *appropriées* pour l'Afrique.

Face aux modèles de gouvernance promus par ces différentes approches, l'école de la dépendance défend l'idée selon laquelle le sous-développement des télécommunications dans les pays de la périphérie est la condition même du développement du marché international et des systèmes de télécommunications dans les pays industrialisés (Sy, 1996). Chez cet auteur, la démarche est motivée par le fait que la recherche académique sur les télécommunications s'est toujours intéressée à la question du *comment*¹⁸³ sans chercher les causes structurelles de l'état désastreux des télécommunications dans les pays africains. Sy essaie d'expliquer pourquoi le développement des télécommunications dans certains pays coexiste fort harmonieusement avec son sous-développement dans d'autres pays. Il soutient que la spécificité des télécommunications tient à ce qu'elles sont situées entre la structure économique et la superstructure juridico-politique. Or cette spécificité n'aurait pas été prise en compte par les études d'orientation néoclassique. Cette prise en compte aboutit à intégrer le déterminant du commerce international dans l'évolution du secteur des télécommunications dans la périphérie. Par ailleurs le biais «communicationniste», strictement interne¹⁸⁴ et décollé de toute préoccupation économique, aurait également joué un rôle idéologique de masque des enjeux réels.

5.1.1.1 L'environnement international de la réforme des années 80

A la création de l'UIT en 1865, la gouvernance des télécommunications internationales était multilatérale. De fait, autant la détermination des prix que la définition de standards techniques internationaux tombaient sous le champ de compétence de l'UIT, qui n'avait pour interlocuteurs que des États souverains. Le principe de souveraineté nationale prévalait dans la gouvernance internationale des télécommunications et les subventions croisées étaient alors la solution privilégiée pour financer les services de

¹⁸³ De fait, la recherche s'est souvent intéressée suivant le découpage disciplinaire aux questions de politique, aux bienfaits du transfert technologique, à l'analyse des structures de tarifs et de prix, aux usages, etc.

¹⁸⁴ Résumé par des aphorismes du genre «le médium est le message».

télécommunications à l'échelle nationale par le biais des télécommunications internationales plus lucratives (Thussu, 2000).

La conjoncture commença à changer substantiellement au cours des années 80. Les critiques du *statu quo ante* firent alors valoir que le cadre réglementaire ne tenait pas suffisamment compte des innovations technologiques comme la fibre optique et l'informatique¹⁸⁵ qui rendaient désormais obsolète la distinction technique entre voix et données¹⁸⁶. On était encore au début de ces années 80 dans une conjoncture où les administrations étaient presque partout en Afrique et en Europe en charge des télécommunications¹⁸⁷. Avec le lobbying insistant des multinationales du secteur pour une baisse des tarifs de leurs communications internationales, le Président Reagan, dont elles avaient l'oreille, promut en 1984 sa politique d'*Open Skies* qui permettait dorénavant aux réseaux privés d'opérer sur le territoire américain, mettant ainsi fin au monopole public dans l'espace national américain. Ce moment fut très important car il initia une période de changements majeurs dans l'économie générale du secteur des télécommunications aux États-Unis et dans le reste du monde. A titre d'exemple, c'est suite à cette politique reaganienne qu'AT&T fut fragmenté en 22 compagnies de moindre envergure qui se spécialisèrent dans des niches spécifiques. On peut considérer la privatisation de British Telecom qui s'ensuivit en Grande-Bretagne peu après sous la houlette de Margaret Thatcher comme une suite directe de l'influence américaine dans le secteur des télécommunications internationales. Bien que plus lent pour le reste des autres pays européens, le processus était bel et bien enclenché et dix ans plus tard, en

¹⁸⁵ L'invention de la fibre optique a constitué une étape majeure dans l'histoire technologique des télécommunications dans la mesure où elle permettait de démultiplier dans une proportion très importante le nombre de canaux ainsi que la vitesse de transmission de l'information. Dans ces années 80 commence également la numérisation des circuits de télécommunications, l'informatique prenant une place de plus en plus importante dans les métiers des télécommunications, au point qu'aujourd'hui les télécommunications ne sont plus qu'un domaine de l'informatique appliquée.

¹⁸⁶ Cette distinction acquerra une importance stratégique dans nombre de pays une vingtaine d'années plus tard avec la régulation du Voice over Internet Protocol (VoIP).

¹⁸⁷ Les télécommunications britanniques, souvent citées en exemple d'une privatisation précoce, ne l'ont été qu'en 1984. En Octobre 1981, le *Post Office Telecommunications* fut rebaptisé *British Telecom* et nationalisé, bien qu'il bénéficiât d'une autonomie de gestion et fut indépendant du Post Office. En 1982, le monopole de *British Telecom* est démantelé mais ce n'est qu'en 1984 que la privatisation proprement dite eut lieu avec la cession de 50 % des parts au public.

1994, le commissaire européen en charge des télécommunications, Martin Bangemann, affirme la nécessité cruciale d'une libéralisation des télécommunications en Europe :

«The general shift from the public-service role of telecommunications to private competition and deregulation had a major impact on international telecommunications policy, shaped by the USA, Britain and Europe, all of whom have companies with global ambitions.» (Thussu, 2000 : 84).

5.1.1.2 Les causes de la réforme au niveau international

La réforme des télécommunications a été beaucoup plus étudiée dans les pays industrialisés que dans le Tiers monde. Alors que dans le «premier monde» les déterminants de la dynamique ont été moult fois investigués, les quelques recherches qui se sont attachées à étudier le cas des pays du Sud se sont souvent confinées dans une veine descriptive sans chercher à déterminer les causes du processus (Gadio, 1995). Samarajiva (1993) soutient que la réforme des années 80 a bouleversé radicalement l'architecture et la logique de fonctionnement des télécommunications au niveau international. Noam (1992) s'inscrit en faux contre cette idée de bouleversement radical. Il s'intéresse plutôt en amont au changement de statut des administrations des Postes, Téléphone et Télégraphe (PTT) en Offices des Postes et Télécommunications (OPT) qui s'est accompagné d'une mutation du mode de gestion mais non du régime de propriété, de la séparation d'avec les postes ainsi que de la sous-traitance de certains services à valeur ajoutée à des entreprises privées. Ce processus, qui s'appliquait aux pays européens est, toutes proportions gardées, le cheminement suivi également par la plupart des pays africains dont le Sénégal. Pour illustrer ce propos et contrer l'utilisation parfois indifférenciée du vocabulaire économique de la réforme, Noam et Kramer (1994) proposent une distinction opératoire des concepts. Ils définissent quatre univers de la terminologie économique :

- libéralisation, dévolution¹⁸⁸, consolidation¹⁸⁹ et déréglementation : elles concernent la forme et la structure du marché des télécommunications.
- corporatisation¹⁹⁰ et privatisation : elles concernent la propriété et ne remettent pas nécessairement en cause l'existence de monopoles.
- transnationalisation, alliances internationales et harmonisation : elles sont liées dans l'environnement international aux stratégies de collaboration.
- intégration verticale et politique industrielle : elles réfèrent au développement technologique.

Il importe aussi de distinguer la déréglementation de la libéralisation bien que toutes deux concernent l'environnement dans lequel s'inscrivent les transactions économiques. La déréglementation est une réduction des contraintes de la puissance publique sur le jeu des acteurs économiques (Noam et Kramer, 1994) tandis que la libéralisation concerne l'introduction de la concurrence dans une économie auparavant monopolistique. Mettant pour sa part l'emphase sur la technologie comme moteur de la réforme des télécommunications, Jussawalla (1993), à l'instar de Sola Pool (1974), soutient que l'évolution technologique a mis les décideurs politiques face à une conjoncture inédite qui appelait un changement des paradigmes de gouvernance des télécommunications. Se focalisant sur l'étude de l'impact univoque du progrès technologique sur l'industrie des télécommunications et sur sa gouvernance, l'auteure semble laisser dans l'ombre les autres acteurs qui contribuent à définir les règles du jeu dans ce secteur hautement rentable et convoité. Samarajiva (1993), pour sa part, distingue trois ordres de facteurs pour leur rôle dans le processus de réforme des télécommunications. D'abord l'influence

¹⁸⁸ Elle consiste à scinder un monopole en structures distinctes comme avec AT&T et les *Baby Bells* aux États-Unis.

¹⁸⁹ A l'opposé de la dévolution, elle consiste à fusionner au sein d'une structure unique des entreprises exploitant auparavant des segments différents. Le cas de la fusion de l'OPT et de TéléSénégal en Sonatel en 1985 est un cas classique de consolidation.

¹⁹⁰ Là encore, le cadre conceptuel de Noam et Kramer s'avère utile pour comprendre la réforme sénégalaise des télécommunications de 1985 puisque la *corporatization* concerne l'évolution d'une administration des télécommunications en une structure dotée de l'autonomie de gestion sans préjuger de son régime de propriété. De plus, le fait que le monopole persiste importe peu. La corporatisation d'une entreprise publique de télécommunications est souvent un premier pas vers sa privatisation. De ce fait, souvent la réforme ne fait que renforcer la position des OPT.

de la Banque mondiale, ensuite l'implication active des États postcoloniaux pour organiser le secteur à partir du cadre juridique qui leur est commun avec l'ancienne métropole coloniale, enfin l'existence de communautés épistémiques¹⁹¹ qui partagent et propagent une même vision de l'organisation du secteur des télécommunications. Ce faisant, il semble attribuer l'ensemble du crédit aux facteurs externes et on peut se demander dans ce cadre quel est le rôle joué par les acteurs nationaux ou les facteurs internes¹⁹². Crocq (2004) identifie pour sa part comme moteurs de la réforme des télécoms le progrès technique, l'évolution de la demande de nouveaux services et le mouvement de «dérégulation» initié en Europe. Melody (1987) s'inscrit davantage dans une économie politique des télécommunications. Très tôt, il s'est attaché à élargir la perspective d'analyse à partir de la seule privatisation pour s'intéresser de manière plus globale à la logique de fonctionnement de l'ensemble du secteur. Il identifie les causes de l'inefficacité des administrations en charge des télécommunications à travers le monde à l'indistinction entre la réglementation, l'exploitation et le policy making¹⁹³. La séparation nette entre ces trois domaines de compétences étant seule à ses yeux susceptible de permettre une réforme sectorielle efficace.

5.1.2 Les causes de la réforme des télécommunications dans le Tiers monde

Le secteur des télécommunications, de notre temps on disait dans la planification nationale que ce n'était pas la priorité. Et la Banque mondiale soutenait cette thèse. Il fallait lutter très fort de notre temps pour faire inscrire un projet de développement des télécoms dans le Plan national de développement. La priorité c'était l'agriculture et on disait qu'il ne fallait pas endetter le pays. La dette publique était encadrée par le Trésor public, y compris les

¹⁹¹ Elle a facilité le passage d'un régime à un autre. En particulier dans la sphère internationale lors du passage de la centralité des investissements de télécommunications pour promouvoir le développement à la nécessité de développer le secteur des télécommunications par une réforme majeure des institutions. L'ART sénégalaise par exemple joue un rôle dans cette communauté en partageant son expertise avec d'autres pays. Au niveau épistémologique, Gadio (1995) étudie les télécommunications par le prisme de la diffusion-coordination permise par les communautés épistémiques. Parlant de «channellization», il peut ainsi rapatrier dans les *communications studies* l'objet télécommunicationnel.

¹⁹² Même si certains d'entre eux font partie de la communauté de savoir qui est transnationale par définition.

¹⁹³ Cette tripartition théorique est opérationnellement assumée par l'opérateur historique sénégalais, la Sonatel jusqu'en 2001 et la création du régulateur.

démembrements. Donc les choix n'étaient pas délibérés. Pour aller prendre un prêt et venir développer un réseau de télécommunications il fallait l'accord du Ministre puisque le Ministre du Plan donne son avis et le Ministre des finances dit si ça n'alourdit pas la dette publique parce que c'était avalisé par l'État. On était des démembrés des EPIC [Établissement public à caractère industriel ou commercial]. Les choix prioritaires de développement ne tenaient pas compte du secteur des télécoms. (Bassave¹⁹⁴, UIT/BDT).

Concernant l'évolution de l'environnement international des télécommunications, Van Dinh (1984) a pu soutenir que la réponse que les pays du Tiers monde ont opposée à la mutation du secteur ressortissait globalement de deux arguments : la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale d'une part, et la protection de l'identité et de la culture de l'autre¹⁹⁵. Un facteur externe important pour l'intelligence des réformes africaines est celle entreprise par les États-Unis et la Grande-Bretagne et qui a fait tache d'huile. A ces considérations nous ajouterons le rôle primordial joué par l'Union internationale des télécommunications (UIT) pour l'implantation des réformes institutionnelles au Sénégal à travers la question de la régulation des ressources communes qui est au cœur du présent travail de recherche. Il n'en demeure pas moins que les États-Unis ont été en mesure de peser de manière importante sur l'économie politique des télécommunications en instaurant des mesures unilatérales, notamment en ce qui concerne la taxe de répartition :

«In 1996, the US government's patience snapped. In November of that year, the FCC published a formal notice – the Notice of Proposed Rulemaking (NPRM) – that it intended to take unilateral action to set its own 'benchmark' rates for the completion of international calls. These prices would establish unilateral limits on prices paid by US carriers for all US originated calls... [classification en cinq catégories en janvier 1998] upper income, upper middle income, lower middle income, lower income and countries with a teledensity lower than one per cent. The poorer the country, the longer they would be given to adhere to the new rates and the less stringent the rates would be.» (Deane, 2000 : 164).

¹⁹⁴ Cette analyse de notre enquête se rapporte à l'époque (1980-81), période pendant laquelle il était gouverneur du Groupe 2 africain au Conseil des gouverneurs d'Intelsat et représentait les intérêts de onze États africains.

¹⁹⁵ L'univers discursif semble avoir évolué dans une certaine mesure, même si l'invocation de la nécessité de protéger la culture, par un curieux détour par les intérêts des industries culturelles, revient actuellement en force sur la table des négociations au sein de l'Unesco et de l'OMC notamment.

L'innovation technologique, l'influence des acteurs étatiques majeurs comme les États-Unis, la Grande Bretagne ou le Japon¹⁹⁶, les politiques initiées par les agences internationales de gouvernance, l'évolution des modes d'accumulation capitaliste et la centralité récente des infrastructures de télécommunications, l'existence de communautés épistémiques véhiculant les paradigmes scientifiques dans l'air du temps et la volonté institutionnelle des États d'améliorer leurs infrastructures figurent parmi les raisons les plus fréquemment invoquées pour expliquer les différents trains de réforme du secteur des télécommunications depuis le début des années 80. Cependant, un certain consensus s'est fait parmi les chercheurs pour combiner des facteurs internes et externes comme éléments explicatifs des réformes des télécommunications au niveau international et dans les différents pays. La volonté des pays industrialisés de s'ouvrir le marché des pays en développement a également compté pour sa juste part dans le processus :

«Since the United States now faces stiff domestic competition [in the telecommunications equipment market] and is shut out from the markets of the other major suppliers, a possible way to preserve the U.S. telecommunications equipment industry from going the way of shoes, color TVs, and cameras is to focus attention on the relatively open markets in the LDCs [Less Developed Countries]. At least this was the conclusion reached by the U.S. International Trade commission in its 1984 report to the Congress.» (Propos en 1985 d'un haut responsable du Département américain de la promotion des Télécommunications, cité par Samarajiva et Shields, 1990 : 228).

Comme souligné plus haut, la contribution des auteurs à l'analyse du processus de réforme des télécommunications dans les pays africains est encore relativement ténue, malgré un regain récent parmi les jeunes chercheurs (Gadio, 1995 ; Alhassan, 2003).

¹⁹⁶ Cowhey l'explique par le fait que leurs industries de télécommunications sont les plus puissantes du monde et avaient tout à gagner à l'ouverture des marchés. Par le biais d'accords bilatéraux, ces trois pays qui contrôlaient à l'époque 60 % du marché des télécommunications furent ainsi en mesure d'initier une nouvelle donne qu'il restait à légitimer institutionnellement et à promouvoir au niveau international.

Parmi les pionniers, Akwule (1991 ; 1992) est l'un des contributeurs les plus notables. L'auteur soutient que les pays sous-développés sont soumis à une pression intérieure pour la disponibilité et l'amélioration des services de base et à une pression extérieure pour mettre à jour leurs réseaux et s'adapter à la gouvernance globale du secteur des télécommunications. Cette attention portée aux facteurs à la fois internes et externes est constante dans les travaux d'Akwule. Cherchant à rendre compte de la dynamique du processus de réforme au Nigeria entre 1970 et 1985, il retient quatre facteurs : la spécificité du pays sous dictature militaire et ses besoins subséquents en services de communication ; la situation géopolitique du pays comme producteur de pétrole et membre de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) qui lui confère une situation financière appréciable au regard d'autres pays africains ; la rhétorique des bienfaits des télécommunications pour le développement promue dans les forums internationaux ; la prise au sérieux par les dirigeants nigériens de leur leadership continental pour lequel des infrastructures de télécommunications modernes s'avéraient essentielles. Estimant que la frilosité de certains dirigeants africains à s'engager dans le processus de réforme provient de la crainte des États d'une réaction hostile de leurs populations, Akwule (1991) s'expose à la critique de Gadio (1995) qui lui oppose que les populations africaines comptent pour quantité négligeable dans le jeu des acteurs impliqués dans la gouvernance. La particularité du marché africain étant selon ce dernier d'être biaisé et très élitiste et urbain au détriment de la grande majorité de la population. Horwitz (1989), après s'être intéressé à la régulation aux États-Unis¹⁹⁷ a étudié le cas Sud Africain. Il voit dans le démantèlement du monopole d'AT&T l'origine du processus de libéralisation des télécommunications qui aurait ensuite gagné le monde entier. La pression américaine à l'UIT et au GATT ainsi que le poids des

¹⁹⁷ Il explique que le monopole naturel date du début des infrastructures de réseaux aux États-Unis et que c'est ce qui, avec le principe des subventions croisées (business/résidentiel, urbain/rural, interurbain/local) a permis de réaliser le service universel.

multinationales¹⁹⁸ dont les intérêts convergeaient avec la ligne politique américaine auraient fait le lit de la libéralisation. Concernant les pays sous-développés, Horwitz les distingue à plusieurs égards des pays industrialisés, ce qui explique que les réformes n'aient pas partout eu la même allure. Dans les pays industrialisés, les réformes ont été entreprises au moment où les infrastructures de télécommunications étaient déjà opérationnelles pour leur grande part, et le service universel du téléphone était presque réalisé. L'auteur soutient que ce développement des infrastructures était rendu possible par la situation de monopole et par les subventions croisées. Les infrastructures étant encore embryonnaires dans les pays sous-développés, et le service universel à un horizon encore lointain, il se pose la question des effets de la libéralisation sur ces pays et sur la réalisation hypothétique de la nécessaire mission de service universel. Herbst (1990) estime quant à lui que la privatisation des entreprises africaines est beaucoup plus le fait d'une influence externe que de la décision autonome des politiques africains. Les raisons seraient liées à la crise financière profonde vécue par les pays africains au début des années 80 et qui les a rendus dépendants des bailleurs de fonds et des grandes puissances pourvoyeuses d'aide au développement. Pour leur part, bien que reconnaissant le poids des facteurs externes, Adam et *al.* (1992) prennent appui sur la crise économique pour expliquer la reprise à leur compte du processus par les dirigeants africains et le rôle central qu'ils ont joué dans les réformes.

Il nous semble cependant que l'initiative de la libéralisation puis de la privatisation a été le fait d'acteurs externes aux pays africains, les dirigeants de ces derniers mettant dans un deuxième temps plus ou moins d'entrain à les implanter. Les pays du Tiers monde n'ont pas uniquement attiré les convoitises des gouvernements des pays développés, mais également celles des multinationales qui en sont issues et qui, bien souvent, étaient supportées par leurs États d'origine (Melody, 1985). Cet élément n'est pas à négliger, même s'il doit être conjugué à un faisceau d'autres éléments pour saisir les multiples

¹⁹⁸ Il ne s'agit pas chez l'auteur des corporations multinationales spécialisées dans le secteur des télécommunications, mais de celles œuvrant dans tous les secteurs économiques et qui voulaient voir les tarifs des télécommunications internationales baisser.

déterminants de la réforme des télécommunications dans les postcolonies africaines. Au niveau des facteurs «internes» ou «domestiques» de la réforme, Stigler (1971) explique par la notion de «capture» l'action de lobbies nationaux intéressés à promouvoir leurs intérêts corporatifs propres. La notion d'«extraversion» doit y être ajoutée car les secteurs et les acteurs les plus intéressés à la libéralisation sont ceux dont les activités sont orientées vers l'extérieur et sont grandes consommatrices de services de télécommunications et d'échanges avec leurs partenaires extérieurs (Samarajiva et Shields, 1990 ; Braudel, 1985). Là réside un paradoxe du fait que les facteurs proprement internes qui poussent dans le sens de la réforme des télécommunications dans les pays du Tiers monde sont fortement liés aux intérêts des acteurs «extravertis», reliés à des partenaires externes et qui exercent une pression importante pour «capturer» le processus de régulation et le distordre dans le sens de leurs intérêts corporatifs : «[...] reforms, instead being instituted from the outside to curb the traditional monopolies, were rather sought by the PTOs themselves. Reforms were originally advocated from outside and at first resisted by the PTTs, which then reshaped them into accommodating forms [...]» (Noam et Kramer, 1994 : 285).

Au niveau des organisations internationales, qu'elles soient financières et dédiées au développement comme la Banque mondiale ou plus spécifiquement en charge de la gouvernance internationale des télécommunications comme l'UIT, il existe un corpus documentaire dédié à montrer l'importance des télécommunications pour le développement. On peut noter la remarquable proximité temporelle de ces travaux et très succinctement citer Wellenius (1984) pour la Banque mondiale, Maitland (1984) dont le rapport pour l'UIT a fait date ou Hudson (1984). Ce volume considérable de travaux qui fait système s'est attelé à montrer les bienfaits socioéconomiques des télécommunications, particulièrement pour les pays sous-développés. Les télécommunications sont considérées dans ce cadre comme une ressource dans laquelle il est nécessaire de capitaliser pour avoir un retour sur investissement en termes de développement économique global. La corrélation statistique entre l'équipement, c'est-à-dire la densité téléphonique exprimée en nombre de téléphones pour 100 habitants et le

niveau de développement a eu pour effet de promouvoir discursivement la nécessité d'une réforme du secteur qui bénéficierait aux moins favorisés parmi la population. Jipp (1963) a produit un important article où il montrait la *corrélation* entre la densité téléphonique et le développement économique. Cette publication a eu une longue postérité puisque nombre d'études économétriques lui ont fait suite qui voulaient mesurer dans des cadres précis la nature de cette corrélation. En 1980, Hardy a pour sa part promu la thèse d'une *double causalité* entre densité téléphonique et PNB, et a soutenu que la variation d'un facteur influait en retour sur l'autre de manière proportionnelle. Par ailleurs cet effet d'entraînement serait inversement proportionnel au niveau d'équipement du pays. Cela ouvrait des avenues pour la rhétorique du développement par la technologie dans la mesure où les effets attendus de la technologie étaient supposés être d'autant plus grands que le pays était sous-équipé.

Cependant, même au niveau national, les plus grands promoteurs du projet ne sont pas les bénéficiaires supposés mais plutôt comme nous venons de le voir les acteurs dont les intérêts économiques et l'activité sont liés à l'étranger et nécessitent des infrastructures de télécommunications performantes dont elles sont grandes consommatrices. Le rôle des agences internationales de gouvernance apparaît ainsi plus clairement car elles se présentent comme les défenseurs des intérêts des classes défavorisées et des zones rurales qui brillent par leur absence du processus de gouvernance des télécommunications qui sont pourtant supposées leur profiter au premier chef. De fait, il nous semble que s'intéresser au processus mondial de réforme des télécommunications, c'est s'intéresser au leadership des pays industrialisés, mais c'est aussi étudier de près le rôle joué par les élites politiques africaines et les institutions de gouvernance comme la Banque mondiale ou l'UIT dans la dynamique des nations postcoloniales africaines. La raison principale en est que la Banque est longtemps demeurée le principal financier des infrastructures de télécommunications dans les pays africains¹⁹⁹. Par ailleurs, elle est en situation de définir comme nul autre acteur les termes du débat sur la nécessité d'adopter

¹⁹⁹ Le secteur privé et les multinationales y tiennent cependant depuis quelques années une place de plus en plus importante.

tel modèle économique ou tel système de gouvernance pour organiser le secteur, notamment à travers ses experts très influents au sein de la communauté épistémique²⁰⁰ du design et de l'implantation des politiques publiques.

Les politiques d'ajustement structurel (PAS) sont un indicateur tangible du rôle central de la Banque mondiale dans la conception et la mise en application des politiques sectorielles et de la réforme de la gouvernance publique²⁰¹ des pays du Tiers monde, et singulièrement des pays africains. Ainsi l'institution financière multilatérale a préconisé dans les années 90 un train de réformes destiné à :

- rendre l'exploitation plus « commerciale » (soucieuse du client final) ;
- promouvoir la compétition (affaiblir les monopoles) ;
- ouvrir le secteur aux investissements privés (introduire la concurrence) ;
- confiner l'État dans un rôle de régulateur et de concepteur de politiques (et non plus d'exploitant de réseaux).

Au vu de l'analyse rétrospective de l'action de la Banque mondiale, il semble réaliste de caractériser son action dans les télécommunications comme soucieuse principalement des aspects technologiques et économiques (Hudson, 1984). Pour avoir une bonne intelligence de son rôle dans le secteur africain des télécommunications, il faut replacer son action dans le cadre général des PAS et de la réforme des entreprises publiques. Nous allons dans la prochaine section passer en revue ce cadre de gouvernance et son évolution.

5.2 Réforme des télécommunications et postcolonie

S'il est un acteur de la gouvernance internationale dont l'influence s'est fait sentir avec force et permanence sur le secteur des télécommunications des pays sous-développés, c'est bien la Banque mondiale. Les prochains paragraphes mettent en exergue les voies que l'action de l'institution financière internationale a prises et son rôle structurant sur les espaces postcoloniaux à travers la réforme de leurs secteurs publics.

²⁰⁰ La Banque préfère parler de « policy dialogue ».

²⁰¹ Appelée à évoluer vers la *bonne gouvernance*.

5.2.1 Le rôle de la Banque mondiale dans la réforme des entreprises publiques

Les politiques d'ajustement ont accentué ce contre quoi elles étaient censées lutter : l'informalisation de l'État lui-même. Le concept de «bonne gouvernance» que promeut la Banque mondiale, apparaît alors comme très naïf, d'un point de vue anthropologique, en prônant le «dégonflement» de l'État comme moyen imparable de réduire la corruption. On en oublie qu'on avive les tensions et la compétition autour d'un partage d'un «gâteau» d'autant plus convoité qu'il s'étiole. (Lautier, 2004 : 47).

Les années 80 ont été une décennie d'importantes réformes dans les pays africains. Elles ont vu l'implantation des PAS d'une part, de l'autre elles ont été le théâtre de la réforme sectorielle des télécommunications dans nombre de pays africains. Gadio (1995) affirme que la réforme institutionnelle des télécommunications africaines ne prend son véritable sens que rapportée à la réforme des entreprises publiques africaines consécutive aux PAS :

«This perspective will situate the telecommunication reform process in Africa within the general framework of institutional, economic and political reform conducted with the guidance and recommendations of international funding agencies such as the IMF and the World Bank.» (Gadio, 1995 : 3).

5.2.1.1 Le diagnostic des entreprises publiques dans les économies postcoloniales

L'importance du secteur public et des entreprises publiques dans les économies postcoloniales a été souvent évoquée (Nellis, 1986). Parmi les raisons le plus souvent invoquées de cet état de fait, on peut retenir la tradition sous la colonisation d'une économie planifiée qui a été reconduite et même radicalisée en postcolonie ; la nécessité, en rapport avec le *nation building*, de reprendre le contrôle de vastes pans de l'économie sous propriété étrangère pendant la colonisation ; le fait que les entreprises publiques sont considérées comme un palliatif à un secteur privé défaillant ; la justification de l'intervention de la puissance publique par les défaillances du marché et l'existence de «monopoles naturels» dans des secteurs spécifiques comme les télécommunications, l'eau ou l'énergie (Crocq, 2004).

Une autre perspective analytique, notamment dans les études postcoloniales, trouve l'explication d'une diffusion métastatique des entreprises publiques postcoloniales dans la nécessité pour l'État patrimonial de récompenser la loyauté de certains individus par un emploi dans la fonction publique. Ainsi, les entreprises publiques seraient un important pourvoyeur de ressources sous forme d'emplois, récompensant les loyaux services de certains individus, achetant l'engagement de certains autres ou distribuant les emplois sur une base clanique pour sceller des alliances collectives. Le surdéveloppement du secteur public au début de la décennie 80 serait un «mal africain» qui, pour une bonne intelligence du phénomène, doit être relié à la situation générale du continent. Dans ce bilan global, la responsabilité des organisations financières internationales a été également engagée au motif qu'elles ont mis plus de vingt ans à sonner l'alarme malgré l'évidence concernant le poids disproportionné du secteur public dans les économies postcoloniales des pays africains nouvellement indépendants. Un économiste de la Banque mondiale dresse un bilan peu reluisant des entreprises publiques africaines dans le contexte de leur remise en cause :

«The conclusion is that African public enterprises present a depressing picture of inefficiency, losses, budgetary burdens, poor products and services, and minimal accomplishment of the non-commercial objectives so frequently used to excuse their poor economic performance.» (Nellis, cité par Gadio, 1995 : 55).

Cette préoccupation de la Banque mondiale, nouvelle à l'époque, a une fonction d'*agenda setting* importante. Il importe de rappeler que le *Rapport Berg* en 1981 avait également constitué un tournant dans la politique de l'institution financière en préconisant une approche néo-classique et une réforme des institutions dans les pays africains. Comme le mentionnent ironiquement Shirley et Nellis (1986), le sentiment de la Banque mondiale est désormais que les entreprises publiques africaines ne font pas face à «a weak link in a chain, but rather a chain of weak links». Dès lors, il est clair qu'une nouvelle stratégie institutionnelle s'avérait nécessaire sous la forme d'une réforme sectorielle. Dans les faits cependant, un peu partout en Afrique la réforme sera

une affaire de technocrates et le processus est «mené quasiment à huis clos» (Monga, 1994 : 154).

5.2.1.2 La philosophie de la réforme : de la commercialisation à la privatisation

Face à cette prise de conscience, une nécessité inédite de remédier «structurellement» à la situation a progressivement émergé avec les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) de l'institution internationale. De ce fait, l'orientation économique-idéologique est passée du keynésianisme d'après guerre au néo-libéralisme. Par ailleurs, une communauté épistémique d'universitaires, d'experts et de managers s'est attelée à promouvoir un nouveau paradigme dans l'économie politique des institutions postcoloniales (Haas, 1992). Cette communauté de savoir a permis de diffuser les nouvelles idées de gouvernance et de légitimer le nouvel ordre hégémonique en devenir. En ce sens, la communauté épistémique organisée autour de la Banque mondiale joue le rôle d'intellectuel organique (Gramsci, 1991). Il s'est principalement agi de promouvoir l'idée selon laquelle les entreprises sont plus performantes et davantage rentables dans un environnement concurrentiel où les gestionnaires sont autonomes de toute interférence étatique. Au niveau des conditions de succès des PAS, les analystes insistent sur un cadre macro-économique favorable, une volonté politique forte au niveau national et une conception minutieuse des projets de réforme par la Banque mondiale (Galal, 1991). La nouveauté importante de cette dynamique est qu'elle ne prétend pas prendre des mesures ponctuelles comme la privatisation de telle ou telle entreprise ou l'amélioration du fonctionnement des entreprises publiques, mais qu'elle vise une réforme structurelle, c'est-à-dire d'ensemble et en profondeur de l'architecture économique et des institutions dans les pays africains. C'est un précédent.

Le train de réformes ne devait cependant pas aboutir nécessairement à la privatisation. L'assistance technique et financière de la Banque mondiale était initialement destinée à rendre plus efficaces les entreprises publiques des pays assistés. Ce n'est que vers 1982 que la nécessité de revoir le régime de propriété devint une question importante dans le discours de la Banque, en faisant ainsi un élément important des PAS qui y étaient

auparavant indifférentes. Il devenait également clair que la réforme progressive du secteur devait connaître son terme avec la privatisation des entreprises publiques. Au Sénégal, le processus a été relativement précoce. Commencant avec une commercialisation²⁰² de la Sonatel en 1985, la privatisation de l'entreprise survenue en 1997 s'est faite préalablement à la libéralisation du secteur des télécommunications. La spécificité a consisté à transformer un monopole public en un monopole privé protégé de toute concurrence pendant une durée de sept ans sur les services dits «de base». La privatisation qui, selon la Banque mondiale, concerne le transfert total ou partiel de la propriété d'une activité ou d'une organisation du secteur public au privé, en est arrivée à caractériser le processus économique plus large qui accompagne cette cession des actifs. Cependant, cette définition de la privatisation limitée à une cession d'actifs est considérée comme trop étriquée par certains auteurs. Ainsi, le fait de confier à des gestionnaires privés une entreprise qui demeure dans le domaine public est parfois considéré comme une forme de privatisation faible (cold-privatization).

5.2.2 La réforme des télécommunications au Sénégal : tableau général

«All in all, it remains a fact that the Structural Adjustment Program and its global program of reform of the public enterprises run under the tight supervision of the World Bank and the IMF [International Monetary Fund] with the blessing of the former colonial master, France, has a lot to do with the reform of the Senegalese telecommunication sector.» Gadio (1995 : 196).

5.2.2.1 Mutation du régime de gouvernance et panorama du désengagement de l'État

«Thus, with the globalization (as opposed to mere internationalisation) of the world economy, there is a tendency for states to become instruments for adjusting their economies to the pressures of the world market. Adjustment to global competitiveness is the new categorical imperative. From a point of view

²⁰² Faisant demeurer dans le domaine public l'opérateur public, la commercialisation concerne principalement les méthodes de gestion de l'entreprise, plus orientée vers la rentabilité et dotée d'une autonomie relative.

of theory we need to conceptualise the emerging governance by the global capitalist class as a complex process that institutionalizes structural power through the widespread adoption of cultural values and legitimating ideology. But this legitimating ideology, while parading under the banner 'deregulation' and 'privatization', yet draws in governments in an ever-widening circumference of 'regulation' in the form of policy initiatives and legislation.» (Hoogvelt, 1997 : 138).

Cogburn (2003) distingue le régime de l'UIT du régime de la société de l'information. Des six éléments distinctifs qu'il retient pour fonder son analyse des deux régimes, nous en retiendrons quatre qui nous serviront davantage à distinguer la gouvernance internationale de la gouvernance transnationale. Ils concernent :

1. le degré de compétition entre les acteurs ;
2. la prise en compte simultanée de préoccupations diverses ;
3. la diversité des acteurs partie prenante du processus ;
4. l'envergure de la communauté épistémique impliquée.

Le nouveau cadre de gouvernance transnationale voit l'émergence d'acteurs qui ont une capacité de structuration des règles du jeu particulièrement efficace. Outre l'OMC, on peut citer dans le *top ten* l'OMPI, l'OCDE, l'ICANN, le Groupe des huit pays les plus industrialisés (G8), le Forum économique mondial, la Banque mondiale, l'UIT et les agences d'aide bilatérale ou multilatérale.

Si l'on concentre notre attention sur le cas du Sénégal, au début des années 80, la situation macroéconomique du pays est problématique (PNUD, 2001). Elle est caractérisée par :

- une stagnation de la production intérieure en termes réels ;
- un important déficit de la balance des paiements et des finances publiques ;
- une détérioration des avoirs extérieurs ;
- un endettement de plus en plus important.

La solution préconisée par les bailleurs de fonds multilatéraux comporte deux volets : des programmes de stabilisation et de correction des déséquilibres et des politiques d'ajustement structurel (PAS) pour relancer la croissance.

Il est possible de retracer trois phases importantes dans cette politique de cure macroéconomique:

Sur la période 1979-85 : un *Plan de stabilisation à court terme* (1979-80) et un *Plan de redressement économique et financier* (1980-85) tentent de redresser la barre. Au milieu des années 80 cependant, les indicateurs macroéconomiques ne montrent aucune amélioration notable de la situation.

Sur la période 1985-92 : un *Plan d'ajustement à moyen et long terme* (PAMLT) qui se décline en quatre volets :

1. Une nouvelle politique agricole (NPA) : elle est destinée à responsabiliser les paysans en les affranchissant de la tutelle des sociétés rurales d'encadrement²⁰³ désormais dissoutes. Les semences et engrais sont désormais vendus directement aux paysans, ce qui occasionne une hausse importante de leurs charges d'exploitation. En plus des licenciements massifs opérés dans les structures d'encadrement, la NPA a compté pour beaucoup dans la détérioration des conditions de vie et de travail des paysans.

2. Une nouvelle politique industrielle (NPI) : elle a consisté en la suppression des restrictions d'importation pour certains produits, la mise en place d'un nouveau *Code des douanes* et d'un nouveau *Code des Impôts*, la révision du *Code des investissements* avec un guichet unique, et la libéralisation des prix. L'objectif était de redynamiser le secteur industriel. Le *Code du travail* est également révisé et les employeurs peuvent sans restriction recourir au contrat de travail à durée temporaire. Le résultat final fut catastrophique²⁰⁴.

3. La restructuration du secteur parapublic : le pays comptait 180 entreprises publiques dont 6 sociétés nationales, 25 établissements publics, et le reste constitué de sociétés d'économie mixte. Les *Contrats-Plans* ayant échoué, une nouvelle vague de réformes²⁰⁵

²⁰³ Il faut se souvenir qu'à l'époque le pays était dirigé par un régime socialiste depuis l'accession du pays à l'indépendance en 1960.

²⁰⁴ Les entreprises faibles et les ménages furent minés à cause de l'absence de mesures d'accompagnement, le tissu industriel s'est également effrité et l'emploi précarisé suite à ces mesures.

²⁰⁵ Notamment avec des privatisations totales ou partielles, la réduction des subventions aux entreprises et la transformation d'entreprises publiques en sociétés nationales comme ce fut le cas avec la Sonatel.

intervient pour renforcer le désengagement de l'État à travers une réforme des entreprises publiques.

4. Le redressement des finances publiques : les dépenses salariales sont gelées, mettant un coup de frein aux recrutements et aux avancements. L'objectif était de ramener le budget de fonctionnement de l'État 52 à 49 %. Malgré la baisse du prix du riz²⁰⁶ et du pétrole sur le marché mondial, l'État sénégalais recourt à la fiscalité pour garder les prix locaux inchangés et ainsi financer son déficit budgétaire.

Sur la période 1992-94 : face au succès mitigé, sinon inexistant de ce train de mesures, la Banque mondiale initie des mesures correctives avec les *Programmes relatifs à la Dimension Sociale de l'Ajustement* (DSA). Avec la publication du *Rapport Berg* en 1981²⁰⁷, les bailleurs de fonds ont résolu de «couper les vivres» aux pays réfractaires jusqu'à ce qu'ils s'engagent de manière plus volontariste dans les réformes. Après les élections de 1993 au Sénégal, le déficit budgétaire s'est aggravé. Un Plan d'urgence est mis en place en août 1993, qui a paradoxalement eu pour effet de renforcer la crise sociale. C'est dans ce cadre qu'est intervenue la dévaluation²⁰⁸ du franc CFA, avec pour résultat immédiat une hausse moyenne du prix des denrées et des tarifs de l'eau, du téléphone et de l'électricité allant de 20 à 35%. De nombreuses oppositions à la dévaluation se sont cependant fait entendre, notamment de la part d'économistes. Herbst (1990) par exemple a pu affirmer que l'impact de la dévaluation sur les économies africaines est négligeable notamment parce que ces pays sont principalement des exportateurs de matières premières dont les cours sont fixés hors du pays, et donc que le bénéfice attendu sur la compétitivité des exportations serait très faible. Cependant la

²⁰⁶ C'est la denrée alimentaire de base dans le pays.

²⁰⁷ Pour une discussion documentée de la philosophie de la Banque mondiale, voir Hibou (1998, en ligne).

²⁰⁸ «De fait, la dévaluation du franc CFA a constitué un véritable tournant dans l'orientation libérale des politiques d'ajustement au Sénégal... En imprimant une orientation plus libérale aux politiques économiques et financières, les réformes structurelles et institutionnelles, qui ont suivi la dévaluation, n'ont pas seulement modifié les conditions dans lesquelles l'activité économique se déroule, elles ont aussi changé les modalités de gestion de l'économie ainsi que les règles du jeu entre acteurs.» (PNUD, 2001 : 56).

dévaluation du franc CFA a constitué un tournant dans la gouvernance des pays africains. C'est également dans cette même conjoncture que la libéralisation des investissements et l'accélération de la privatisation des entreprises publiques ont eu lieu avec la Sonatel, la Sonees²⁰⁹ et la Senelec²¹⁰.

5.2.2.2 Historique de la réorganisation des télécommunications sénégalaises

La Société nationale des télécommunications du Sénégal (Sonatel) jouit d'une crédibilité certaine parmi les analystes internationaux. La raison en est la réforme réussie du secteur en 1985 et la contribution notable de l'entreprise au Produit Intérieur Brut (PIB) du Sénégal. A l'opposé du tableau élogieux fréquemment brossé, Gadio (1995) estime que la performance de l'entreprise au titre du service universel est négligeable, s'élevant à l'époque 0.64 téléphone pour 100 habitants. Cela, malgré la situation privilégiée du pays car à titre d'ancienne capitale de l'empire colonial français en Afrique de l'ouest, le Sénégal a hérité d'infrastructures meilleures que les autres pays²¹¹. En 1972, avec l'installation de la station terrienne de Gandoul, le pays accède à la technologie satellitaire avec les premières liaisons radio et voit ses revenus croître de manière substantielle. Cette manne échut cependant pour l'essentiel à la Société sénégalaise des télécommunications internationales (TéléSénégal) qui avait le monopole sur les communications internationales, le segment le plus rentable du réseau.

L'Office des Postes et Télécommunications (OPT) existait depuis l'indépendance du pays en 1960. Il avait en son sein une *Direction des Télécommunications* qui exploitait les télécommunications nationales tandis que TéléSénégal, créée en 1981, avait le monopole sur les télécommunications internationales et jouissait d'une autonomie de gestion. TéléSénégal était la propriété conjointe de l'État sénégalais et de France Câbles et Radio (FCR), une filiale de France Télécom. A titre d'organisme de coopération

²⁰⁹ Société nationale des eaux du Sénégal.

²¹⁰ Société nationale d'électricité du Sénégal.

²¹¹ Cette position est relativisée par Sy (1995) qui soutient que les systèmes électromécaniques de l'époque étaient vétustes et que l'architecture du réseau était orientée vers l'exportation des ressources du pays vers la France plutôt que vers les besoins propres du pays.

subventionnaire, la Caisse Centrale de Coopération Économique (CCCE) française versait quelques subsides à l'État sénégalais pour des projets sectoriels, souvent d'ailleurs dépensés selon les priorités du moment au détriment des secteurs visés initialement. Le rôle joué par la CCCE pour l'empire colonial français en voie de désagrégation (au lendemain de la seconde guerre mondiale, ses profits en provenance de ses colonies asiatiques tarirent très rapidement) est compréhensible à partir de sa volonté de *mettre en valeur* ses colonies africaines à travers divers *Plans de développement*. De cette période datent le Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES) et la Caisse centrale de la France d'outre-mer (CCFOM) qui donnera naissance à la CCCE (Duruflé, 1988, en ligne). Ce genre de structures intègre de manière inédite les colonies à l'économie métropolitaine en délaissant le principe désormais obsolète de l'*autofinancement* des colonies. Les colonies émargent alors au Budget français et la métropole protégeait ses marchés en érigeant des barrières douanières élevées tout en garantissant un prix d'achat stable aux exportations agricoles dans lesquelles elle avait progressivement spécialisé ses possessions coloniales. Cette double stratégie de protection et d'investissements est une donnée permanente des relations entre le Sénégal et la France, même, et peut-être davantage pendant la période post (néo?) coloniale.

Dans les années 80, la Banque mondiale devient sans conteste l'un des acteurs majeurs, sinon l'acteur principal de la dynamique de réforme des télécommunications au Sénégal. Cette action de la Banque mondiale doit être replacée rétrospectivement dans le contexte de la réforme des entreprises publiques et des Politiques d'ajustement structurel comme nous l'avons vu. A cet effet, le *Plan Directeur de la Sonatel* de 1987 ne fait pas mystère du fait que l'autonomie de gestion de type privé dont jouissait l'entreprise était conforme aux exigences du PAS signé par le Sénégal et à la nouvelle politique pour le secteur parapublic. Le *Contrat-Plan* signé entre l'État sénégalais et la Sonatel est également conforme à la réforme sectorielle²¹² des télécommunications prônée par la Banque

²¹² Il en est de même des secteurs de l'électricité avec la Senelec et de l'eau avec la Sonees qui ont également suivi la même voie que la Sonatel vers la privatisation/libéralisation.

mondiale. Il identifie des objectifs quantifiés que les parties doivent s'engager à atteindre. Noam (1992) affirme que la réforme des télécommunications en Afrique a consisté à améliorer les performances des entreprises publiques plutôt qu'à libéraliser le secteur. Ainsi, les OPT ont pu s'accommoder du processus et en être les acteurs plutôt que les victimes. Les Journées sénégalaises des télécommunications²¹³ (JST) de 1983 et la réforme de 1985 n'ont pas ou à peine abordé la question d'une réforme en profondeur du secteur à travers la révision du régime de propriété ou l'introduction de la concurrence. Ce ne sera fait qu'en 1997 avec la privatisation de l'opérateur historique suite à la création de l'OMC et aux engagements du pays relatifs à l'Accord sur les télécommunications de base de l'organisation internationale.

Il reste que cette influence a suivi plusieurs canaux. L'un d'entre eux est que le discours prônant la nécessité de la réforme initié dans les forums internationaux a été relayé au niveau national par des gestionnaires, des économistes et des ingénieurs sensibles à la nécessité d'une réforme sectorielle et à la libéralisation du marché. Au niveau international, la vétusté des infrastructures et le taux d'échec²¹⁴ des communications téléphoniques semblent avoir compté parmi les raisons de la tenue des JST en juin 1983. Ces assises nationales ont constitué un moment important dans l'histoire sénégalaise récente des télécommunications. Il y fut recommandé d'envisager une restructuration du secteur et de créer un centre unique chargé de coordonner les politiques de télécommunications. C'est également dans le rapport du Comité de gestion des JST qu'apparaît pour la première fois l'éventualité d'une fusion de TéléSénégal avec l'OPT²¹⁵, qui aura lieu deux ans plus tard. Le 1^{er} octobre 1985, la Sonatel, issue de la fusion de la *Direction des Télécommunications* de l'OPT²¹⁶ avec TéléSénégal voit le

²¹³ Elles sont parfois évoquées pour soutenir que la réforme au Sénégal est un processus interne. Cependant, la nécessité d'une réforme majeure du secteur a été peu abordée lors de ces assises, il y était plutôt question d'améliorer les structures existantes.

²¹⁴ De l'ordre de 60 % pendant la saison des pluies.

²¹⁵ Il faut cependant noter que ce n'est qu'une option parmi trois, les deux autres étant de fusionner l'OPT en son entier avec TéléSénégal ou de «commercialiser» la Direction des télécommunications.

²¹⁶ La Direction des Postes est réaménagée en Office des Postes et de la Caisse d'Épargne (OPCE). Séparées au niveau de l'exploitation en 1985, les télécommunications et la Poste se retrouvent réunifiées mais au niveau de la régulation avec la transformation de l'ART en ARTP par la promulgation de la loi no 2006-15 du 4 janvier 2006.

jour. Par voie de conséquence, la nouvelle «société nationale» a le monopole sur les télécommunications nationales autant qu'internationales. Son statut lui confère une autonomie financière et de gestion qui lui donne la possibilité d'adopter un style de management commercial. Malgré ces réaménagements, la Sonatel demeure une entreprise publique sous la juridiction administrative des deux Ministères des Finances et de la Communication. Au sein de ce dernier ministère, le Directeur de la communication²¹⁷ est l'interlocuteur privilégié de la société nationale. Par ailleurs, la constitution du Conseil d'administration de la nouvelle société montre clairement l'emprise de l'État²¹⁸. Un Contrat-Plan triennal définissait les objectifs que la Sonatel devait atteindre²¹⁹ cependant que l'État sénégalais s'engageait à honorer ses factures à la société²²⁰.

Cette réforme consiste non en une libéralisation du secteur, puisque de nouveaux acteurs ne sont pas admis à concurrencer la Sonatel, mais plutôt en une consolidation (fusion) des acteurs autant que du monopole (Noam et Kramer, 1994). L'orientation et la *marchéisation* (Tremblay, 1997) des procédures de gestion et d'exploitation s'apparente à une orientation plus commerciale du fonctionnement de la Sonatel. L'apparition d'un réseau de télécentres revendant au détail des minutes de communication achetées à la Sonatel ne saurait être considérée comme une forme de compétition. En vérité, les télécentres²²¹ servent de détaillants à la Sonatel dont leur survie économique dépend.

²¹⁷ Poste parapluie ayant sous sa juridiction les télécommunications, l'audiovisuel ainsi que la presse écrite. On a ici à l'œuvre une conception globale de la communication dans une structure administrative. Ce fonctionnaire a longtemps été le *policy-maker* le plus important du Sénégal.

²¹⁸ Y siégeaient un représentant de chacune des entités suivantes : Présidence de la République, Ministères des Finances, de la Planification urbaine, des Forces armées, de la Planification économique, de l'Industrie, de l'Intérieur, ainsi qu'un représentant de l'Assemblée nationale.

²¹⁹ Dont le service universel. De 0.34 en 1983, la densité téléphonique n'est que de 0.64 en 1991. Encore faut-il préciser que ce chiffre uniforme cache de fortes inégalités puisque la densité est de 1.6 en zone urbaine et seulement de 0.02 en zone rurale, où vivait près de la moitié de la population.

²²⁰ La solvabilité de l'État à l'égard de ses fournisseurs était et demeure problématique. Il est déjà arrivé que des entreprises fassent faillite du fait que l'État sénégalais n'honorait pas ses factures à leur endroit. C'est donc un élément important pour la viabilité financière de la Sonatel.

²²¹ Ils opèrent dans les services à valeur ajoutée (SVA). Cette notion est un puissant moyen pour la Sonatel de conserver son monopole, même avec la création du régulateur. De la même façon, la création de TélécomPlus par la Sonatel et celle d'autres entreprises comme Accès-Telecom ou Afrique-Télécoms œuvrant dans ce segment des SVA n'a à aucun moment menacé l'hégémonie de la Sonatel sur le marché sénégalais des télécommunications.

CHAPITRE VI

L'ÉVOLUTION DES RÈGLES DU JEU : LA MUTATION DE LA GOUVERNANCE DE L'UIT ET D'INTELSAT

L'UIT a initialement tenté de s'opposer à l'évolution du cadre réglementaire des télécommunications internationales qui est passé d'un souci pour le service universel et de la nécessité des subventions croisées à des modèles économiques basés sur les coûts réels (Thussu, 2006). Cependant, face à la pression des gouvernements occidentaux, l'UIT a finalement été un acteur de la mutation de ses propres règles de fonctionnement et de gouvernance. Pekka Tarjanne, l'ancien secrétaire général de l'UIT fut aux commandes de l'institution pendant une décennie charnière, entre 1989 et 1999. Il fut également dans les années 90 le grand promoteur de la libéralisation du secteur et de l'implication du secteur privé dans la gouvernance des télécommunications. Il alla jusqu'à affirmer que l'UIT devait jouer un *rôle instrumental* dans le processus de mise en place des règles de l'OMC. Das (1998) considère que la priorité donnée par l'OMC à la libéralisation du commerce des services et des flux de capitaux (dans lesquels le premier monde est gagnant) au détriment de la circulation des travailleurs (point fort des pays du Sud) traduit un rapport de forces dans un monde soi-disant «sans frontières» mais pour les secteurs dans lesquels les *policy-makers* sont avantagés.

Cette nouvelle conjoncture *gouvernementale* a été institutionnalisée à la Conférence des plénipotentiaires de l'UIT de 1998 à Minneapolis, et a pris la forme d'une importante implication du secteur privé dans le fonctionnement de l'organisation. Le processus de réforme de l'UIT et du cadre réglementaire des télécommunications débuta à Nice en 1989 et aboutit à Minneapolis en 1998 avec l'adoption d'un Plan Stratégique 1999-2003 qui préconisait d'importantes réformes dans le fonctionnement du secteur des radiocommunications (MacLean, 1999). Le rapport de l'UIT de 1999 donne à cet égard de précieuses indications. L'institution onusienne préconise alors d'amender les cadres légaux nationaux pour permettre l'intégration entre des entreprises aux métiers de base

différents²²² (câblo-opérateurs, diffuseurs de contenu et opérateurs de télécommunications par exemple). Ces amendements permirent l'accès des corporations multinationales de télécommunications au processus de gouvernance désormais *globale* : «ITU members, public and private, were now on an equal footing, with the same rights and obligations» (Thussu, 2006 : 92).

La plus haute autorité de l'UIT est la Conférence des plénipotentiaires qui se réunit tous les quatre ans pour arrêter les orientations stratégiques de l'organisation. Elle est composée des États membres qui ont autorité pour amender la Constitution et la Convention de l'UIT. Elle élit également les États membres du Conseil ainsi que la direction exécutive de l'organisation et de ses trois secteurs. Le Conseil, dont la composition est variable, compte actuellement une quarantaine d'États qui se réunissent annuellement pour définir l'orientation de l'activité en conformité avec les orientations dégagées par la Conférence des plénipotentiaires et en tenant compte de l'évolution du cadre global des télécommunications mondiales.

Les trois secteurs de l'UIT sont les suivants :

- L'UIT-R définit les caractéristiques techniques des systèmes hertziens et radioélectriques terriens et spatiaux. Le secteur publie également le Règlement des Radiocommunications (RR) qui est l'instrument incontournable de travail des régulateurs nationaux en ce qui concerne la gestion des fréquences ;
- L'UIT-T s'occupe de la normalisation et des caractéristiques des systèmes en vue de leur intercompatibilité. Les méthodes de tarification et d'interconnexion sont de son ressort ;
- L'UIT-D intervient dans la diffusion des *bonnes pratiques* en matière de gestion de réseaux et de politiques de développement des télécommunications. Un volet de son

²²² «Since 1990, more than 150 countries have introduced new telecommunication legislation or modified existing regulation, while the percentage of international telephone traffic open to the market has more than doubled from 35 per cent in 1990 to 74 per cent in 1998 ; in 1990 only four countries allowed more than one operator for international telephony, by 1998, 29 countries were permitting multiple operators» (Thussu, 2006).

action cible spécifiquement les pays en développement auxquels il apporte son expertise et favorise la participation à la prise de décisions notamment en matière de gouvernance.

Le cas d'Intelsat est passablement similaire en ce qui concerne son processus de restructuration. Créée²²³ en 1964 par onze pays et disposant d'un satellite unique (Early Bird), Intelsat est progressivement devenue une organisation internationale forte de 144 membres et le principal fournisseur mondial de services de télécommunications par satellite. Intelsat a fonctionné dès le début comme une coopérative regroupant des opérateurs dont les actions sont proportionnelles à leur utilisation du réseau de l'organisation. En 2000 cependant, Intelsat regroupait plus de 200 opérateurs dont les plus importants étaient Comsat, British Télécom et France Télécom²²⁴. Face à la concurrence non seulement d'organisations régionales (Eutelsat, Arabsat, ...) mais aussi d'acteurs privés (Hughes/PanAmSat, SES Astra, GE American, ...) et à celle de technologies alternatives²²⁵ comme le câble optique, la question de la restructuration d'Intelsat fut posée. Intelsat était composée d'une Assemblée des Parties (les États) et d'un Conseil qui regroupait les opérateurs des différents pays, qualifiés de Signataires. La nouvelle architecture, initiée auparavant par l'Organisation Internationale des Communications Maritimes par Satellites (Inmarsat), consistait à créer une société de droit privé en charge de l'exploitation chapeauté par une organisation intergouvernementale dont le poids décisionnel est considérablement réduit. De fait, dès 1994, il a été question de procéder à une restructuration progressive de l'organisation qui a abouti en 1998 à la création de *New Skies Satellite*, une filiale d'Intelsat à qui cinq

²²³ Suite au vote du *Communication Satellite Act* en 1962 aux États-Unis, Comsat voit le jour en 1963 suite à l'initiative des grandes entreprises américaines de téléphonie.

²²⁴ Il est intéressant de remarquer que les pays de ces trois opérateurs ont présenté, avec l'URSS, les quatre plus importantes délégations lors de la CAMR 1988 sur l'utilisation de l'orbite des satellites géostationnaires. Ensemble, ces quatre pays sur les 132 représentés avaient déplacé près du tiers des 1043 délégués. C'est dire l'importance que ces assises devaient avoir pour eux.

²²⁵ L'innovation technologique, le développement de la téléphonie cellulaire terrestre et la baisse des coûts des services de télécommunications consécutives à la libéralisation ont conjointement contribué à réduire la rentabilité du satellitaire comme les problèmes d'Iridium et de Globalstar en ont attesté. Cependant, certains segments de services demeurent attractifs pour le secteur spatial comme la desserte de zones peu accessibles ou rentables ou alors les services de point à multipoint comme la radiodiffusion ou les données.

satellites ont été octroyés. Le principe retenu fut celui d'une privatisation partielle et le 17 novembre 2000 intervint à Washington un Accord qui révisé celui du 20 août 1971 qui a lui-même remplacé l'Accord intérimaire d'Intelsat de 1964. Par cet Accord, entériné par les 144 pays membres de l'organisation, est créée une société commerciale dénommée *Intelsat Ltd*, une holding basée aux Bermudes à qui la totalité des actifs de l'ancienne structure est transférée. D'un autre côté est créé International Telecommunications Satellite Organization (ITSO) qui est une structure intergouvernementale chargée de s'assurer que certains principes de service public²²⁶ soient respectés par la nouvelle structure commerciale. Ainsi, le 18 mai 2001, la nouvelle Intelsat entre en opération et les anciens signataires deviennent actionnaires de la nouvelle structure tandis qu'une offre publique d'actions d'un montant de 500 millions de dollars est lancée à destination d'autres investisseurs privés. On assiste donc à une réforme majeure dans l'organisation du secteur satellitaire des télécommunications internationales qui peut à plusieurs égards être rapproché de celles de l'UIT.

6.1 L'évolution structurelle et organisationnelle de l'UIT

Jusqu'en 1994 c'était [l'UIT] une agence intergouvernementale où chaque décision se référait à une décision gouvernementale politique. Quand c'est une agence gouvernementale c'est un peu rigide. Maintenant avec ces réformes qui sont le pendant du mouvement mondial de libéralisation, parce que les gouvernements pendant qu'ils libéralisent le secteur dans leurs pays donnent un peu plus de souplesse, continuent de garder une rigidité dans l'international. Donc c'est pourquoi on a assoupli les choses en disant qu'il faut donner une ouverture aux différents intervenants. Celui qui veut être membre de secteur sans être plénipotentiaire d'un État membre peut discuter valablement aux discussions qui aboutissent à prendre la meilleure décision. C'est ainsi que les membres des secteurs privés interviennent utilement dans les travaux et toutes les activités aujourd'hui de l'UIT. Et on désigne même chaque année parmi ces membres du secteur privé qui viennent au Conseil d'administration qui oriente

²²⁶ Selon les termes de l'article 3 de l'Accord de 2000, ITSO devra s'assurer «... que la société fournit, sur une base commerciale, des services publics de télécommunications internationales, afin de veiller au respect des principes fondamentaux.» Lesdits principes sont : maintenir la connexité mondiale et la couverture mondiale, desservir les clients ayant des connexités vitales et fournir un accès non discriminatoire au système de la société.

entre deux conférences des plénipotentiaires la gestion et l'orientation annuelle de l'Union.
(Bassave, UIT/BDT).

En 1971, l'UIT a adopté lors de la Conférence Administrative Mondiale des Radiocommunications (CAMR) sur les télécommunications spatiales le principe d'une administration de l'orbite géostationnaire. C'est lors de cette conférence qu'il fut reconnu que les positions orbitales et le spectre de radiofréquences sont des ressources limitées auxquelles tous les pays avaient un égal droit d'accès. Cette décision s'inscrit dans le droit fil du *Traité sur l'espace extra-atmosphérique* de 1967. En fait, depuis le début des années 60 et la décolonisation, la composition de l'UIT s'était considérablement diversifiée avec l'entrée des anciennes colonies qui se sont attachées à promouvoir la notion d'*accès équitable*²²⁷ (Smith, 1992) et celle de *besoins spécifiques des pays en voie de développement*²²⁸. Les effets de cette nouvelle conjoncture se sont fait sentir à la Conférence Plénipotentiaire tenue à Nice en 1989 lors de laquelle la nécessité d'une adaptation de l'UIT aux changements technologiques fut évoquée avec force. Un comité de 21 pays fut alors créé pour se pencher sur la question de la restructuration de l'organisation. Le rapport du Comité (UIT, 1991) fut accepté par le Conseil Administratif de l'UIT en 1991 qui décida de convoquer une Conférence Plénipotentiaire Extraordinaire en 1992 à Genève. C'est à Genève qu'il fut décidé de créer une Constitution et une Convention dans le cadre d'une restructuration importante de l'organisation. La décision de réorganiser l'institution onusienne autour de trois secteurs (radiocommunications, normalisation et développement) y sera également prise. Les changements seront appliqués à partir de la conférence de Kyoto de 1994. En 1998, la Conférence Plénipotentiaire de Minneapolis innove en renforçant les droits et les obligations des membres du secteur privé dont la légitimité s'accroît dans le processus

²²⁷ Le concept fut introduit pour la première fois en 1973 à la Conférence des plénipotentiaires de Malaga-Torremolinos en Espagne.

²²⁸ Son apparition date de 1982, lors de la Conférence Plénipotentiaire de Nairobi.

de prise de décision de l'institution. Il s'agit d'une mesure très importante et dont les répercussions sur la gouvernance du secteur s'avèreront capitales.

L'UIT est donc dorénavant composée de deux catégories de membres. Les États et les membres des secteurs issus du secteur privé : opérateurs, équipementiers, institutions de recherche, etc. Les membres des secteurs adhèrent à l'un des trois secteurs de l'UIT et sont astreints au paiement annuel d'une cotisation. Cependant, malgré leurs demandes répétées, les organisations de la société civile ne sont pas admises au sein de l'institution. Depuis la Conférence mondiale de développement des télécommunications (CMDT) d'Istanbul en 2002, une troisième catégorie est apparue, les membres associés. Basée sur une contribution financière (calculée sur la base de l'*unité contributive*), cette catégorie concerne notamment les institutions de recherche intéressées à faire adopter leurs standards ou à promouvoir leurs intérêts corporatifs.

6.1.1 Les régimes de gouvernance de l'UIT pour les fréquences

Les propriétés physiques des fréquences permettent de saisir les causes du processus de raréfaction et la stratégie des acteurs pour se voir allouer certaines bandes plutôt que d'autres. Les fréquences sont une ressource limitée et hétérogène. La différence tient à la hauteur car les fréquences «hautes» du spectre ont des propriétés physiques particulières. Elles sont adaptées aux transmissions sur une courte distance, à l'opposé des fréquences basses qui se transmettent mieux sur de plus longues distances malgré les obstacles naturels. En termes d'optimisation des services de télécommunications, il devient plus intéressant d'utiliser les fréquences hautes, plus larges en bande pour les services comme les images ou la vidéo qui sont plus consommatrices de bande. Les fréquences basses étant optimales pour le transport de la voix et plus généralement pour les applications bas débit.

En 1959, au tout début de l'essor de la technologie satellitaire, l'UIT considère que le domaine spatial relève de son domaine d'intervention. Mais ce n'est qu'en 1963 que la Conférence Administrative Extraordinaire des Radiocommunications (CAER) envisage

l'allocation d'une portion spécifique des bandes de fréquences²²⁹ pour les utilisations spatiales (White, 1995). Il y est affirmé que tous les membres de l'UIT ont droit à un accès équitable à la ressource spectrale. Ce principe d'équité est réaffirmé aux CAMR de 1977, 1979 et 1988 sous le vocable «all countries with equal rights». La notion d'*accès équitable* elle-même date de 1973, lors de la Conférence Plénipotentiaire de Malaga-Torremolinos. Elle est réaffirmée dans l'article 44 de la Convention de l'UIT, ce qui lui confère une portée juridique contraignante. A Malaga-Torremolinos sont posés les jalons pour la CAMR 1977 portant sur les BSS²³⁰ (CAMR-BS) qui, pour la première fois, propose une planification *a priori* pour les services spatiaux.

Sur le plan spectral, pour tenir compte des innovations technologiques, il arrive à l'UIT de réaménager²³¹ son plan d'allocation pour doter de nouveaux services en ressources spectrales. La Conférence mondiale des radiocommunications sur la replanification des services de radiodiffusion par satellite (CMR-SRS 2000) a été un moment important puisqu'il y a été question de remettre en cause le principe du *premier arrivé premier servi* et de permettre aux pays d'accéder à la ressource (arcs orbitaux et fréquences associées), même s'ils ne disposaient pas de système satellitaire au moment de la conférence. Après des débats passionnés, il a été décidé d'allouer une position orbitale par administration et 10 canaux pour les émissions de radiodiffusion par satellite.

²²⁹ La création par l'UIT du Comité International d'Enregistrement des Fréquences (CIEF) date de 1947 (l'année même où l'UIT acquit le statut d'agence spécialisée de l'ONU). Le CIEF est une instance indépendante destinée à conseiller les membres sur les questions liées aux fréquences et pour coordonner l'attribution, le contrôle et la gestion des fréquences au niveau international.

²³⁰ Les Direct Broadcasting Satellite (DBS) font partie des Broadcast Satellite Services (BSS). Le BSS est un service destiné au grand public via des stations terriennes et des récepteurs individuels ou collectifs. Les signaux DBS arrivent au public sans l'intermédiaire d'une station terrienne, ce qui est rendu possible par des transpondeurs placés en orbite et émettant dans des bandes de fréquences adaptées à des antennes paraboliques domestiques. Les satellites DBS, qui sont destinés à des marchés spécifiques, sont placés pour des raisons économiques évidentes en orbite géostationnaire. L'utilisation des Fixed Satellite Services (FSS) pour la radiodiffusion directe du satellite vers les foyers a soulevé une importante controverse. Initialement, la distinction entre BSS et FSS était basée sur des différences importantes pour ce qui est des aspects techniques et opérationnels. Avec la convergence technologique, cette distinction est devenue moins évidente, même si les administrations ont des régimes distincts pour les deux services.

²³¹ L'UIT alloue les ressources communes sur la base des services auxquels ils seront appliqués. Il est déjà arrivé par exemple que les Conférences des Radiocommunications prennent des fréquences allouées aux services de radiodiffusion pour les réaffecter aux services mobiles aéronautiques.

6.1.1.1 Le régime de coordination : premier arrivé premier servi²³²

Le principe de coordination de l'UIT comportait quatre mesures :

1. la publication préalable : il s'agit de fournir de l'information sur les caractéristiques techniques du système satellitaire. Cette information doit être envoyée au Bureau de Règlement des Radiocommunications (BRR)²³³ entre 6 mois et deux ans avant la mise en service du système. Le BRR vérifie la conformité de l'information avec les standards officiels et la publie dans son bulletin.
2. la coordination : si la fréquence sollicitée est dans la même bande de fréquences et dans la même catégorie de services qu'une autre antérieurement auprès du Comité International d'Enregistrement des Fréquences (CIEF), une procédure de coordination doit alors être appliquée. Le principe ici étant que l'administration requérant le service doit veiller à ne pas porter préjudice à celle déjà enregistrée.
3. la notification : elle est requise pour les nouveaux systèmes ou pour les modifications à un système déjà enregistré dans les cas suivants : une requête de protection internationale existe ; l'utilisation du service se fait dans le cadre international ; l'utilisation est susceptible de causer une interférence dommageable à un autre pays. Le BRR publie la notification dans son Bulletin hebdomadaire sous 40 jours.
4. l'enregistrement : l'enregistrement de la fréquence assignée dans le Tableau d'attribution des bandes de fréquences (TABF) fait suite à l'accord du BRR. Le principe récurrent étant celui de non-interférence. Mais un pays ayant reçu une notification défavorable de l'UIT peut cependant décider de procéder à

²³² Historiquement, le principe remonte à 1906 avec la création à Berlin de l'union radiotélégraphique internationale par vingt-huit Etats. Le principe est alors consacré que la notification à l'Union de sa volonté d'utiliser une fréquence suffit pour se la voir allouer de fait. Cette *doctrine* serait selon Mattelart (1994) la raison pour laquelle la monopolisation des ressources spectrales au profit des pays européens est consacrée dès le milieu du XX^e siècle.

²³³ Il a remplacé le Comité Consultatif International des Radiocommunications (CCIR) depuis 1995.

l'émission sans que l'UIT ne dispose d'aucun moyen de le contraindre à respecter sa décision.

Ce mécanisme de coordination remonte à 1971 comme on l'a vu. Sous le régime de coordination, l'antériorité est le critère essentiel dans l'allocation des ressources dont la caractéristique est d'être tout à la fois communes et limitées. Ce principe a également prévalu au sein d'Intelsat à travers une protection offerte aux premiers systèmes implantés par son article XIV : «Those who register subsequently must coordinate their systems with the "first-comer (s)" and possibly implement modifications to their system to avoid creating harmful interference.» (Patterson, 1998 : 60). Vers le milieu des années 70, l'Inde a été ainsi obligée par cette disposition d'Intelsat à respecter le principe du premier arrivé premier servi et d'accepter une position orbitale moins intéressante²³⁴ pour son système conçu à l'origine pour une position spécifique (Doyle, 1990).

6.1.1.2 La remise en cause du régime de coordination

Ces problèmes récurrents ont poussé les pays en développement à mettre de l'avant les concepts d'équité dans le droit de l'espace. On était à l'époque dans le contexte d'une revendication globale pour une organisation du panorama des communications internationales plus juste. Initiée au sein de l'Unesco en 1969, cette revendication aboutira en 1980 au Rapport MacBride²³⁵. Ces revendications pour plus de justice dans la gestion des ressources communes de la part des pays en développement ont cependant rencontré une forte opposition de la part des pays développés. La nécessité d'une utilisation efficace des ressources que les principes de justice avancés risqueraient de mettre en péril était mise de l'avant. On assiste donc au choc entre les principes

²³⁴ Un décalage de la position souhaitée de 5 degrés a réduit la performance du satellite et accru les coûts de la station terrienne, il en a résulté des restrictions au niveau de la radiodiffusion télévisée à laquelle le satellite était destiné.

²³⁵ En 1972, l'Unesco a voté la *Declaration of Guiding Principles on Use of Satellite Broadcasting for the Free Flow of Information, the Spread of Education and Greater Cultural Exchange* qui est un bon indicateur des rapports géopolitiques de l'époque.

d'efficacité et de justice dans l'allocation de ressources communes. La tentative de l'UIT de concilier ces deux impératifs dans son modèle de régulation a été dénoncée comme une forme de politisation d'un organe considéré comme strictement technique dans sa mission de gouvernance.

A la CAMR sur les services de radiodiffusion de 1977, les États-Unis, qui appartiennent à la région 2 des Amériques, se montrèrent résolument opposés à une planification *a priori*. Face à cette radicalisation des positions, le Canada proposa un compromis. La position canadienne était en faveur du principe de planification, mais proposa le report de son application. La solution sera retenue, la planification des services de radiodiffusion par satellite fut reportée à 1982 puis 1983.

La Conférence Administrative Régionale des Radiocommunications (CARR) de 1983 se révéla plus flexible que la CAMR de 1977. Elle est plus complète également dans la mesure où elle statue autant sur les émissions montantes (uplink) que descendantes (downlink). La notion de *segmentation d'arc*²³⁶ y voit également le jour mais le principe d'une *segmentation de fréquences*²³⁷ lui est préféré. La CAMR sur les orbites se tint en deux volets, en 1985 et 1988, mais ne concerna que les services satellitaires fixes.

L'opposition entre les pays développés et les pays en développement fut très forte à la CAMR-ORB 85-88 sur les orbites. Ces derniers exigèrent que les fréquences dédiées aux services satellitaires fixes soient sujettes à une planification *a priori* à long terme et que les ressources orbites-fréquences soient également réparties entre les différentes nations sans égard pour leurs besoins actuels ni pour leurs possibilités technologiques prévisibles. C'est le sens de la déclaration à l'époque du Ministre sénégalais de la Communication qui affirmait que : «l'orbite géostationnaire est une ressource naturelle limitée, un patrimoine commun à l'humanité et une réglementation est nécessaire pour éviter que demain, lorsqu'ils le pourront, les pays en voie de développement ne puissent y accéder parce qu'encombrée» (Sagna, s. d.) Les pays industrialisés, à l'opposé, bien

²³⁶ Dont le principe est de lotir les ressources pour les services satellitaires fixes en fonction de la position orbitale définie selon la longitude et la latitude précises du satellite considéré.

²³⁷ Le principe d'allocation dans ce cas consiste à discriminer des bandes de fréquences selon les services : 12.1 à 12.2 GHz pour les services fixes et 12.2 à 12.3 GHz pour la radiodiffusion.

que disposés à un compromis portant sur la planification des *expansion bands*, s'opposèrent à la planification des bandes de fréquences *conventionnelles*. Cette scission aurait fait avorter la conférence sans la décision du président de mettre sur pied un comité *ad hoc* pour trouver un consensus.

6.1.1.3 Un régime duel : le principe de double régulation des fréquences

Le consensus atteint lors de la CAMR-ORB 85-88 fut une approche duelle dans la planification des bandes de fréquences dédiées aux FSS, selon que les fréquences appartenaient aux bandes *conventionnelles* ou en *expansion*. C'est dire qu'il a été fait droit aux intérêts des pays industrialisés. Les bandes de fréquences conventionnelles sont celles qui ont été allouées aux services satellitaires fixes avant la CAMR de 1979. En 1985, plusieurs services opérant en orbite géostationnaire utilisaient intensément ces bandes de fréquences. Les «*expansion bands*», *a contrario*, bien qu'elles se situent également dans les bandes C et Ku, sont celles qui ont été attribuées aux FSS après la CAMR 1979. Le plan d'allocation prévoyait pour tous les pays une allocation pour les systèmes pourvoyant des services nationaux et des «*procédures améliorées*» pour les autres besoins (*conventional bands*). Ce plan permettait de préserver les systèmes déjà existants tout en prévoyant une amplitude de fréquence de 800 MHz pour l'émission et la réception. Il est entré en vigueur en mars 1990 pour une durée de 20 ans.

6.1.2 Les limites du principe de planification

Selon les règles de l'UIT, il est possible de remplacer un satellite vieux ou défectueux par un autre avec les mêmes spécifications techniques tout en conservant la protection du TABF de l'UIT. La justification en est que le droit d'usage est perpétuel tant que les caractéristiques de base du système ne sont pas modifiées. Il est également permis de modifier et de replacer le segment terrestre du réseau spatial, à condition que les paramètres techniques des fréquences allouées ne soient pas modifiés. La CAMR 79, dans sa Résolution 4, a bien limité la période de jouissance de la fréquence allouée à la durée d'opération du système satellitaire, mais les conditions de renouvellement sont

assez aisées. Cette facilité s'est révélée être une faille du système de planification de l'UIT. Les îles Tonga, qui sont membres de l'UIT, mais sont sans industrie spatiale ni agence nationale de régulation du domaine spatial ont réservé entre 1988 et 1990 seize²³⁸ positions orbitales sur l'arc géostationnaire du Pacifique à travers la procédure habituelle d'enregistrement auprès du CIEF. Du fait que les îles Tonga ne sont pas membres d'Intelsat, elles ne sont pas obligées d'éviter de causer une nuisance économique significative (art. XIV d'Intelsat), ce qui protégeait Intelsat des systèmes concurrents à l'époque. En fait, les îles Tonga s'étaient alliées avec la société américaine ITV pour exploiter cette faille. C'est à la suite de ce précédent et de la prolifération subséquente des satellites fictifs (*paper satellites*) qu'il a été décidé en 1977 d'exiger une *diligence raisonnable* pour éviter les abus. Il s'agissait pour l'impétrant de fournir l'information²³⁹ au fur et à mesure qu'il développait son système. L'analyse des causes du détournement des règles de gouvernance permet d'identifier trois causes principales : d'abord le régime du *premier arrivé premier servi* incite à une surenchère pour l'allocation de la ressource orbite-fréquence, d'autant plus que d'autres acteurs s'engagent dans la course. Ensuite, il n'y a aucun coût associé à la soumission en vue d'une allocation. Enfin aucune sanction n'est prévue si le système ne voit pas le jour dans le délai de temps imparti.

6.1.3 Les modèles alternatifs de gestion des ressources limitées

Les deux modèles du premier arrivé, premier servi (*a posteriori*) et de la planification (*a priori*) ont été considérés comme mettant trop l'accent soit sur l'équité soit sur l'efficacité, sans pouvoir équilibrer les deux (Steinberg et Yager, 1978). Certaines propositions correctives ont été avancées pour pallier aux limites des modèles qui viennent d'être évoqués.

6.1.3.1 Planification *a priori* avec des droits transférables

²³⁸ Initialement elles en exigèrent 31.

²³⁹ Comme par exemple le nom du fabricant du module et de l'opérateur de satellites, celui du lanceur, le nombre de satellites prévus ou la date prévue de lancement.

Il s'agit de planifier l'allocation des ressources (*a priori*) pour permettre un accès équitable de tous les pays aux ressources (Hart, 1980). Les pays ne disposant pas de la technologie ou ne désirant pas exploiter en propre leurs ressources pourraient en transférer les droits (les louer) pour financer leur développement technologique ou pour d'autres objectifs spécifiques. Il s'agirait en gros de suivre la voie tracée par les Iles Tonga. Ce modèle est censé permettre de jouer sur les deux tableaux de l'équité d'accès et de l'efficacité dans l'utilisation. En particulier la possibilité de transfert permettrait d'éviter l'effet «warehouse»²⁴⁰. Cette approche a été critiquée car elle établit de fait des droits de propriété sur une ressource inaliénable selon l'article II du *Traité sur l'espace extra-atmosphérique* de 1967. Par ailleurs, la planification lie une position orbitale et une fréquence d'émission à une surface géographique desservie par l'opérateur. Ce qui fait que le pays se voit attribuer une allocation pour desservir son propre territoire.

6.1.3.2 Planification a priori avec une location internationale

Elle cherche également à marier équité et efficacité quant à l'allocation des ressources sur une base consensuelle. L'allocation serait régulièrement révisée (assurer l'accès équitable) pour tenir compte des changements technologiques et des considérations géopolitiques nouvelles (Wiessner, 1986). Le régime actuel de planification serait maintenu sur une base optionnelle et les ressources non allouées seraient mises aux enchères par un organisme comme le BRR pour leur location. Les revenus serviraient à effectuer des transferts de technologies dans la mesure où les ressources non allouées resteraient un patrimoine international commun. Le problème de l'extension de la propriété à l'espace extra-atmosphérique ne se poserait pas comme dans le modèle antérieur (une organisation internationale, non un pays, serait chargée de gérer les ressources). L'*équité en droit* serait assurée par les options d'allocation tandis que celle *de fait* serait permise par les transferts technologiques. Le «warehousing» est également évité dans la mesure où toutes les ressources sont utilisées mais la limite du modèle est

²⁴⁰ Qui consiste à acquérir des ressources et à laisser les positions et les fréquences inutilisées alors qu'elles pourraient être mieux exploitées par d'autres opérateurs.

qu'il y aurait une lutte politique périodique à chaque révision des procédures de régulation.

6.1.3.3 Taxation internationale

Il a également été suggéré de taxer l'utilisation de la ressource orbite-fréquence sous la juridiction d'une agence internationale sur le modèle de l'organisation maritime internationale²⁴¹ (Inmarsat) pour égaliser le panorama technologique international dans le secteur spatial (Wihlborg et Wijkman, 1981), ce qui est traditionnellement du ressort du secteur du Développement des Télécommunications (BDT) de l'UIT²⁴². En fait, les opérateurs ont gratuitement accès aux ressources collectives et l'utilisation qu'ils en font ne serait pas la plus efficace possible selon les auteurs. L'introduction de mécanismes de marché est supposée permettre de rationaliser l'utilisation des ressources communes dans ce modèle. Cette procédure augmenterait notablement les coûts des opérateurs de systèmes de satellites, et les puissances spatiales y sont fermement opposées. En l'absence de précédent il n'existe pas à ce jour de mécanisme pour déterminer le prix de cette taxe d'utilisation des ressources communes.

6.1.3.4 Marchandisation de l'espace

Pour la gouvernance des ressources communes, Meckling (1968) propose d'établir des mécanismes purement marchands (*market-based allocation schemes*). Il affirme que le spectre de fréquences est une ressource comme toutes les autres ressources économiques qui sont monnayées dans la société. Ce critère de généralité fait préconiser une marchandisation pure et simple des ressources communes.

6.1.3.5 Bourse des ressources communes de l'UIT

Il s'agit d'une proposition radicale qui consisterait à libéraliser la gouvernance des ressources orbites-fréquences à travers une bourse des ressources (Rothblatt, 1992). Le principe serait de lotir l'espace en près de 600 ressources orbitales, chaque position

²⁴¹ L'organisation internationale de l'espace proposée par les Soviétiques en 1986 n'a jamais vu le jour.

²⁴² Il s'agirait de mettre aux enchères les ressources, et un fonds permettrait aux pays pauvres de renforcer leurs capacités financières dans ce secteur, ce qui est censé permettre de réconcilier efficacité et accès équitable.

regroupant une position orbitale, la fréquence reliée et une zone de service. L'UIT serait chargée de vendre aux enchères sans restriction ces droits, c'est-à-dire de privatiser l'espace extra-atmosphérique. Les ressources déjà allouées seraient garanties aux utilisateurs actuels et les ressources non allouées seraient mises aux enchères par la bourse de l'UIT. Le bénéfice ultime irait aux consommateurs et cela permettrait également d'apporter des capitaux frais à une industrie satellitaire moribonde selon l'auteur. Cette approche n'a aucune proposition pour garantir l'accès équitable, elle propose de protéger les acteurs dominants du secteur en conservant le rapport de forces présent.

6.1.3.6 Biens publics à l'échelle mondiale

Il existe des modèles alternatifs aux modélisations économiques qui viennent d'être évoquées. Certains acteurs comme l'Association BPEM mènent au niveau international un combat pour considérer les ressources communes comme des biens publics à l'échelle mondiale²⁴³ (BPEM). Il s'agirait de considérer certaines ressources comme d'utilité publique et de pouvoir les soustraire aux mécanismes marchands (Benamrane, 2005). Très actifs dans les forums internationaux, ils proposent la définition suivante des BPEM :

Les biens publics mondiaux sont des choses auxquelles les gens et les peuples ont droit, produites et réparties dans les conditions d'équité et de liberté qui sont la définition même du service public, quelles (sic) que soient les statuts des entreprises qui assurent cette mission. Les droits universels humains et écologiques en sont la règle, les institutions internationales légitimes le garant, la démocratie l'exigence permanente, et le mouvement social la source. (Benamrane, 2005 : 376).

6.2 Les enjeux africains du secteur satellitaire

Intelsat a été un acteur important de la gouvernance des télécommunications et, du fait du monopole dont il a longtemps bénéficié sur le secteur civil spatial international, une institution vitale pour la majorité des pays du Tiers monde dénués d'un secteur spatial

²⁴³ Par extension, même les réseaux d'infrastructures ou l'internet sont maintenant assimilés aux BPEM.

propre à l'opposé des grandes puissances industrielles ou même de certains pays émergents comme la Chine, l'Indonésie ou l'Inde qui ont dès le début des années 1980 lancé leurs propres satellites. Nous nous intéresserons ici à la mutation de l'environnement international qui a entraîné l'évolution interne d'Intelsat ainsi qu'à la question centrale pour notre propos des ressources communes (orbites et fréquences) liées à l'exploitation des services spatiaux.

6.2.1 La conjoncture d'Intelsat : d'un régime de coopération internationale à la libéralisation de l'espace

«The Nigerian experience shows once again that the use of the Intelsat system for domestic purposes is not a panacea and that its success also depends on the efficiency of the terrestrial links and skilled personnel to make optimum use of the network... Besides, a lesson must be drawn, from the fact that Nigeria's expenditures in telecommunications equipment in the total absence of local manufacturing capability, are a source of impoverishment for the country.» (Sy, 1996 : 176).

Dans le contexte de la guerre froide, la technologie spatiale s'avèrera être un enjeu de taille, notamment dans le secteur de la défense et dans celui de la lutte pour l'hégémonie et la CAMR de 1959 a été le théâtre de négociations intenses entre les deux superpuissances. C'est cependant en 1964 que l'*Accord Provisoire d'Intelsat* a été conclu en vue de la création d'un système global de satellites en situation de monopole international. L'année suivante vit le lancement d'*Early Bird*, le premier satellite géostationnaire. L'URSS mit en place son système *Moiniya* en orbite basse pendant que les États-Unis implantaient un réseau satellitaire à des fins de défense. En 1971, les *Accords Intérimaires* furent remplacés par une Convention d'exploitation permanente et en 1973, la Convention de Malaga-Torremolinos en son article 33 stipule que l'orbite géostationnaire et les fréquences radio sont des «ressources naturelles limitées». Vers la fin de la décennie 70, les anciennes colonies avaient acquis voix au chapitre dans les forums internationaux. Ainsi, les ministres africains des transports et de la communication commencèrent dès 1979 à se préoccuper des ressources en orbites et en

fréquences nécessaires à l'exploitation d'un réseau africain en devenir. C'est dans cette conjoncture générale qu'il faut interpréter les débats houleux qui ont eu lieu à la CAMR de 1979 sur la question du changement de régime dans l'attribution des ressources communes²⁴⁴ (orbites et fréquences) et de l'abandon du principe du «premier arrivé premier servi».

«The use of the orbit-spectrum resource should be very high on the telecommunications policy agenda of the African countries. The longer these countries wait before either directly using or protecting their share of the geostationary arc the more likely they will have to negotiate the use of this resource under unfavorable conditions. This situation is aggravated by Africa's absence of involvement in an autonomous regional satellite and the weakness of her participation in the ITU frequency allocations for satellite communications.» (Sy, 1996 : 142).

Le Rapport d'Intelsat de 1982 montre clairement que le pattern d'extraversion est encore très présent dans les télécommunications sénégalaises et africaines plus généralement. A l'époque les communications internationales du Sénégal²⁴⁵ allaient en priorité à destination de la France suivie des États-Unis²⁴⁶, laissant présupposer une forte corrélation entre commerce international et communications internationales dans les pays africains²⁴⁷. Cette relation statistique renforce la thèse du rôle des télécommunications dans la stratégie de développement des corporations multinationales, quel que soit leur domaine de spécialisation. Les diasporas africaines en Occident semblent également peser de manière importante sur l'économie du trafic. Ici apparaît l'écart entre les discours politiques panafricanistes et la réalité extravertie des communications internationales des pays africains.

²⁴⁴ Il devenait de plus en plus clair dans l'esprit de responsables africains qu'il fallait «go satellite» avec un projet commun pour éviter de n'avoir que des «parking lots» au niveau des ressources. On peut donc voir ici l'origine de l'idée de lancer un système satellitaire continental africain.

²⁴⁵ Mesurées en unités de service. Il s'agit du nombre de circuits de communication mobilisés entre la station terrienne et le satellite d'Intelsat.

²⁴⁶ Suivent le Gabon, l'Italie puis le Cameroun. Là apparaît peut-être clairement le poids de la diaspora sur les flux communicationnels sénégalais.

²⁴⁷ Il faut cependant noter que le Sénégal utilise près de 45 % de ses circuits pour ses communications intra-africaines, la moyenne continentale étant de 17 %.

Le continent africain ne bénéficiant lors de la CAMR de 1979 que de 5 % des fréquences allouées par l'UIT, il faut également replacer les efforts des pays africains dans le cadre général des revendications des pays du Tiers monde et particulièrement du front des non alignés pour un nouvel ordre mondial de l'information et de la communication (NOMIC) ainsi que pour un nouvel ordre économique international (NOEI). En juillet 1980 eut lieu à Yaoundé au Cameroun la Conférence intergouvernementale de l'Unesco sur les politiques de communication en Afrique (AFRICOM). Il en émana la *Déclaration de Yaoundé* qui appelait à plus de justice dans les ordres mondiaux aux plans économique et communicationnel. Malgré l'appel à l'autonomie, les recommandations 18 et 19 de la *Déclaration* attribuaient un rôle primordial à l'UIT et aux agences spécialisées de l'ONU dans le projet de développement des télécommunications en Afrique, et particulièrement dans le secteur satellitaire. Les utilisations attendues de cette technologie concernaient les télécommunications, mais aussi la diffusion audiovisuelle et la télédétection. L'agenda caché de toutes ces négociations et du désir des pays industrialisés de promouvoir cette technologie au Sud tenait en partie aux attentes liées à la télédétection pour l'exploitation ultérieure des ressources naturelles par les pays développés. La télédétection a été définie comme «un ensemble de méthodes permettant de déterminer la nature ou l'état d'objets situés à la surface de la Terre et d'identifier les phénomènes qui se produisent sur cette surface, au-dessus ou au-dessous, grâce à des observations faites à partir de plates-formes aéroportées ou satellisées» (cité par Pavlic et Hamelink, 1985 : 17). Cependant, en 1972, le *Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique* de l'ONU a pu se déclarer préoccupé par les risques liés à cette technologie aux plans social, politique et juridique. C'est dans ce cadre que l'URSS a proposé de réglementer la télédétection pour préserver la souveraineté des États sur leur propre territoire et sur leurs ressources naturelles, principe conforme à la Résolution de l'ONU sur ces questions en date de 1962. Il s'agissait dans le projet soviétique d'obliger les exploitants de systèmes satellitaires à avoir l'autorisation du pays considéré avant toute utilisation des résultats, particulièrement pour ce qui est des ressources naturelles.

Sentant le danger, certains pays comme l'Argentine ou le Brésil ont préconisé une réglementation plus stricte qui interdirait «toute activité de télédétection des ressources naturelles sous juridiction nationale sans accord préalable». Il va sans dire que, promoteurs de la nouvelle technologie et en meilleure position que tout autre pays, les États-Unis se sont déclarés en faveur d'un régime de liberté de télédétection partout sur la Terre ainsi que de la libre utilisation des données en résultant.

A l'origine la captation de l'ensemble des pays africains par Intelsat au détriment de son concurrent Intersputnik n'allait pas de soi. *Gorizont*, la constellation de satellites géostationnaires du réseau soviétique était plus avantageuse pour les pays africains qu'Intelsat. D'ailleurs, des pays comme l'Algérie, le Mozambique, la Libye, l'Angola et Madagascar furent membres d'Intersputnik ou eurent recours à ses services. Sy (1996) rapporte que la location d'un circuit pour la voix coûtait 11 600 dollars américains chez Intersputnik contre 19 300 chez Intelsat. On peut se demander dans ces conditions pourquoi la très grande majorité des pays africains ne diversifièrent pas leurs achats en services de télécommunications par satellite. En tout état de cause, l'exploitation d'Intelsat sur une base coopérative, internationale et publique depuis sa création en 1962 a progressivement changé. En effet, Intelsat était initialement une coopérative possédée par ses actionnaires. La part minimale était de 0,05 % et l'organisation n'était pas destinée à faire des profits mais plutôt à fournir des avantages directs ou indirects à ses membres. Ainsi, selon les termes de l'*Accord intergouvernemental d'Intelsat*, les États s'engageaient à ne pas développer de réseau concurrent pour qu'Intelsat dispose d'un monopole et d'une sécurité de marché. Parmi l'ensemble complexe de facteurs ayant entraîné la mutation de la conjoncture et la privatisation d'Intelsat figure la concurrence par la capacité et les prix faite par le câble sous-marin au satellite (Bassave, UIT/BDT ; Kane, Sonatel/Gandoul) ainsi que les organisations régionales comme Eutelsat ou Arabsat. Seydoux Bassave justifie la privatisation d'Intelsat qu'il considère comme inéluctable :

Donc si Intelsat voulait continuer à opérer comme coopérative ça aurait périclité, il faut plutôt lui donner plus de moyens d'entrer dans la compétition.

Et aussi provoquer cette privatisation pour que de gros moyens d'investissement privé puissent prendre en charge ce grand bijou pour l'humanité.

Moment charnière, le 15 février 1997 a ainsi eu lieu l'accord mondial de l'OMC sur l'ouverture des marchés de télécommunications par satellite qui devait entrer en vigueur en 1998. L'importance du rôle des acteurs privés dans l'économie du secteur est dorénavant effective :

Avec l'entrée en vigueur du cadre réglementaire concurrentiel, les transformations du secteur spatial des télécommunications ont été accélérées. La décision de transfert des responsabilités d'exploitation des organisations spatiales Intelsat, Inmarsat et Eutelsat à des sociétés privées ne pouvait plus subir de délai pour qu'existent des conditions réellement égalitaires de concurrence entre les opérateurs privés spatiaux. Pour les États devenus régulateurs et les acteurs privés chargés de l'exploitation des systèmes, des formes originales de partenariat devaient être définies pour répondre aux enjeux globaux posés par les nouvelles technologies et par la compétition commerciale pour l'utilisation des fréquences et des espaces orbitaux. (Malavialle, Pasco et Sourbès-Verger, 1999 : 163).

Cette nouvelle conjoncture vers une plus grande prise en compte des considérations commerciales et moins d'oppositions idéologiques transparait clairement en filigrane dans le lancement d'un satellite européen à partir d'une rampe de lancement russe à Baïkonour. Les revenus d'Intelsat ont connu une croissance régulière durant toute la décennie 90, principalement à cause de son orientation commerciale de plus en plus affirmée et assumée. Ainsi, le transfert en 1998 du quart de sa flotte de satellites à *New Skies Satellites*, une compagnie privée basée aux pays Bas, est justifié par Conny Kullman, à l'époque Directeur Général d'Intelsat en ces termes :

«The creation of *New Skies* was a fundamental step toward the full commercialisation of Intelsat, a goal we consider vital to our continued ability to prosper in an increasingly competitive and dynamic marketplace... Competition breeds innovation and technological advancement, which leads to lower prices and better services for customers. The end result is a more vibrant market for all communications companies, and a confirmation that Intelsat's owners are prepared to undertake fundamental change to maximise value to shareholders and customers alike.» (cité in Thussu, 2000 : 98).

Kullman a grandement promu la privatisation, estimant qu'il fallait faire vite²⁴⁸ pour profiter des bienfaits de la conjoncture favorable dans le secteur spatial. Il joua sensiblement le même rôle que Pekka Tarjanne au niveau de l'UIT. En juillet 1999²⁴⁹ à Hawaii, l'exécutif d'Intelsat approuve la restructuration de l'organisation d'une coopérative intergouvernementale en une entreprise privée. En Malaisie en octobre de la même année, l'Assemblée générale d'Intelsat avalise le plan de privatisation qui lui était proposé et décide de se transformer en corporation. La privatisation d'Intelsat pose la question importante de l'accès des pays les plus pauvres à la technologie satellitaire, accès que la structure coopérative de l'organisation facilitait jusqu'alors. Les subventions croisées et les développements technologiques servaient jusqu'alors une politique volontariste axée sur le service universel. Avec le «policy of rate averaging» :

«High density routes, for example between North America and Western Europe, had lower costs per circuit than low density routes – much of the developing world came under the latter category. In order to provide services to thin routes, Intelsat charged the same rate for all routes, thus in effect the high density traffic subsidized the others. The new Intelsat is unlikely to continue this practice.» (Thussu, 2000 : 99).

Il faut cependant relativiser cette affirmation selon laquelle les voies de haut trafic d'Intelsat contribuaient à financer celles de moindre trafic par le principe du «average pricing structure». C'est-à-dire qu'Intelsat par sa structure de tarification offrirait des prix intéressants aux pays sous-développés par la redistribution des bénéfices dégagés sur le trafic des pays développés. C'est peut-être ignorer qu'une autre mesure opérait en sens inverse. En effet, les voies de trafic moins important²⁵⁰ étaient surfacturées à

²⁴⁸ Il affirme : «new Intelsat could be established by early 2001 – in time for the new enterprise to reap the benefits of the fast-growing commercial satellite communications market.» (Intervention le 20 juillet 1999 à Vienne devant la *Conférence des Nations Unies sur l'exploration et les usages pacifiques de l'espace extra-atmosphérique*).

²⁴⁹ Le mois suivant survient la fusion de ComSat, l'investisseur le plus important d'Intelsat et de Lockheed Martin, spécialisé dans l'industrie de la défense.

²⁵⁰ Elles utilisent principalement des antennes terriennes de type B (33 à 39 pieds de diamètre), plus adaptées pour la «thin-route service» au lieu du type A (97 à 107 pieds de diamètre) réservé au trafic dense et aux pays grands consommateurs de services satellitaires.

hauteur de 50 % dans leur utilisation des services, ce qui relativise la thèse d'une subvention des pays du Tiers monde, qui utilisaient principalement des antennes de moindre taille (type B), par les pays occidentaux. Ainsi plusieurs auteurs ont dans les années 90 contesté le principe d'une subvention nette au sein du système Intelsat des pays du Sud par ceux du Nord. Hahn et Krozner (1990) ou l'OCDE (1995) par exemple montrent que même les études d'Intelsat vont à l'encontre de cette affirmation et que le coût des équipements et la tarification des services évoluent selon des fonctions mathématiques inverses et ont tendance à s'équilibrer.

6.2.2 Le secteur satellitaire et la ressource orbite-fréquence

L'orbite géostationnaire, le spectre de fréquences, les noms de domaine ou les numéros de téléphone sont des ressources communes dont d'aucuns estiment qu'elles doivent ressortir d'un régime particulier dans un esprit d'équité. La ressource orbite-fréquence est la combinaison de la position orbitale et de la fréquence utilisée par un satellite, leur interrelation pour la technologie spatiale était traditionnellement gérée de manière conjointe par l'UIT et Intelsat, ce dernier mettant à la disposition de ses clients des fréquences en même temps que les transpondeurs²⁵¹ embarqués sur ses satellites. Les satellites sont situés sur des arcs orbitaux et il a fallu s'assurer que leurs émissions n'interfèrent pas entre elles. Par ailleurs, l'orbite géostationnaire, qui a subi un processus de raréfaction très rapide, présente des positions plus avantageuses que d'autres. Ainsi, l'équateur atlantique est une position particulièrement prisée car elle permet de couvrir de manière optimale les différents continents. Par ailleurs, la couverture de certaines métropoles à forte densité de population est particulièrement attractive, ce qui attise la convoitise pour certaines positions orbitales géostationnaires.

La question centrale de la capacité de l'orbite géostationnaire est l'objet de nombreux débats. Sa circonférence est de 270 000 kilomètres, et le fait qu'elle soit subdivisée en

²⁵¹ Le transpondeur permet de recevoir, amplifier et retransmettre le signal montant issu d'une station terrienne. Ce sont les capacités des transpondeurs qui sont louées par les propriétaires de systèmes satellitaires aux opérateurs de télécommunications.

arcs égaux (de +/- 2,1 degrés) permet une capacité d'exploitation théorique pour 1800 satellites. Au début des années 80 déjà, près d'une vingtaine d'orbites géostationnaires surplombant le continent africain étaient occupées par des pays non africains²⁵². Cela semble poser un important problème d'équité :

«This, with an estimated population of 600 million people, one of the largest emerged landscapes and the richest reservoir of natural resources in the world, Black Africa will have at best at her disposal by 2000 four to six orbital slot locations (two locations for the planned launching of the Nigerian National Satellite 1 and 2 series with a big question mark and possibly four orbital locations for the planned RASCOM system beyond 2015) on a theoretical number of 1 800 orbital parking spaces.» (Sy, 1996 : 143).

La commercialisation de l'espace et le lancement du premier satellite indien en 1983, chinois en 1984 et mexicain en 1985 ainsi que l'importance des organisations régionales comme Arabsat, Eutelsat, Asiasat ou Hispasat ont considérablement raréfié les orbites géostationnaires. La position réservée pour le satellite africain Rascom se situe approximativement au-dessus du Congo. Cette réservation orbitale a vu le jour dans le cadre d'une planification des ressources au sein d'Intelsat, contrairement aux autres projets continentaux qui ont vu le jour dans le cadre d'une *course aux ressources communes*. Par ailleurs, le processus de réforme des télécommunications dans les années 90 a contribué au développement du secteur spatial avec une explosion du nombre de satellites en orbite. Entre 1990 et 1996, plus de satellites²⁵³ ont été mis en orbite que lors des 30 années précédentes. Ce signe d'une nouvelle configuration porte la marque du Quatrième Protocole de l'AGCS de l'OMC et de l'environnement plus incitatif pour les acteurs privés qu'il a promu, notamment avec l'indistinction entre systèmes de satellites nationaux ou domestiques et internationaux qui prévaut désormais car cette différence est jugée comme non pertinente avec les flux de signaux transfrontières.

²⁵² Quoique cela fut contraire à l'article 2 du Traité de l'Espace du 27 janvier 1967, par la *Déclaration de Bogota* de 1976, les États équatoriaux (Brésil, Congo, Équateur, Indonésie, Kenya, Ouganda, Zaïre et Colombie) ont revendiqué la préséance sur l'orbite géostationnaire au-dessus de leur espace aérien.

²⁵³ En 1998, il y avait 192 satellites géostationnaires commerciaux occidentaux en orbite, équipés de 4241 transpondeurs.

6.3 L'OMC : un acteur structurant de la gouvernance

Outre l'UIT, la Banque mondiale et Intelsat, l'OMC est un acteur dont l'influence sur l'économie mondiale et sur la libéralisation des télécommunications peut être considérée comme particulièrement importante. Le Quatrième protocole sur les télécommunications de base, signé en 1997 et qui a fait date, sera brièvement évoqué dans les prochaines lignes. Les engagements contractés par le Sénégal lors de la ronde de négociations sont également passés en revue.

6.3.1 L'Accord sur les télécommunications de base de l'OMC : du *free flow of communication* au *free trade in communication*

Les négociations de l'Uruguay Round, qui ont débuté en 1986 et se sont terminées en 1994, ont cristallisé fortement l'évolution du contexte international vers une plus grande libéralisation des échanges commerciaux. Le remplacement du transitoire GATT par une OMC permanente et plus contraignante dans sa mission de libéralisation des échanges commerciaux de toutes sortes, et singulièrement des échanges informationnels supposés permettre une circulation fluide des données qui est une condition essentielle de la transparence des échanges commerciaux fut une étape cruciale. Il est curieux cependant que vingt ans après le *Rapport MacBride*, l'OMC en revienne à promouvoir le *free flow of information* comme condition non plus du développement, mais de la transparence des échanges commerciaux à l'échelle transnationale. A cette différence près cependant que la nouvelle doctrine s'applique non seulement au contenu mais également aux infrastructures de télécommunications. Avec l'entrée en vigueur en 1995 de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) sous l'égide de l'OMC, les services de communication²⁵⁴ sont libéralisés. Ils incluent les télécommunications, c'est-à-dire le téléphone, le télégraphe et la transmission de données entre autres.

²⁵⁴ De même que les services financiers, les assurances, la publicité, etc.

Certaines dispositions qu'on retrouve dans les cadres de régulation des pays africains sont contenues telles quelles dans l'Accord de base sur les télécommunications de 1997²⁵⁵. Il en est ainsi de la transparence des tarifs et des coûts, de la nécessité de l'interconnexion à travers l'interopérabilité et de la compatibilité. Le *Quatrième Protocole*, signé initialement en février 1997 par 69 pays²⁵⁶ dont le Sénégal, oblige les signataires à libéraliser à terme le secteur des télécommunications dans leurs pays. Les satellites, le câble et les transmissions radio sont compris dans le champ d'application de l'accord qui oblige les États à traiter de façon identique les opérateurs nationaux et internationaux et à ouvrir leur marché aux opérateurs étrangers. Cependant, face à la réticence de certains pays, la radiodiffusion a été exclue du champ d'application, ouvrant ainsi le champ à la bataille ultérieure pour l'exception culturelle au sein d'autres forums comme l'Unesco.

L'AGCS distingue les services de télécommunications de base (voix sur téléphone, transmission de données par paquets et à commutation de circuits, télex, télégraphe, services de circuits dédiés) des services à valeur ajoutée (courriel, courriel vocal, information en ligne). Lors des négociations de l'AGCS, le Sénégal a pris, à l'instar de nombreux autres pays, l'engagement de libéraliser les services à valeur ajoutée mais non ceux de base. L'objectif du quatrième protocole était justement d'imposer une libéralisation générale sur les télécommunications de base. A cet effet, le changement important de rationalité de la gouvernance est relié à une conception divergente des télécommunications entre le GATT et l'UIT :

«The opening up of the global market in telecommunication services pitched the International Telecommunication Union against GATT over the regulation of telecommunications. The ethos of the ITU was based historically on the concept of telecommunications as a public utility, with operators having an obligation to provide a universal service. With a policy of co-operation, not competition, the ITU supported restrictions on ownership and control over telecom operations, in contrast to the neo-liberal telecommunication agenda, which championed privatization and deregulation.» (Thussu, 2000 : 90).

²⁵⁵ Également appelé «Quatrième protocole de l'AGCS».

²⁵⁶ Ces 69 pays comptent pour 93 % des revenus du secteur des télécommunications dans le monde.

6.3.2 Les engagements sectoriels du Sénégal à l'OMC

Les accords de l'OMC comprennent des engagements généraux contraignants pour l'ensemble des pays membres et des engagements spécifiques²⁵⁷ pris par certains pays lors des rondes de négociations comme celles de l'Uruguay ou de Doha. Ces engagements spécifiques sont annexés aux protocoles qui sont issus des négociations. Celle dite de l'*Uruguay Round* par exemple, qui s'est étalée sur huit ans (de 1986 à 1994), a favorisé des engagements concernant l'accès aux marchés nationaux tout en prévoyant un train d'exemptions pour certains services. C'est dans la continuité de l'*Uruguay Round* que des négociations sectorielles²⁵⁸ ont eu lieu sous l'égide de l'OMC en 1995 pour les mouvements de personnes et en 1997 pour les télécommunications et les services financiers. Les négociations sectorielles sur les télécommunications sont comprises dans le cadre de l'AGCS. Constitué d'un texte principal, d'annexes spécifiques aux différents secteurs et d'engagements spécifiques pris par les différents pays, l'AGCS a marqué un tournant important dans la gouvernance globale des télécommunications.

La liste d'engagements spécifiques du Sénégal annexée à l'Accord général du GATT sur le commerce des services (GATS/SC/75) signé en avril 1994 se réduit à peu de choses. Il n'en sera pas de même trois ans plus tard avec l'OMC et les engagements pris par le pays sur les télécommunications de base. En effet, le document (GATS/SC/75/Suppl.1) en date du 11 avril 1997 préfigure à de nombreux égards l'évolution que le secteur sénégalais des télécommunications²⁵⁹ connaîtra dans les années suivantes. Entre 1994 et

²⁵⁷ Concernant le commerce des biens, ces engagements établissent souvent des niveaux maxima concernant les tarifs douaniers.

²⁵⁸ Auxquelles tous les membres de l'OMC n'ont pas participé.

²⁵⁹ Les sous-secteurs concernés, très nombreux, concernent entre autres : la téléphonie par le réseau commuté, la téléphonie par des liaisons spécialisées (y compris par satellite), la téléphonie mobile utilisant la modulation radioélectrique de voies téléphoniques, la transmission de données par le réseau commuté, la transmission de données par liaisons spécialisées (y compris par satellite), le télex sur réseau commuté, la télégraphie, la station terrienne bilatérale, la station terrienne unilatérale, la commutation de messages télex, la radiomessagerie unilatérale, la vidéoconférence et la téléconférence audio.

1997, la conjoncture de la gouvernance aura donc évolué dans une mesure très importante. Il est désormais affirmé que les services de télécommunications de base²⁶⁰ seront exploités :

Exclusivement par l'intermédiaire du réseau de la Sonatel, sur lequel le trafic international fait l'objet d'un monopole. Le monopole de la Sonatel doit prendre fin le 31 décembre 2003 au plus tôt et le 31 décembre 2006 au plus tard ; les autorités examineront après 2003 la possibilité d'ouvrir le secteur à d'autres opérateurs. (OMC, 1997 : GATS/SC/75/Suppl.1).

Il est intéressant de noter que la date du 19 juillet 2004 comme fin du monopole de la Sonatel est parfaitement conforme à cet engagement. Mais il est peut-être encore plus pertinent de relever les engagements pris par rapport au cadre réglementaire et de les comparer avec les mesures effectives de régulation appliquées dans le pays. En effet, l'engagement est pris de créer au plus tard le 31 décembre 1997 «une structure de réglementation destinée à favoriser une concurrence saine et loyale entre opérateurs». Pour la téléphonie mobile également, l'engagement est pris par le gouvernement sénégalais d'ouvrir son marché à un ou deux opérateurs après un appel d'offres international qui devait avoir lieu durant l'année 1997. Comme nous allons le voir, le pays s'est assez fidèlement tenu à ce calendrier. Pour ce qui est du service universel, la contrainte imposée par l'OMC concerne plus la transparence des procédures que le contenu des politiques publiques. Elles doivent être «administrées de manière transparente, non discriminatoire et neutre du point de vue de la concurrence». L'indépendance du régulateur, conçue comme une *absence de lien avec tout fournisseur de services de télécommunications*, est pour sa part considérée comme essentielle. Par ailleurs, un élément relatif à la neutralité procédurale figure également parmi les engagements spécifiques pris par le Sénégal à l'OMC.

²⁶⁰ Il s'agit des services locaux, interurbains et internationaux «fournis dans les réseaux publics de télécommunication, à l'aide de toute technologie, et assurés par la mise à disposition d'installations, la vente ou la revente, entre points fixes, de services publics de télécommunication» (OMC, 1997). Les marchés concernés sont ceux des services de téléphonie vocale, de transmission de données avec commutation par paquets, de transmission de données avec commutation de circuits, de télex, de télécopie et de circuits loués privés. L'audiovisuel n'est pas visé par cette disposition.

Aucune disposition de l'AGCS ne va à l'encontre de la nécessité de mettre en place des politiques spécifiques pour les services publics. L'AGCS définit les services publics comme des services qui ne sont pas fournis sur une base commerciale ni en concurrence avec d'autres fournisseurs. Ils ne sont pas inclus dans les engagements spécifiques des États. Il a donc été nécessaire de privatiser certains services publics antérieurement à l'AGCS. La Banque mondiale s'y est employée, et nulle part dans l'AGCS le terme «privatisation» n'a par conséquent besoin d'apparaître. En effet, il est notable que les monopoles, publics ou privés, ne sont pas formellement interdits par l'OMC. Par contre, d'autres organismes de gouvernance globale ont pour rôle de proscrire les monopoles et de réduire l'intervention de l'État dans des champs de compétence régalienne classique. C'est le cas de la Banque mondiale dont l'action en vue de la privatisation des entreprises publiques explique pour une grande part le panorama unifié du secteur public actuel dans les pays africains. En fait, ce partage des rôles entre les institutions de gouvernance apparaît encore plus clairement si l'on considère par ailleurs que pour être membre de la Banque mondiale, les pays sont obligés d'adhérer auparavant au Fonds monétaire international (FMI) qui est chargé de la réforme du cadre macroéconomique international. On le voit, la réforme prend appui sur un réseau d'institutions dont le rôle se complète, même si des oppositions sont susceptibles d'émerger parfois entre elles.

CHAPITRE VII

L'ORGANISATION ÉTATIQUE POSTCOLONIALE DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU SÉNÉGAL

«Whether written down in a formal institution, built into a new set of governmental institutions, or puffed up into a universal creed (or, as is not uncommon, all three), these notions, which I would call ideology in the proper sense of the term, play a similar role to the less-tutored, preideological ones they have succeeded. That is to say, they provide a guide for political activity ; an image by which to grasp it, a theory by forward into a more self-conscious, or anyway more explicit dimension, of what were once but established attitudes and received conventions is one of the central features of what we have come to call, half wistfully, half worriedly, “nation building”.» (Geertz, 1973 : 340).

La construction de l'État-nation telle qu'elle est discursivement reliée en postcolonie à la centralité des télécommunications a quelque chose à voir avec la grande société du *technological sublime*. Les technologies de communication sont ainsi dotées de : «[...] the capacity to transform, in Dewey's terms, the great society created by industry into a great community : a unified nation with one culture, a great public of common understanding and knowledge.» (Carey, 1989 : 143). Cette rhétorique de l'identité nationale attribue un statut très particulier à la communication sociale comme moyen d'atteindre une société irénique et les infrastructures de télécommunications tiennent une place centrale dans ce *sublime* projet. Les télécommunications sont ainsi au cœur du projet de construction de l'État-nation et de l'imaginaire citoyen dans les pays nouvellement indépendants. Les infrastructures servant de support aux institutions médiatiques sont par ailleurs discursivement reliées à la thématique du développement par les élites africaines. Il est à cet égard intéressant de noter que l'approche régionale (ou panafricaine) du développement ouest africain (ou africain) se bute à l'impératif de souveraineté nationale mis de l'avant par la quasi-totalité des pays africains depuis les années 60 comme le rappelle Akwule (1988 : 192) : «[...] several diplomats expressed the view that telecommunications was a very important national development tool and that to relinquish any control over telecommunications was tantamount to losing

significant aspects of national sovereignty.» La communication et ses infrastructures sont une ressource de première importance pour le développement et le maintien du pouvoir. Innis (1972) nous rappelle à cet effet que les rapports entre la communication, les biais qui leur sont inhérents et l'exercice du pouvoir sont indissolublement liés.

7.1 L'exploitation des réseaux de télécommunications et les acteurs impliqués

«In spite of the difficulties incidental to competition the position of the Company [Baie d'Hudson] has been greatly strengthened by its personnel, by its long acquaintance with the characteristics of the trade, and by its historical position. Its advantage in the possession of a large central organization and its effectiveness in dealing with governments, its reputation in the selling market, and its connection with other important capital interests in the London market, and consequently its control over important transportation developments, have been of material importance.» (Innis, 1956 : 376).

7.1.1 La régulation comme jeu et enjeu

Selon les juristes, la régulation n'est qu'une phase transitoire pour favoriser l'avènement de mécanismes de concurrence performants et suffisants en eux-mêmes pour organiser le fonctionnement de l'économie. En ce sens, l'horizon de la régulation sectorielle est sa propre disparition au profit d'une autorité de concurrence qui opère transversalement sur l'ensemble des secteurs économiques. La compétence sectorielle²⁶¹ du régulateur est une question qui a été âprement débattue au Sénégal, de même que celle de la surveillance des règles de la concurrence. Le droit de la concurrence est-il assuré par l'autorité horizontale de la concurrence ou la concurrence est-elle plutôt à prendre en charge par le régulateur au sein de chaque branche ? En Angleterre, la concurrence est gérée par l'autorité sectorielle considérée comme plus au fait des problèmes de concurrence de son secteur, en l'occurrence l'Office of Communications (Ofcom). Ailleurs comme au Canada avec le Bureau de la concurrence ou en France avec le Conseil de la concurrence, c'est une autorité transversale qui a en charge l'application du cadre

²⁶¹ Faut-il un régulateur pour chaque branche ou plutôt un organe multisectoriel qui ait en charge les télécommunications, l'eau, l'énergie, etc. ?

réglementaire qui organise la concurrence. Selon Crocq (2004), l'autorité de contrôle de la concurrence (Commission Nationale de la Concurrence (CNC) au Sénégal) et celle en charge de la régulation sectorielle (l'ART) ont des missions distinctes. Les autorités de la concurrence interviendraient *ex-post* pour contrôler les comportements anticoncurrentiels tandis que les organes de régulation ont une action *a priori* pour favoriser un environnement concurrentiel. Au Sénégal l'ART contrôle l'entrée au marché à travers l'allocation des licences et des ressources. Le risque est ici celui d'une collusion possible entre les acteurs : «il est plus facile de 'capturer' un régulateur spécialisé qui est l'interlocuteur habituel des entreprises d'un secteur donné, qu'une instance de surveillance qui intervient *ex-post*» (Crocq, 2004 : 234). Au niveau de l'information, la régulation sectorielle nécessite de rechercher de l'information alors que le contrôle de la concurrence basé sur l'observation des acteurs et de leurs comportements en produit. Les rapports entre la régulation et les opérateurs sont très importants et de leur nature dépend en partie le succès du processus de régulation. Or au Sénégal les discours portant sur les opérateurs s'inscrivent généralement dans le registre de la crainte. Étant donné que l'objectif des opérateurs est de rentabiliser le plus rapidement possible leurs investissements, Ndiaye (Conseil de Régulation) craint une collusion, c'est-à-dire une entente illégale entre les deux opérateurs de téléphonie mobile : la Sonatel et Sentel et au détriment des effets attendus de la concurrence pour les usagers. Une autre collusion potentielle²⁶², qui risque d'affecter l'indépendance du régulateur, est celle entre l'ancien opérateur historique et l'État, du fait des intérêts communs qu'ils ont encore puisque l'État est intéressé aux bénéfices de l'opérateur dont il demeure actionnaire à hauteur de 24 % en 2005. Par ailleurs, cette menace est renforcée par la proximité historique entre l'administration d'alors qu'était la Sonatel et l'État et que Sarr (Sonatel) résume sous forme d'euphémisme : «Même privatisés, à

²⁶² Les archives de la Sonatel nous ont par exemple montré que les contentieux opposant l'opérateur historique à ses clients corporatifs ou privés sont souvent résolus en faveur de l'opérateur. Le dossier des contentieux auquel nous avons eu accès montre que sur 19 décisions rendues entre 1999 et 2001 par le Tribunal régional hors classe de Dakar, 16 ont été favorables à l'opérateur, deux décisions n'ont pas été rendues parce que le tribunal s'est déclaré incompétent et une seule lui a été défavorable.

partir du moment où l'État était encore dans notre capital, mais surtout on était l'acteur unique en fait. On avait un rôle d'opérateur historique²⁶³ donc il y avait une sorte de cohérence de ce que voulait l'État et de ce que nous faisons.» Autre élément, la distinction entre les opérateurs étrangers et nationaux est de plus en plus malaisée (Lohento, Cipaco). C'est parce que les opérateurs multinationaux se servent des anciens opérateurs historiques, identifiés aux pays, comme *chevaux de Troie* pour pénétrer les marchés africains. Malgré la privatisation de la Sonatel en 1997, son monopole sur certains services et sur le fixe perdurera jusqu'en juillet 2004 et même au-delà puisqu'il n'y a pas d'autre opérateur titulaire d'une licence globale susceptible de la concurrencer sur le segment du fixe. C'est ce qui fait dire à plusieurs de nos enquêtés qu'il s'agit d'un monopole technologique²⁶⁴, privé²⁶⁵, de fait²⁶⁶, de droit²⁶⁷ ou naturel²⁶⁸ selon la perspective adoptée.

La distinction entre opérateurs de télécommunications *lourds* et *légers* sépare ceux qui implantent et gèrent des infrastructures de télécommunications lourdes et complexes de ceux qui s'adonnent principalement à l'achat et à la revente de services de télécommunications. Il s'agit dans ce dernier cas de courtiers dont le «call-back» et les cartes d'appel constituent le terrain de prédilection. Ils sont très consommateurs de services d'interconnexion et mettent à profit les infrastructures existantes pour offrir leurs services. Les opérateurs *lourds* quant à eux luttent sur le terrain des infrastructures et de la capacité. C'est sachant cela que la Sonatel a souhaité instaurer des tarifs d'interconnexion élevés au motif qu'autrement, les entrants seraient peu incités à déployer leurs propres infrastructures (Sarr, Sonatel). Au Sénégal, la Sentel et la Sonatel sont à ce jour les seuls exploitants d'infrastructures détenteurs de licence et sont par conséquent à classer dans la catégorie des opérateurs *lourds*. Étant donné les niveaux

²⁶³ L'opérateur privatisé demeure seul joueur jusqu'à l'arrivée de Sentel sur le segment mobile en 1998. D'où la perdurance de sa régulation du secteur alors qu'il est privatisé jusqu'en 2002.

²⁶⁴ Par l'exclusivité de l'accès aux facilités essentielles comme le satellitaire ou le câble sous-marin.

²⁶⁵ Par le statut privé de la Sonatel à qui le monopole est concédé sur certains segments.

²⁶⁶ Du fait de l'absence de concurrent à sa mesure malgré la libéralisation formelle du secteur.

²⁶⁷ Parce que la convention qui lie l'entreprise à l'État lui concède légalement pour sept ans le monopole partiel.

²⁶⁸ Par la taille de l'infrastructure et la dominance de la Sonatel sur les ressources et les acteurs du secteur.

d'investissement consentis par ces gros joueurs supportés par des multinationales²⁶⁹, les opérateurs essaient de peser de tout leur poids dans la régulation. Il devient dès lors intéressant de concevoir l'économie politique de la réglementation en termes de capture (Stigler, 1971), quand des groupes d'intérêt spécifiques essaient d'orienter le résultat du processus selon leurs intérêts propres. Il est également possible d'analyser le phénomène sous le registre d'un jeu dans lequel les acteurs cherchent à travers une panoplie de stratégies à maximiser leurs gains, l'enjeu étant la captation des ressources publiques pour l'intérêt spécifique d'une catégorie particulière d'acteurs.

Les acteurs sont multiples et ne se limitent pas aux opérateurs. Ils comprennent entre autres des intérêts industriels, des opérateurs régionaux ou multinationaux, des équipementiers de télécommunications, des banques d'affaires, les organisations de gouvernance globale, les bailleurs de fonds, les agences d'aide au développement, etc. L'État sénégalais en tant que tel regroupe une myriade d'administrations et de démembrements dont les intérêts ne sont pas toujours convergents. Ainsi le Ministère de la communication, le Ministère du commerce, le Ministère des finances et la Présidence de la République sont au Sénégal des acteurs étatiques importants dans la régulation des télécommunications, sans qu'il soit toujours très facile de distinguer leurs logiques spécifiques. Il faut y ajouter la pièce maîtresse dans tout le processus de régulation, à savoir l'agence de régulation elle-même. Au Sénégal, les associations de consommateurs, les regroupements professionnels comme les associations d'exploitation de télécentres, les chercheurs indépendants ou divers groupes de pression appartenant à la société civile font également partie du panorama des acteurs intéressés au processus de régulation des télécommunications. Il est intéressant de noter que s'il y a un argument que la quasi-totalité des acteurs impliqués invoquent en appui de leurs requêtes, discours et stratégies, c'est bien l'intérêt public²⁷⁰ et le service universel.

²⁶⁹ Millicom Cellular SA pour Sentel et France Télécom pour la Sonatel.

²⁷⁰ La FCC par exemple, a été critiquée au motif que l'intérêt public qu'elle dit fonder ses décisions est questionnable car il semble difficile de l'invoquer sans consulter le public intéressé au premier chef.

7.1.2 Le service universel : une tension entre équité et efficience

Le bien commun, c'est ce qui appartient à tout le monde (ou à personne) au présent et au futur. *Le bien public*, c'est ce à quoi tout le monde doit avoir droit, ici et maintenant. *Le service public*, c'est la manière dont doivent être gérés, produits et distribués ces biens communs et publics. Et ceci à toutes les échelles, du village à la planète. (Benamrane, 2005 : 374).

7.1.2.1 Service public et service universel

Historiquement, la paternité du service universel est attribuée au Président d'AT&T, Théodore Vail qui, en 1907, a préconisé l'implantation d'un réseau unique avec sa politique du *one policy, one system, universal system*. C'est peut-être là également l'origine de la conception du service universel comme réseau universel qui perdura pendant longtemps²⁷¹. Une différence de taille mérite cependant d'être notée car l'universalité du réseau et du service afférant n'était à l'origine pas pensée dans une perspective d'équité sociale mais plutôt dans le cadre d'un projet technique et commercial (Alhassan, 2003).

La recherche d'une allocation optimale des ressources fondée sur la théorie économique²⁷² est constamment en tension avec une perspective de justice sociale soucieuse d'équité. Dans les télécommunications, le service universel peut être considéré comme relevant d'une politique publique destinée à corriger les effets de la concurrence en instaurant des objectifs de niveau supérieur que certaines mesures correctives vont encadrer. Alors que pendant longtemps, le service universel ne

²⁷¹ Cette analyse du service universel en termes de *disponibilité technique* du réseau est encore fortement ancrée. Ainsi, l'un de nos enquêtés, Mamadou Ndiaye (TéléSénégal), évoque le service universel à propos de la modernisation du réseau et de sa disponibilité en zone urbaine. En ce sens, il serait peut-être plus adéquat de parler de la *desserte urbaine* que de service universel

²⁷² «Les biens publics sont non exclusifs et non rivaux : tout le monde peut s'en servir, et s'en servir n'en prive pas les autres. Il en résulte que le marché ne peut les produire, ce qui nécessite une intervention publique. Leur mise en œuvre est entravée par trois problèmes classiques de la théorie économique, les pratiques du passager clandestin, le dilemme du prisonnier et les comportements moutonniers. Une autre difficulté théorique est que très peu répondent strictement à la définition. Les autres sont des biens publics "impurs".» (Benamrane, 2005 : 376).

concernait qu'un réseau unique²⁷³ qu'il fallait étendre sur l'ensemble d'un territoire donné, actuellement des technologies différentes concourent conjointement à réaliser la mission de service universel. Ainsi au Sénégal, la téléphonie fixe et la téléphonie mobile contribuent ensemble à déterminer le taux de densité téléphonique du pays. Ailleurs comme au Canada, le service universel tend à intégrer l'Internet ou le haut débit. En Europe, la Commission européenne définit le service universel comme «un ensemble de services minimal défini, d'une qualité donnée, qui est accessible à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et, à la lumière des conditions spécifiques nationales, à un prix abordable.» (cité par Crocq, 2004 : 190).

Le service universel est à comprendre dans le cadre plus large d'une mission de service public²⁷⁴. Économiquement, le service public est destiné à corriger les effets néfastes du marché sur les principes d'équité et de justice sociale. Trois univers de définition sont retenus par Cohen et Henry (1997) pour définir le service public : juridique, économique et communautaire. La conception courante du service public réfère au dernier univers de signification car le service public y est conçu comme l'assurance de la démocratisation d'un service, c'est-à-dire sa disponibilité à un prix «raisonnable» sur l'ensemble d'un territoire donné. On est ainsi très proche de la définition du service universel. Au plan économique, procédant d'une logique de l'équité, la mission de service public est pour la puissance publique un instrument pour contrebalancer les effets de la libéralisation des télécommunications qui constituent une *défaillance du marché*²⁷⁵. On peut également considérer le service universel dans une perspective de cohésion sociale, c'est-à-dire qu'il regrouperait un certain nombre de prestations et de services nécessaires minimalement requis pour la participation des individus à la vie sociale. Cette définition se rapproche de celle des biens *tutélaires* (Musgrave, 1959) et qui font l'objet d'une attention particulière de l'État qui considère socialement nécessaires leur production et

²⁷³ Le service universel coïncidait alors avec le réseau universel.

²⁷⁴ Même si ce n'est pas l'avis de Pierre Musso qui affirme que «le service universel est le RMI du service public» (cité in Benamrane, 2005). C'est-à-dire que le service universel serait une version faible et dégradée du service public français qu'on présente sous des dehors attractifs malgré son démantèlement.

²⁷⁵ C'est-à-dire que la logique de marché ne suffit pas à remplir certains objectifs comme l'aménagement du territoire ou l'équité dans l'accès aux services d'utilité publique.

leur consommation. L'allocation de ces biens par le marché aboutirait à un niveau de tarification qui les rendrait inabordables pour certaines catégories de la population et la tutelle de l'État doit s'assurer de leur disponibilité pour tous les citoyens. Le cas du service universel nous semble relever de cette catégorie. De même que des médias actifs et indépendants sont une condition d'un espace public qui remplit sa fonction d'animation d'une société démocratique, de même le service universel est un prérequis pour la pleine participation des individus à la vie sociale et collective. Par la prise en compte de cet objectif de haut niveau par l'État, ce dernier cherche à augmenter de manière absolue le bassin d'utilisateurs au-delà de ce qu'il serait si les opérateurs ne suivaient que la règle voulant l'exploitation des zones les plus densément peuplées et dont les investissements peuvent être plus rapidement amortis au détriment des autres (zones rurales, enclavées ou dont les habitants sont éparpillés). Dans ce cas, le service universel peut-être considéré comme une politique de redistribution.

7.1.2.2 L'organisation du service universel au Sénégal

Service universel : mise à la disposition de tous d'un service minimum consistant en un service téléphonique d'une qualité spécifiée à un prix abordable, ainsi que l'acheminement des appels d'urgence, la fourniture du service 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. (*Loi no 2001-15* du 27 décembre 2001 portant Code des télécommunications en son article 2).

Le choix des opérateurs chargés du service universel est un enjeu stratégique de la plus haute importance. Il revient à l'État de décider d'attribuer (ou d'imposer) la charge du service universel à un opérateur particulier. Ce point a été l'objet d'un débat très animé entre l'opérateur historique, la Sonatel et sa concurrente la Sentel. Lors des assises de juillet 2004 sur la libéralisation des télécommunications, la Sonatel a clairement exprimé son désir de se voir confier de manière exclusive la mission de service universel. Basant ses exigences sur l'envergure nationale de son infrastructure et sur son expertise dans la

téléphonie rurale, l'opérateur dominant s'est opposé à ce qu'il qualifiait péjorativement de «fragmentation» du service universel et qui semblait susceptible de nuire à l'atteinte des objectifs fixés que Sagna (Osiris) qualifie de dérisoires²⁷⁶. Sentel pour sa part, soutient que toutes les ressources doivent être mises à profit et que l'attribution d'un monopole sur le service universel serait préjudiciable à la couverture nationale recherchée (Niang, Sentel). Ce point est encore en débat, et l'exemple français est souvent évoqué, qui veut que seuls les opérateurs dotés d'une infrastructure à l'échelle nationale puissent prétendre à cette charge. Une autre possibilité est envisagée avec l'attribution de licences locales spécifiques pour une zone géographique donnée (Zongo, Panos). Mais cette voie semble rallier peu de suffrages jusqu'à présent.

Le financement du service universel n'est pas moins objet d'enjeu que le choix de l'attributaire de la charge elle-même. Au Sénégal, le choix a été fait de financer le service universel par le biais d'un Fonds de développement du service universel des télécommunications (FSU²⁷⁷). Il s'agit de compenser économiquement l'opérateur chargé de la mission de service universel pour les investissements peu rentables qu'il consent au titre de son fardeau. Le principe est celui du «play or pay», c'est-à-dire que l'opérateur soit a en charge effectivement le service universel et est compensé, soit ne l'a pas et il est dans ce cas obligé de contribuer financièrement²⁷⁸ à la mission qui incombe à son concurrent. Cependant, en 1999 en Grande-Bretagne, l'OFTEL a considéré que la mission de service universel confère des avantages immatériels (prestige, effet marketing, etc.) qui compensent et même dépassent le coût de l'effort financier consenti. La contribution ou la non contribution des autres acteurs résulte dans ce cas de

²⁷⁶ Aux termes du Cahier des charges de 1996 qui lie l'État du Sénégal à la Sonatel, le programme d'équipement des zones rurales lui fixe pour objectif d'équiper les chefs lieux de communautés rurales avant 2000 et 850 villages définis (sur plus de 14 000) avant 2005. La densité en points publics d'accès (télécentres) est fixée à 1 pour mille à l'horizon 2000.

²⁷⁷ Il prendrait la forme d'un mécanisme de péréquation et de compensation pour réduire le fossé entre les zones rurales et urbaines et au sein des zones elles-mêmes. En plus de l'évocation des différentes approches de financement par le marché, il a également été question de l'intervention de l'État et de la Banque mondiale pour doter le Fonds.

²⁷⁸ Souvent, la contribution se fait au prorata de l'activité de l'opérateur. Il faut pour cela déterminer le pourcentage de lignes déficitaires au niveau national et le comparer à celui de lignes déficitaires dans le parc de l'opérateur considéré.

L'évaluation du coût des investissements consentis comparé à celui des bénéfices induits retirés. Il peut également arriver que par un principe de péréquation, notamment géographique (subventions croisées), les zones défavorisées soient financées par des marges de profit supérieures réalisées dans les zones les plus rentables²⁷⁹.

L'usage de la notion de *service universel* ou d'*accès universel* traduit des préoccupations différentes. Ainsi Mustafa (1997) argumente en faveur de l'abandon de la notion de service universel au profit de celle d'accès universel dans les pays sous-développés. Le service universel dans sa définition classique lui semble difficilement réalisable dans des contextes de rareté des ressources comme c'est le cas dans la majorité des pays africains. Il affirme : «rural and remote areas in Sub-Saharan countries are best characterized by low incomes and large but dispersed populations ; thus revenues from telephone service are relatively low while costs of connecting customers to the national network are relatively high.» (Mustafa, 1997 : 31). Bien qu'il affirme que les deux termes peuvent être regroupés sous la notion unique d'universalité, Sylla (ESMT) distingue le service universel comme s'appliquant aux ménages et susceptible de caractériser un taux de pénétration relativement élevé (pays industrialisés) de l'accès universel plus pertinent pour des ressources mutualisées pour le bénéfice d'une communauté dans son ensemble. Cette analyse, qui recoupe l'évolution du concept dans les discours des organismes multilatéraux, montre l'action de la communauté épistémique qui s'est construite autour de notions partagées comme nous le verrons plus loin.

De manière générale, l'universalité tient un degré de priorité élevé dans les discours de l'ensemble de nos enquêtés. Sa fonction redistributive confère au service universel une composante éthique contre laquelle il est difficile de s'élever. Mais au fond il en est du service universel comme il en est des infrastructures de télécommunications pour le développement. Les deux sont invoqués comme solutions à des problèmes soit de

²⁷⁹ De la même manière que les appels internationaux ont longtemps subventionné les appels locaux ou qu'au sein d'Intelsat les voies de trafic dense ont *relativement* subventionné celles de moindre trafic. Ce principe de subventions croisées est de plus en plus décrié, notamment par l'UIT et la Banque mondiale, au motif qu'il est non économique. C'est parce que dans un secteur libéralisé, la péréquation expose l'opérateur à un «écrémage» par les concurrents qui vont exploiter la niche où les prix sont les plus élevés, laissant les zones défavorisées à l'opérateur chargé de la mission de service universel.

développement national, soit d'accès des communautés aux ressources en moyens d'information, mais les deux *in fine* sont susceptibles de servir les intérêts des équipementiers et des opérateurs surtout soucieux des opportunités d'affaires qui leur sont ainsi offertes. La quasi-faillite de la Sonatel sur la question du service universel, dénoncée par Sagna (Osiris), est invoquée pour proposer des modèles alternatifs comme une fragmentation de la mission de service universel au Sénégal. Celle-ci consisterait à concéder²⁸⁰ à plusieurs opérateurs la mission de desservir l'ensemble des localités du pays en infrastructures de télécommunications. La Sonatel a pu en son temps s'élever contre ce projet en estimant que son expertise la qualifie plus que tout autre opérateur à remplir cette mission qui relevait historiquement de ses attributions :

Ce qu'on dit c'est qu'on a toujours fait du service universel et on s'engage à continuer à faire du service universel. L'État n'a qu'à dire ce qu'il veut, nous on le fera dans ce cadre-là. C'est notre position aujourd'hui. Vous voulez faire de la téléphonie rurale ? On le fait déjà, on n'a pas fini de couvrir le pays. Il y a 2000 communautés de couvertes aujourd'hui, il y en a 14 000 donc il y a encore beaucoup de choses à faire. Dites-nous comment vous voulez y aller, à quel rythme, quels services vous voulez y mettre et nous y mettrons du nôtre. C'est moi qui l'avais dit à l'époque, pour moi c'est les opérateurs. (Sarr, Sonatel).

En fait, la dernière phrase montre que la Sonatel semble accepter de partager la concession mais elle veut gérer la rareté en préconisant que seuls les opérateurs, c'est-à-dire les acteurs titulaires de licence, devraient pouvoir recevoir cette *charge* très lucrative. Un autre argument invoqué par notre enquêté est d'ordre économique car étant donné la forte implantation de son réseau au niveau national, l'équipement de l'ensemble des villages restants se ferait à un coût marginal, contrairement aux nouveaux entrants qui devraient bâtir de bout en bout leur infrastructure. Aussi Sarr (Sonatel) estime-t-il que le monde rural est un *monopole naturel* si on l'envisage du point de vue des infrastructures de télécommunications alors que Kane (Sonatel/Gandoul), dans la même veine, invoque que le rural est un «secteur service

²⁸⁰ La mission service universel est une concession que l'État sénégalais confie aux opérateurs qu'il juge qualifiés.

public», avec la même revendication que son collègue sur la nécessité de le réserver pour l'opérateur dominant.

L'importance de l'accès universel tiendrait à son aspect stratégique pour l'aménagement du territoire²⁸¹ et la concurrence serait un bienfait dans cette perspective puisqu'elle est susceptible de minimiser le coût de l'accès universel (Sylla, ESMT). Il faut cependant noter que l'accès aux télécommunications est mesuré à partir du taux de pénétration. Or ce dernier a explosé avec le développement fulgurant du mobile dans beaucoup de pays africains vers la fin des années 90, ce qui fait dire à Sagna (Osiris) que «la télédensité est portée par le mobile». De fait, la situation semble moins urgente vue de loin. Cependant, la technologie filaire, beaucoup plus lourde à implanter que les infrastructures de téléphonie cellulaire, demeure essentielle pour des applications comme la large bande et rend problématique une substitution pure et simple du fixe par le cellulaire dans les villes et villages africains. C'est en ce sens que les investissements massifs requis pour avancer vers l'universalité dans le domaine des services de télécommunications sont encore un enjeu important au Sénégal et dans les autres espaces postcoloniaux africains.

7.1.3 La question de la sectorialité

Au Sénégal comme ailleurs en Afrique, la création de l'organe de régulation a posé la question corollaire de la délimitation de son champ de compétences. Il s'agit de savoir si le régulateur devait être sectoriel (en charge du secteur des télécommunications uniquement) ou multisectoriel. L'intérêt pour cette question nous est venu d'informations selon lesquelles la Banque mondiale tentait de promouvoir dans les pays africains des régulateurs multisectoriels. Il s'agissait donc de voir dans quelle mesure le Sénégal a pu s'affranchir des pressions des experts internationaux et comment la décision finale a été prise. Au niveau des acteurs que nous avons interrogés, des arguments en faveur des deux approches ont été avancés. En faveur de la multisectorialité revenait l'argument selon lequel il permettrait de réduire les coûts

²⁸¹ Il faudrait selon Sylla élargir l'accès universel aux services de base (eau, énergie, etc.) et il promeut la notion d'accès universel aux services de base (AUSB).

financiers et en ressources humaines par leur mutualisation au bénéfice de plusieurs secteurs économiques, bénéfice particulièrement précieux en contexte de rareté des ressources comme au Sénégal. Par ailleurs, la multisectorialité semblait de nature à faciliter la convergence de la régulation, cela d'autant plus que la convergence technologique rendait déjà caducs les régulateurs sectoriels (Lohento, Cipaco ; Zongo, Panos). Le troisième bénéfice attendu d'une régulation multisectorielle est de faciliter le service universel, particulièrement avec le réseau postal qui est habituellement le plus étendu du service public dans les pays africains. On se rappelle qu'en 1985, la création de la Sonatel avait consacré la séparation des télécommunications d'avec la Poste. Il s'agissait d'un divorce dans l'exploitation ; or en 2006 a eu lieu un remariage mais dans le domaine de la régulation puisque l'ART est devenue Agence de régulation des télécommunications et des postes :

Je pense que ce n'est pas mal parce qu'aujourd'hui si on a une préoccupation d'accès universel, la Poste devient incontournable. C'est vraiment l'organisme qui a le réseau d'implantation le plus dense dans les différents pays africains. On a des bureaux de poste partout. Dans les petites bourgades, dans les petits départements on a des bureaux de poste.
(Ndiaye, Conseil de Régulation).

A l'encontre des défenseurs d'une régulation multisectorielle, les tenants de la monosectorialité soutiennent que la multisectorialité a fait historiquement la preuve de ses déficiences et qu'il s'agit davantage d'une juxtaposition que d'une réelle intégration entre les différents secteurs. Ainsi, au lieu d'avoir une agence alourdie avec des directions sectorielles qui ne communiquent pas entre elles, il est avancé qu'il serait préférable de promouvoir des agences spécifiques pour des raisons d'efficacité. Deuxième écueil soulevé, une véritable régulation multisectorielle nécessite en amont une intégration de la législation entre les différents secteurs régulés, intégration qui est loin d'être effective au Sénégal. Le troisième argument concerne la très grande spécificité du secteur des télécommunications qui appelle un organe spécifique pour sa gestion. François da Sylva (DEPLT) fait à cet égard un effort de synthèse quand il affirme :

Quand on fait la somme des ressources de toutes les agences, on se rend compte que le sigma agences est supérieur à l'agence multisectorielle. Mais il y a un autre problème qui se pose, c'est celui de l'efficacité de la réglementation et le choix de l'homme dont le profil est le plus adapté à cette fonction-là de gestion de ce multisectoriel. Le multisectoriel devient donc lourd, il est hyperpuissant mais quelqu'un qui ne peut pas connaître tous les dossiers de manière à ce qu'il soit indépendant et responsable de l'ensemble des décisions qui vont sortir de là. Il va se passer qu'on aura quelqu'un qui sera là en haut et en fait ceux qui feront la régulation ce seront les directeurs de secteur de régulation qui seront mis en place. Alors il faut voir s'il ne vaut pas mieux sortir celui-là et le remplacer par des agences spécialisées, je crois que c'est ça que l'État a dû analyser et a pris sa décision.

7.2 Le cadre général d'organisation du secteur

Le cadre qui organise les télécommunications sénégalaises pendant la période postcoloniale (1960-2005) peut être classé en fonction du degré de généralité que les normes juridiques présentent (Appendice I). Nous avons ainsi retenu les textes d'orientation politique qui prennent la forme de déclarations de politique sectorielle émanant du pouvoir politique (chef de l'État ou Ministère de tutelle selon le partage des compétences). Ces textes définissent le cadre et les lignes directrices que la puissance publique entend donner au fonctionnement d'un secteur économique donné. D'un niveau de généralité moindre que les politiques publiques, les lois sont cependant caractérisées par leur impersonnalité. Émanant soit du gouvernement (projet de loi) soit de l'Assemblée nationale (proposition de loi), le dispositif légal nécessite une norme juridique inférieure plus précise et clarifier les conditions de son application. C'est le décret d'application qui remplit cette fonction. Le décret est pris par la puissance publique et prend effet à la date de sa promulgation, c'est-à-dire de sa publication au journal officiel. Le quatrième et dernier niveau que nous avons retenu pour analyser le cadre juridique sénégalais est la décision qui procède du pouvoir réglementaire du régulateur et qu'il prend pour arbitrer le secteur des télécommunications.

Nous allons à présent périodiser, en fonction de l'analyse du corpus juridique, l'organisation étatique des télécommunications sénégalaises entre 1960 et 2005.

7.2.1 Évolution du cadre juridique sénégalais et régimes de régulation

Pendant la période coloniale, entre 1905 et 1960, la France exploitait les télécommunications dans ses colonies par l'entremise de *France Câbles et Radio* (FCR), un démembrement de l'*Administration Française des Postes et télécommunications* (AFPT), l'ancêtre de France Télécom. FCR servait de *tête de pont* de la France dans ses colonies africaines. La situation n'était pas différente pour l'empire britannique qui disposait de *Cable and Wireless* pour les mêmes fins. La prépondérance technologique à l'époque des ondes décamétriques et du câble sous-marin explique la dénomination similaire des deux opérateurs coloniaux. Avec le développement de la technologie satellitaire dans les années 60 et 70, la conjoncture technologique et organisationnelle des télécommunications africaines et mondiales change de manière notable. On assiste à un «développement spectaculaire des télécommunications internationales, notamment par la mise en place des satellites de télécommunications» (Ndiaye, TéléSénégal). La mise en service de la station terrienne²⁸² de Gandoul en avril 1972 date de cette période. Ainsi, le nouvel État postcolonial sénégalais promeut la création d'une structure spécialisée dans les communications internationales. Il s'agit d'un élément incontestable de prestige d'une part et de l'autre d'un instrument d'insertion dans la société des nations à laquelle l'État sénégalais veut apporter sa voix. Il s'agit, pour reprendre le langage poétique du Président poète Senghor, de participer au «rendez-vous universel du donner et du recevoir». Il faut comprendre donc dans le cadre de la construction de l'État-nation l'organisation initiale des télécommunications sénégalaises. De fait, la distinction entre les télécommunications nationales (du ressort de l'OPT) et les télécommunications internationales date du boom corrélatif de la technologie satellitaire et des possibilités nouvelles de communiquer à l'international qui en ont découlé. Le développement subséquent du segment international a été si important que vers 1976 l'État sénégalais a forcé la main à l'État français pour faire passer sa part dans le capital de l'opérateur de 25 % à 51 %. Face au développement continu de l'entreprise et à

²⁸² La technologie satellitaire nécessite, en appoint du segment spatial (le satellite lui-même), une station terrienne, branchée sur la même fréquence que le satellite, qui émet vers lui ou reçoit ses émissions.

l'importance de ses résultats financiers, l'étape suivante a été la nationalisation de TéléSénégal. Le processus a nécessité l'implication politique de l'État sénégalais auprès du gouvernement français et de l'AFPT. C'est dans ces circonstances qu'a lieu la nationalisation de TéléSénégal en 1981. A cet égard, il faut noter que la privatisation de 1997 est le projet inverse de celui qui a abouti à la naissance de la Sonatel. Un autre élément symétrique peut être identifié. En effet, le rachat des parts de FCR par l'État sénégalais s'est fait sur plusieurs années avec les bénéfices dégagés par l'opérateur. C'est ce qui fait dire à Mamadou Ndiaye (TéléSénégal) que «l'entreprise a été rachetée avec les bénéfices réalisés, donc on peut dire qu'elle n'a pas coûté un rond au contribuable sénégalais.» Cependant France Télécom rendra la politesse en 1997 à l'État sénégalais lors de la privatisation de l'opérateur historique. En effet, l'une des clauses du contrat de cession stipulait que l'acquéreur pouvait prétendre au bénéfice de l'année 1997, lors même qu'il n'était pas encore actionnaire de l'entreprise. Pour une entreprise florissante qui dégage les résultats les plus importants de l'économie du pays, il s'agit d'un cadeau considérable fait à l'opérateur français. Nous allons à présent périodiser l'organisation des télécommunications sénégalaises dans la conjoncture postcoloniale de manière à dégager au sein de régimes de régulation l'évolution du secteur.

7.2.1.1 Le premier régime (1960-1985) : La cohabitation postcoloniale de l'OPT et de TéléSénégal

En 1983, la situation des télécommunications sénégalaises n'est pas florissante. Il existait près de 20 500 lignes téléphoniques pour 8 millions d'habitants. Les investissements cumulés de l'OPT et de TéléSénégal avoisinaient 1.2 milliards de francs CFA à l'époque et le chiffre d'affaires cumulé était de 16 milliards²⁸³. Cette même année

²⁸³ A titre de comparaison, dix ans plus tard, en 1994, le parc téléphonique fixe atteint 100 000 lignes, les investissements de la Sonatel atteignent 35 milliards par année et le chiffre d'affaires est de 80 milliards. Seulement, entre temps la population a atteint 10 millions mais la densité téléphonique demeure très faible. Par ailleurs, la pression financière sur les usagers est insoutenable, Ndiougue (DERPT) rapporte que le chiffre d'affaire moyen de la Sonatel atteignait 5 000 dollars U.S. par ligne.

ont lieu les JST qui sont un moment fondateur de l'importante réforme des télécommunications sénégalaises qui surviendra en 1985.

Au plan institutionnel, l'Office des Postes et Télécommunications (OPT) était juridiquement une structure décentralisée de l'administration. Il s'agissait d'un établissement public à caractère industriel (EPIC) qui émergeait au budget de l'État sénégalais. S'occupant à la fois de régulation et de réglementation, l'OPT préfigure donc le fonctionnement ultérieur aussi bien de la Sonatel que de l'ART. Bicéphale avec une direction des Postes et une autre pour les télécommunications, l'OPT avait au sein de cette dernière des services en charge de la réglementation et des fréquences. La gestion des fréquences n'allait cependant pas jusqu'à leur attribution qui relevait du Comité de Coordination des Télécommunications (COMIT), une cellule *politique* également habilitée à amender le cadre réglementaire.

L'OPT, en charge des télécommunications nationales, coexistait avec TéléSénégal qui avait le monopole sur les télécommunications internationales. Cette dernière, de gestion privée, contrastait avec l'OPT en ce sens que la culture organisationnelle des deux structures était très différente. Lorsque la fusion se fera en 1985, beaucoup d'analystes se demandèrent laquelle des deux rationalités organisationnelles prévaudrait. Le fait que la fusion ait en fait consisté en une absorption de l'OPT par TéléSénégal a pesé sur le fonctionnement organisationnel de la nouvelle structure que sera la société nationale des télécommunications (Sonatel). On peut retracer les étapes importantes de ce premier régime de régulation des télécommunications sénégalaises :

- D'avril 1960 à mai 1972 : L'ordonnance 60-22 du 3 octobre 1960 porte création d'un office des Postes et Télécommunications du Sénégal (OPT). Les cadres du Ministère des P&T sont mis *de plein droit* à la disposition de l'OPT selon les termes du décret fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du nouvel EPIC qui est le seul exploitant du secteur des télécommunications. La tutelle de l'OPT est assurée conjointement par le Ministère chargé des Finances et par son Ministère d'attache, le Ministère chargé de l'Information selon les termes du Décret 60-353 du 12 mai 1966 relatif à la tutelle et au contrôle des

établissements publics. La loi no 70-023 du 6 juin 1970 portant organisation générale de la Défense Nationale est précisée par un décret relatif au fonctionnement des stations radioélectriques en cas d'état d'urgence ou état de siège. Le décret détermine les conditions d'exploitation des stations radioélectriques en fonction des besoins prioritaires des services de sécurité. On voit ici clairement les enjeux prioritaires liés aux fréquences dès le début de la période postcoloniale.

- Du 26 mai 1972 au 24 novembre 1981 : la loi 72-39 du 26 mai 1972 précise le cadre juridique et stipule que les télécommunications sont du «ressort exclusif» de l'État. C'est donc une situation de monopole de droit exercé par l'OPT.
- Du 24 novembre 1981 au 1er octobre 1985 : TéléSénégal est créé par la loi 81-60 du 24 novembre 1981. Entreprise de droit privé²⁸⁴, elle est la propriété conjointe de l'État sénégalais et de la filiale de France Télécom, FCR. Elle a en charge les télécommunications internationales. C'est une bifurcation initiale qui consacre une réforme du secteur à travers la séparation entre les télécommunications nationales et internationales. Elle est cependant moins importante que celle qui surviendra en 1985. On assiste pendant cette période à la coexistence de TéléSénégal et de l'OPT²⁸⁵. TéléSénégal bénéficie de l'autonomie financière²⁸⁶ et de gestion, à l'opposé de l'OPT qui émargeait sur au Trésor public et subissait les aléas du budget national en ces temps de récession.
- Les JST se tiennent en juin 1983 et portent sur l'éventualité de regrouper les télécommunications nationales et internationales au sein d'une même structure. Ces assises sont généralement considérées comme le moment déclencheur du premier processus majeur de réforme des télécommunications au Sénégal. Les

²⁸⁴ C'est une société d'économie mixte.

²⁸⁵ Office public organisé sous la forme d'une administration publique. Il a en charge les télécommunications au niveau national.

²⁸⁶ Les télécommunications internationales étaient largement plus lucratives que les télécommunications nationales.

questions qui se posent avec le plus d'évidence sont celles de savoir si la nouvelle structure de télécommunications en gestation devait être séparée de la Poste et de la Caisse d'épargne. Il était également question de savoir si l'OPT devait intégrer ou se fondre dans TéléSénégal ou si devait être créée une tierce structure (Ndiaye, TéléSénégal). Le puissant Syndicat National des Travailleurs de la Poste et des Télécommunications (SNTPT) militait dans le sens de l'intégration des services postaux et de télécommunications au sein de la même structure, seule garantie à ses yeux contre une «balkanisation» du service public. Au terme des assises de 1983, il est acquis que les télécommunications doivent être regroupées au sein d'une même structure à l'horizon de trois ans.

7.2.1.2 Le deuxième régime (1985-1997) : la domination monopolistique²⁸⁷ de la Sonatel

La raison de la conjonction des services postaux et téléphoniques au sein des mêmes administrations obéissait à une raison de commodité évidente. En effet, dans les années 70, très peu de particuliers avaient une ligne téléphonique privée. Pour effectuer un appel téléphonique, les usagers se rendaient à la Poste²⁸⁸ où ils bénéficiaient des services d'un opérateur. Pour les usagers corporatifs qui avaient une ligne téléphonique, il fallait composer un indicatif pour avoir l'opérateur qui se chargeait ensuite de tenter d'établir la connexion en branchant ses fiches. Le réseau national était semi-automatique tandis

²⁸⁷ Gadio (1995) soutient que le monopole de la Sonatel n'est pas absolu en ce sens que les réformes antérieures ont introduit des germes de libéralisation, notamment avec la réforme de 1981 et le statut privé de TéléSénégal. En ce sens, le cas sénégalais serait assez original et très précoce. Il est vrai que la Sonatel est dès ses débuts une société de droit privé dont le fonctionnement est assuré par des capitaux publics. Il s'ensuit que dès le début, la ligne de partage entre la Sonatel et les pouvoirs publics est très floue.

²⁸⁸ On peut relever que l'essentiel de l'activité de l'OPT relevait à l'époque les services financiers (mandats et télégrammes). Selon Mamadou Ndiaye (TéléSénégal), l'activité télécoms comptait pour 15 ou 20 % du chiffre d'affaires de l'OPT et concernait principalement une demande captive d'entreprises, d'hôtels, de commerces et de quelques expatriés occidentaux. Au niveau des effectifs, le personnel de l'OPT affecté aux télécommunications ne comptait que pour près du quart des effectifs de l'administration.

que le segment international était entièrement automatisé. Cette situation est mal vécue par le personnel de TéléSénégal qui s'estime handicapé par l'OPT : «Nous avons un réseau international performant, de niveau mondial et un réseau national qui ne se développait pas, qui avait des problèmes de dérangement, qui était géré comme l'OPT, où les télécommunications étaient un département à côté de la Poste.» (Ndiaye, TéléSénégal). Des rivalités²⁸⁹ importantes se font jour entre l'OPT, une administration pesante de ses 3 000 agents et TéléSénégal, gérée selon le modèle privé, employant moins de 200 personnes et qui cependant générait beaucoup plus de revenus que l'OPT. C'est sur le fond de ce contentieux entre deux structures aux profils organisationnels contrastés qu'il faut comprendre la création de la Sonatel en 1985. Cependant, la forme finale qu'a prise la restructuration n'allait pas de soi. Ndiaye (TéléSénégal) rappelle les différentes possibilités envisagées à l'époque :

Ou bien on crée une entité de télécommunications et de Poste ou bien on sépare la Poste et les télécommunications. Dans un premier temps on aurait pu avoir trois entités, une société nationale uniquement pour les télécommunications locales, nationales ; une société pour les télécommunications internationales et ça c'est considéré comme TéléSénégal actuellement, et maintenant en laissant la Poste séparée en subventionnant le téléphone avec l'essentiel des recettes imparties aux télécommunications... Il y a beaucoup de schémas qui ont été tentés et finalement en 85 on a décidé la fusion. En fait, l'absorption des télécommunications nationales par TéléSénégal, mais comme on était en Afrique, au Sénégal, on ne pouvait pas dire que cette petite société a absorbé l'ogre et c'est comme ça que la Sonatel est née.

L'organigramme de la nouvelle société nationale s'avère intéressant à analyser. En effet, le premier dirigeant de la Sonatel, Alassane Dialy Ndiaye, était le Président directeur général (PDG) de TéléSénégal jusqu'à la fusion. Cependant l'organigramme de la Sonatel prévoit un Directeur Général²⁹⁰ tandis que le Conseil d'administration est

²⁸⁹ Le contentieux était également lié au partage entre les deux opérateurs de la taxe de répartition générée par les communications internationales et qui était soit initiée soit terminée sur le réseau de l'OPT. C'est exactement le même problème qui se posera entre la Sonatel et Sentel avant que ne soit instaurée une taxe de terminaison «orientée vers les coûts» en 2003.

²⁹⁰ La nouvelle configuration crée la Sonatel d'une part et la Poste, la Caisse d'épargne et les services financiers au sein de l'Office des Postes et de la Caisse d'Épargne (OPCE) de l'autre.

dorénavant présidé par une personnalité nommée par l'État. En d'autres termes, malgré la fusion dans laquelle le modèle de gestion privée de TéléSénégal prévaudra, l'État prend le soin de garder le contrôle de l'entreprise comme avec l'OPT auparavant. Le Directeur général a une mission de gestion et ses pouvoirs sont moins étendus que ceux dont disposait Alassane Dialy Ndiaye à TéléSénégal. Le premier Président du conseil d'administration (PCA) nommé se trouve être le chef du Bureau du chiffre à la Présidence de la République. C'est un basculement important qui va structurer pour longtemps la régulation postcoloniale des télécommunications puisque la création de l'ART en 2001 ne répondra pas à un schéma différent. Cette centralité des services de la Présidence au détriment du Ministère en charge du secteur déterminera également la faiblesse du volet réglementation par rapport à l'exploitation et à la régulation comme nous le verrons plus loin.

La Sonatel devient ainsi *l'instrument total* de l'État dans le secteur des télécommunications. Disposant désormais d'un monopole sur les télécommunications, la société nationale représente par ailleurs l'État sénégalais auprès des organisations internationales œuvrant dans la gouvernance des télécommunications comme l'UIT ou Intelsat. Par ailleurs, les objectifs de l'État en matière de télécommunications étaient fixés par la Sonatel, l'État se contentant de les valider pour en faire des éléments contraignants des politiques publiques à travers les différents *Plans de développement*²⁹¹. Il apparaît donc clairement que «la Sonatel jouait le rôle de compétence de l'État en matière de télécommunications». (Diop, Next). Là encore, quelques jalons importants permettent de se figurer assez clairement le cours des événements :

- En janvier 1985, de retour de l'inauguration du nouveau siège d'Intelsat à Washington, le Président Abdou Diouf annonça pour le mois d'octobre de la même année la création d'une Société nationale des télécommunications²⁹². Le

²⁹¹ Le terme Plan réfère comme son nom l'indique à une économie planifiée. En effet, pendant ses quarante premières années, de 1960 à 2000, le Sénégal a été dirigé par un régime socialiste.

²⁹² Il était question de garder le nom de TéléSénégal mais le changement de nom peut être compris comme une concession faite aux syndicats, même s'ils ont été les grands perdants du processus. Du moins dans un premier temps.

choix politique était, contre le souhait des syndicats, de regrouper dans une même structure toutes les activités de télécommunications et uniquement elles, laissant donc de côté la Poste et la Caisse d'Épargne regroupés au sein de l'OPCE.

- Le 23 juillet 1985, la loi 85-36 est adoptée en procédure d'urgence par le Ministre de la Communication, Djibo Kâ, qui outrepassa la procédure classique qui requérait l'approbation de la Cour suprême du Sénégal qui devait donner un avis juridique et celui du Conseil consultatif qui devait donner son avis sur le texte de loi. La loi no 85-36 transféra tous les actifs et les passifs des télécommunications de l'OPT à la nouvelle Sonatel. La Sonatel est une structure autonome indépendante de la tutelle ministérielle, mais dans les faits, le Ministère de la communication exerce un certain contrôle. Cette situation qui consacre la séparation des Postes d'avec les télécommunications et le monopole de la Sonatel sur le secteur perdurera pendant près de dix ans. Il y a cependant eu une période de transition avec un accompagnement par la Sonatel de la Poste prévu pendant une période trois ans et une subvention de 1.7 milliards de francs CFA.

7.2.1.3 Le troisième régime (1997-2002) : l'hégémonie de la Sonatel privatisée

Les origines institutionnelles de la réforme qui a entraîné la mise en place de ce régime datent de la *Déclaration de politique de développement des télécommunications sénégalaises (1996-2000)* signée du Ministre de la communication et de celui de l'Économie, des Finances et du Plan. La loi 96-03 du 22 février 1996 portant *premier code des télécommunications* prépare la privatisation de la Sonatel en vue de la libéralisation à venir du secteur. Par ailleurs, la *Convention de concession entre l'État du Sénégal et la Sonatel* fixe les conditions de l'exploitation des réseaux de télécommunications par la *nouvelle* Sonatel. La question centrale dans cette conjoncture de mutations importantes était de savoir si la privatisation devait précéder la libéralisation du secteur ou l'inverse. Le schéma retenu au Sénégal fut celui de la

privatisation de la Sonatel en juillet 1997 avant toute libéralisation, ce qui suscita une vive controverse parmi les milieux informés. La libéralisation elle-même n'eut lieu qu'en juillet 2004, soit sept ans plus tard. Encore faut-il préciser qu'elle ne fut que théorique pendant plusieurs années, le monopole de fait perdurant jusqu'à la rédaction de ces lignes en septembre 2007.

La privatisation eut lieu en juillet 1997 avec l'attribution initiale de 30 % des parts au *partenaire stratégique* France Télécom (FT). La part de FT fut portée ensuite à 42.33 % du capital de la Sonatel par dessaisissement de l'État d'une part de ses actions. Les raisons et les conditions de cette augmentation surprise de la part de l'opérateur français dans le capital de la Sonatel demeurent nébuleuses pour le grand public.

La loi 2001-15 du 27 décembre 2001 portant *nouveau* code des télécommunications porte création de l'ART. Dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, l'ART est cependant «placée sous l'autorité du Président de la République» (art. 42). La loi précise le cadre réglementaire en vue de la libéralisation totale prévue pour juillet 2004. L'année suivante, la loi 2002-23 du 4 septembre 2002 a précisé le cadre de fonctionnement des organes de régulation au Sénégal.

7.2.1.4 Le quatrième régime (2002-2005) : le pilotage par le régulateur sectoriel

La loi 2001-15 du 27 décembre 2001 dispose que le régulateur est une *autorité administrative indépendante*, et que son indépendance vis-à-vis des entreprises régulées et des autorités politiques doit être garantie. Le personnel des organes de régulation doit être hautement qualifié et autonome²⁹³ des acteurs du secteur, autonomie garantie entre autres par un niveau de rémunération adéquat, c'est-à-dire suffisamment important pour le mettre à l'abri de certaines tentations nuisibles à l'exercice de sa mission. La loi stipule que les cadres des institutions de régulation sont irrévocables, à moins d'un manquement éthique grave. Ils ne peuvent avoir des intérêts dans une entreprise du secteur régulé et sont tenus de se conformer à un code d'éthique. Par ailleurs, le budget

²⁹³ La loi distingue donc l'indépendance institutionnelle de l'autonomie individuelle des agents de la régulation.

annuel de chaque organe de régulation doit être soumis à l'approbation conjointe du Ministère chargé des finances et du Ministre chargé de la tutelle technique du secteur régulé concerné.

Nous allons dans les prochains paragraphes nous intéresser de plus près au fonctionnement du régulateur qui est devenu au fil du temps l'acteur le plus important des télécommunications sénégalaises.

7.2.2 L'organe de régulation sénégalais : l'ART

C'est la loi 2001-15 du 27 décembre 2001 ou *Nouveau code des télécommunications* qui a porté création de l'Agence de régulation des télécommunications (ART). Dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, l'ART est cependant «placée sous l'autorité du Président de la République» (art. 42). Le code précise le cadre réglementaire en vue de la libéralisation totale du secteur prévue pour juillet 2004.

7.2.2.1 Les organes de l'ART

L'ART est dotée de deux organes pour remplir sa mission :

- **le Conseil de régulation** (art. 46 et 47 du Code des télécommunications) :
Composé de 5 membres nommés par décret présidentiel, leur mandat est de 3 ans renouvelable une fois. Ils sont en principe inamovibles sauf empêchement constaté par le Conseil d'État ou sur décision du Président de la République suite à un manquement grave laissé à son appréciation. Les membres sont désignés en fonction de leur expertise technique, économique ou juridique. Le Président actuel du Conseil est un juriste, professeur de droit. Le Conseil se réunit au moins 4 fois par année pour donner son avis sur les projets de textes de loi proposés par le Directeur général, sur les litiges (conciliation ou arbitrage) et sur les sanctions à infliger aux acteurs fautifs. Le Conseil est habilité à se prononcer sur les orientations générales et le plan d'actions de l'ART, sur le programme annuel d'activités de l'ART, sur le rapport annuel d'activités, sur le rapport annuel de gestion et sur le rapport social annuel. En dernier lieu, le

Conseil de régulation valide les instruments financiers et comptables de l'institution ainsi que les projets et le statut du personnel.

- **le Directeur général** (art. 48 et 49) : Également nommé par décret présidentiel, le DG représente l'ART dans ses relations avec l'extérieur (État, administration, public, etc.). Il met en application les décisions du Conseil de régulation mais il dispose aussi des pouvoirs nécessaires à la gestion interne de l'ART. Au terme de chaque année, le DG établit un rapport d'activités annuel à l'intention du président de la République et qui est publié au Journal officiel.

7.2.2.2 Les cinq régimes de l'ART

L'une des innovations importantes du code est d'établir des régimes sur la base desquels la régulation du secteur est organisée. Du plus coercitif au moins coercitif on distingue :

- **La licence** : elle est organisée par les articles 16 et 21 à 25 de la loi. Elle concerne l'établissement et/ou l'exploitation de réseaux de télécommunications «ouverts au public». Elle est attribuée suite à un appel d'offre et est validée par la publication d'un décret approuvant la «convention de concession» et le «cahier des charges». La licence est attribuée par le pouvoir politique.
- **L'autorisation** : elle est régie par les articles 17 et 26. Elle concerne les réseaux dits «indépendants», c'est-à-dire les réseaux d'utilisateurs fermés non ouverts au public. C'est le cas des réseaux d'entreprise par exemple, auquel cas le réseau est à usage partagé. Il peut cependant être à usage privé, ce qui est plus restrictif. L'autorisation est délivrée par l'ART.
- **L'agrément** : articles 18 et 27 à 30. Ce régime concerne particulièrement les équipements radioélectriques et ceux qui sont destinés à être connectés à un réseau ouvert au public. L'agrément est délivré par l'ART.
- **La déclaration** : elle relève des articles 19, 31 et 42. Elle concerne les services à valeur ajoutée (SVA) que tout citoyen peut exploiter après le dépôt auprès de l'ART d'une «déclaration d'ouverture de service». Cependant, la liste des SVA (services Internet, messagerie vocale, etc.) est établie par l'ART et elle est très

contestée car c'est un puissant moyen de contrôler le jeu des acteurs à travers par la marge permise par le procédé.

- **la liberté** : l'article 20 du code en précise la portée. Ce régime concerne les réseaux dits «internes» («entièrement établis sur une même propriété sans emprunter ni le domaine public, y compris hertzien, ni une propriété tierce»), les installations radioélectriques de faible puissance et de faible portée (à usage domestique) qui peuvent être librement établis.

7.2.2.3 Les missions de l'ART

Le régulateur s'est vu investir de six missions pour mener à bien son travail. Ce sont les suivantes :

- **mission d'ordre général** : notamment celle de conseiller le Président de la République et le gouvernement en matière de télécommunications et de NTIC²⁹⁴. Il incombe également à l'organe de régulation de représenter l'État sénégalais dans les organisations régionales et internationales spécialisées sur les questions des télécommunications. Favoriser le dynamisme économique du secteur en promouvant un cadre réglementaire favorable à une «saine concurrence» fait également partie des missions générales attribuées au régulateur.
- **mission juridique servie par un pouvoir réglementaire** : l'ART peut, de sa propre initiative ou à la demande du Président de la République, rédiger des projets de textes législatifs et réglementaires en matière de télécoms et de NTIC. Des mesures spécifiques comme la détermination des listes de services ou celle des conditions de délivrance des autorisations et des agréments relèvent

²⁹⁴ Cette mission de conseil est en fait prise en charge par Thierno Ousmane Sy, le Conseiller spécial du chef de l'État chargé des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Son rôle est extrêmement important puisque c'est lui qui pilote à partir de la Présidence le déroulement du processus entier de libéralisation. Administrateur de la Sonatel et influent auprès de l'ART qui lui rend compte, son impartialité a été à maintes reprises mise en doute. Par exemple, dans un entretien au journal *Le Quotidien* en date du 7 mars 2005 il mène une attaque en règle contre Sentel qu'il accuse d'être le «fast-food des télécommunications sénégalaises» au motif que l'entreprise ne contribue pas à la création d'emplois, se spécialise dans le pré-payé et serait susceptible de quitter le navire sitôt ses bénéfices engrangés. Cette sortie a entraîné en guise de réponse une lettre ouverte de Sentel dans le même journal qui bat en brèche ces accusations.

également de ce volet de sa mission. Ce volet confère au régulateur un véritable pouvoir structurant sur le secteur et ses acteurs.

- **mission administrative** : dans ses rapports avec les exploitants du secteur, le régulateur a le pouvoir de les auditer à leurs frais sur une base annuelle. Il s'agit d'une fonction essentielle liée à l'extraction de l'information qui est la garantie d'un travail fiable de régulation. Pour les appels d'offres également, l'ART joue un rôle exécutif pour l'État pour ce qui est de leur organisation. Le choix en dernier recours revient cependant à l'État sénégalais.
- **mission technique** : elle réfère entre autres à la gestion du spectre national de fréquences et de numérotation. Ainsi la planification (le Plan national de fréquences), la gestion courante et le contrôle des fréquences relèvent du volet technique de la mission de l'ART. Cependant, le volet d'attribution ne saurait relever uniquement d'une expertise technique quand on connaît son importance stratégique. De fait, le volet administratif et politique est géré par le Ministère de l'information.
- **mission économique** : la surveillance des pratiques des acteurs (abus de position dominante, pratiques anticoncurrentielles), l'approbation du *catalogue d'interconnexion* des exploitants de réseaux, le suivi du respect du cahier des charges des opérateurs (en termes de service universel notamment), le contrôle des tarifs des services de télécommunications sont autant de questions aux enjeux économiques importants qui relèvent de la mission économique du régulateur.
- **mission d'investigation, de contrôle et de sanction** : l'ART a un pouvoir de police qui lui permet d'investiguer et de perquisitionner les exploitants en cas de manquement ou de présomption de manquement à leurs obligations contractuelles envers l'État. Tous les litiges entre opérateurs sont susceptibles d'être soumis à l'arbitrage de l'ART. Les litiges opposant les consommateurs ou leurs associations aux opérateurs sont également du ressort du régulateur puisqu'il approuve les catalogues de prix comme ceux d'interconnexion. Enfin, les litiges opposant l'administration aux opérateurs de télécommunications

peuvent également être entendus par l'organe de régulation. En cas de mésentente persistante, il peut trancher le litige et éventuellement infliger des amendes aux fautifs.

7.3 L'univers discursif des acteurs

Après l'exposé du cadre légal qui délimite et organise la mission du régulateur, il nous a semblé important de nous attacher à compléter le tableau par la parole de certains acteurs que nous avons enquêtés. La mission que nos enquêtés assignent normativement au régulateur explique certaines de leurs déconvenues face à l'orientation effective prise par le processus de régulation. Ainsi, Sylla (ESMT) se dit conscient que réguler les télécommunications équivaut à résoudre la quadrature du cercle car il s'agit à la fois de permettre aux opérateurs de faire de l'argent et d'améliorer la qualité de service tout en baissant les coûts pour le bénéfice des usagers. Ce casse-tête ne semble pouvoir devenir une équation régulatoire soluble que si le bassin d'usagers est assez important pour permettre l'atteinte des deux objectifs qui semblent contradictoires *a priori*. Parmi les fonctions de la régulation récurrentes dans les discours des membres de la société civile, le développement du secteur, le développement économique et social, l'accès universel²⁹⁵, la lutte contre l'opérateur historique et l'application du cadre réglementaire sont centraux. Cissé (ART) retient pour sa part comme mission première l'arbitrage des contentieux liés à la compétition, tandis que Ndiaye (Conseil de Régulation) insiste sur le volet d'application des règles de la concurrence. Une première opposition peut être ébauchée à grands traits entre le régulateur qui insiste sur sa mission fonctionnelle et l'organisation de la concurrence tandis que la société civile s'intéresse davantage à la consommation et à l'accès universel.

La permanence du régulateur n'est presque pas problématisée, même si dans la littérature juridique, le régulateur a vocation à disparaître une fois sa mission accomplie au profit d'une autorité horizontale chargée d'organiser la concurrence qui, au Sénégal,

²⁹⁵ Ou, sous une autre version, des services de qualité à moindre coût pour le grand public.

relève de la Commission nationale de la concurrence²⁹⁶ (CNC). C'est cependant dans cette ligne argumentative que Ndiaye (TéléSénégal) estime que la mission du régulateur est minimale et se limite à la gestion des fréquences et que Diop (Next) attribue à l'ART une mission d'animation du dialogue des acteurs et non de gestion du secteur.

7.3.1 A propos de la libéralisation

De manière générale, le principe de la libéralisation est très peu remis en cause par nos enquêtés. Ainsi, Lohento (Cipaco) considère-t-il qu'elle a émané de réflexions entre les acteurs au niveau international et que la libéralisation permet de remédier aux dangers de la globalisation. Bassave (UIT/BDT) inscrit également son analyse dans le registre économique avec la nécessité d'investissements privés pour la modernisation du réseau et une meilleure prise en charge de la demande de services de télécommunications par le marché. Pour Diaw (Copta), ce sont des déterminants technologiques (la surcapacité) qui ont rendu nécessaire la libéralisation du secteur. Par ailleurs assez critique et très au fait des méandres de la régulation au Sénégal, Corenthin (ESP) estime pour sa part que l'introduction de la concurrence bénéficie au consommateur en termes de choix et de prix. Ndiaye (Conseil de Régulation) surenchérit en soutenant que la concurrence est la seule méthode connue pour accroître la qualité de service tout en tirant les prix vers le bas. Kane (Sonatel/Gandoul) ne trouve également que des bienfaits à la libéralisation, particulièrement concernant la situation des employés de la Sonatel dont le sort se serait considérablement amélioré avec l'ouverture à la concurrence. Dans cette première catégorie des thuriféraires de la libéralisation, les arguments avancés ressortissent des causes (économiques ou technologiques) de la libéralisation ou des bénéfices attendus (pour les consommateurs et pour les employés).

²⁹⁶ Portant sur les prix, la concurrence et le contentieux économique, la loi a effectué une refonte des textes qui organisaient l'activité commerciale antérieure. Dans les faits cependant, la CNC peine encore à imposer son autorité aux acteurs économiques sénégalais. Dans le secteur de l'audiovisuel par exemple, elle a pour rôle de surveiller le fonctionnement des structures alors que l'aspect contenu est pris en charge par le régulateur de l'audiovisuel.

Il convient cependant d'éviter de laisser l'impression que tous nos enquêtés sont des laudateurs béats de la libéralisation. En effet, Ndiongue (DERPT) est plus nuancé, évoquant les bienfaits de la libéralisation mais estimant qu'elle ne nécessite aucunement la privatisation de l'opérateur historique :

La privatisation ne nous apporte rien, ce qui peut nous apporter quelque chose c'est la libéralisation. En libéralisant vous introduisez la compétition, bien gérée par une bonne régulation, les acteurs augmentent, le gâteau augmente. Et j'ai dit la Sonatel n'a pas à craindre cette libéralisation parce qu'aujourd'hui elle a 100% d'un gâteau de 100 francs, demain elle aura peut-être 20% d'un gâteau de 1000 francs et c'est plus intéressant pour elle. (Ndiongue, DERPT, rapportant ses propos lors des journées de discussion portant sur la libéralisation).

Diop (Next) a également une position assez nuancée sur la question de la privatisation de la Sonatel qui, selon lui, n'a rien apporté au niveau technologique puisque le plan d'investissements de la Sonatel était particulièrement solide et était financé sur fonds propres préalablement à sa privatisation qui, *in fine*, n'a pas permis d'autre amélioration qu'au niveau commercial par une politique marketing plus agressive. Sa position est, à l'instar de celle de Ndiongue, que la privatisation n'était aucunement nécessaire. Diop affirme que la privatisation a été gérée par des inspecteurs d'État qui travaillaient également pour la Sonatel, ce point permet de jeter une lueur inédite sur certains événements difficilement compréhensibles autrement. Cependant, autant Ndiongue que Diop, malgré leur position nuancée due probablement à l'excellente connaissance qu'ils ont des enjeux et des jeux d'acteurs dans le champ des télécommunications sénégalaises, questionnent davantage la privatisation de l'opérateur historique que le principe de la libéralisation elle-même. Bien qu'il privilégie un ton beaucoup plus dénonciateur des dérives de la gestion publique du secteur des télécommunications, Ndiaye (TéléSénégal) défend exactement la même thèse que nos deux enquêtés susnommés, à cette différence près qu'il considère que la transformation du monopole public en monopole privé était l'objectif voulu par ceux (la haute direction de la Sonatel) qu'avec Ndiongue il nomme les «prédateurs».

7.3.2 De précieux adjuvants à la gouvernance globale : communauté épistémique et harmonisation

Concernant l'importance de la communauté épistémique pour le changement de régime de gouvernance des télécommunications, de puissants acteurs transnationaux ont promu de nouveaux principes de gouvernance dès le milieu des années 90. On peut citer un certain nombre de conférences comme la Conférence ministérielle du G7 sur la Société de l'information organisée par la Commission européenne en 1995 à Bruxelles. Cette importante rencontre pour la suite a défini huit principes majeurs²⁹⁷ pour la société de l'information. Il est intéressant de noter que ces principes ont été diffusés en Afrique par le biais d'une conférence du G8 et des pays en développement tenue l'année suivante à Johannesburg. Les principes sont dès lors connus comme les «ISAD²⁹⁸ Principes». Initialement forgés par les pays les plus industrialisés du monde pour promouvoir une nouvelle économie conforme à leurs besoins, ils en viennent ainsi à être repris comme un leitmotiv par les pays en développement. Les traces de ces principes dans les plans de développement tels que le Nepad sont assez aisées à identifier. Parmi les thèmes centraux désormais récurrents dans les discours figurent l'importance du secteur privé pour attirer les investissements et la nécessité de promouvoir une perspective globale, notamment à travers la mise en place d'un cadre légal et réglementaire propice à la concurrence et à l'investissement.

L'harmonisation progressive des cadres réglementaires et du panorama institutionnel des télécommunications africaines est frappante. Bassave (UIT/BDT) invoque comme critère explicatif le «travail de sensibilisation» auprès des États effectué par certaines organisations spécifiques. Face à la création quasi simultanée d'organes de régulation du secteur dans nombre de pays africains, il établit un parallèle avec le processus d'indépendance politique : «Il fallait donc les sensibiliser et quand les gens ont compris le bien fondé, il fallait créer ces organes. C'est comme nos indépendances. Quand on a

²⁹⁷ Ils sont connus comme les «Principes de Bruxelles».

²⁹⁸ *Information Society and Development*, du nom donné à la conférence.

compris qu'il fallait être indépendant, le Bénin a pris son indépendance le 1^{er} août, le Niger le 3 août, la Haute-Volta le Burkina actuel le 5 août et la Côte d'Ivoire le 7 août.» L'harmonisation des cadres juridiques et réglementaires se fait notamment à travers des forums régionaux de régulateurs. L'Association des régulateurs de télécommunications de l'Afrique de l'ouest (ARTAO²⁹⁹) regroupe les pays membres³⁰⁰ de la CEDEAO tandis que le Réseau francophone de la régulation des télécommunications (FRATEL) regroupe les régulateurs de langue française membres³⁰¹ de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) dont l'intégration est réputée plus facile à cause de la plus grande facilité à harmoniser des types de droits similaires³⁰² (Ndiaye, Conseil de Régulation). Alors que le Réseau francophone est un organisme à but non lucratif et fonctionne sans budget, les mécanismes de financement de l'ARTAO sont relativement contraignants pour les États. Le FRATEL est né suite à un symposium des régulateurs francophones des télécommunications qui s'est tenu le 26 juin 2002 et sa charte est entrée en vigueur en octobre 2003. La justification de l'existence d'un regroupement des «institutions en charge de la régulation des marchés des télécommunications des États ayant la langue française en partage» repose sur : 1) la similitude des objectifs de la régulation des télécommunications dans tous les pays concernés ; 2) l'existence de valeurs communes qui facilitent «une approche similaire des questions que posent l'évolution vers une Société de l'Information» ; 3) les liens privilégiés tissés par l'usage commun de la langue française ; 4) le caractère global du marché des télécommunications et la nécessité de la coopération. L'article 3 de la charte stipule que le FRATEL vise à «offrir des occasions de rencontres, d'information et d'échanges entre les spécialistes de diverses disciplines des marchés des télécommunications et les

²⁹⁹ Également connue sous son acronyme anglais de West African Telecommunications Regulators Association (WATRA).

³⁰⁰ Ce sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.

³⁰¹ Des 16 pays qui constituent la CEDEAO, seuls huit (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo), tous francophones, sont membres de l'UEMOA.

³⁰² On constate ainsi, dans la logique de ces regroupements régionaux ou sous régionaux de régulateurs, le poids du passé colonial qui ressurgit à travers les corpus juridiques importés de l'ancienne métropole à l'indépendance.

responsables des grands secteurs de l'activité financière, économique et juridique» tandis que l'ARTAO en l'article 3 de sa Charte met de l'avant la nécessité de faciliter les échanges d'idées, d'opinions et d'expériences sur les différents aspects de la réglementation ; de faciliter la séparation des différentes fonctions nécessaires à un bon fonctionnement d'un secteur ainsi que promouvoir la coopération avec l'UIT et l'intégration des législations sectorielles nationales au sein d'un cadre commun. Il ne faut cependant pas se laisser tromper sur le caractère extraverti de ces regroupements puisqu'ils sont implantés et financés avec le concours «bienveillant» d'entités comme l'Union européenne et l'UIT qui visent à favoriser une convergence réglementaire et la création d'une charte de bonnes pratiques entre les différents acteurs nationaux.

Les quatre modèles de régulation des télécommunications proposés à la CEDEAO par le cabinet en charge de l'étude variaient entre les principes d'*harmonisation* et de *subsidiarité*. Ce sont l'harmonisation, centralisée, les compétences distinctes, l'harmonisation centralisée des politiques avec une application nationale et l'harmonisation décentralisée. Initialement, la majorité des quinze pays membres de l'organisation ouest africaine s'est montrée intéressée à adopter le deuxième modèle, susceptible de leur laisser une certaine marge de manœuvre pour l'implantation nationale. L'adoption finale du modèle de l'harmonisation centralisée, privilégiée également par l'UE, n'est probablement pas due au hasard étant donné que l'UE finance et soutient la CEDEAO dans sa démarche. D'ailleurs, l'étude intitulée *Harmonisation des Politiques de Télécommunications de la CEDEAO* (CEDEAO, 2002, en ligne) a été réalisée avec le soutien de l'UE, de l'UIT, de la Banque mondiale et de la Francophonie qui ont conjointement piloté l'étude. L'étude a la particularité d'avoir été menée de bout en bout dans la perspective d'un investisseur privé qu'il fallait séduire à travers un cadre réglementaire commun créé pour le sécuriser. Cet aspect est particulièrement important car les autres bénéfices attendus des politiques publiques ne sont envisagés que de manière subsidiaire à l'attraction des capitaux privés qui est l'objectif premier.

Bassave nous donne la clé d'une dynamique qu'il considère comme endogène³⁰³ : «Comme on n'a pas pu avoir au départ une concertation avant le mouvement de privatisation et de libéralisation, pour avoir un marché commun il faut quand même avoir des textes convergents à certains points de vue.» L'UIT pour sa part met à profit son expertise pour produire le cadre commun auquel les régulateurs sont appelés à se conformer. On voit ici clairement le partage des rôles entre les organisations de gouvernance pour ce qui est du financement et de l'expertise technique qui permet de rendre effective la circulation des principes et des normes au sein de la communauté épistémique. Pour autant, la docilité des États et des régulateurs n'est pas automatique puisque nombre de textes adoptés au sein de l'ARTAO ne sont pas réellement appliqués par plusieurs régulateurs. Lohento (Cipaco) estime qu'il s'agit d'espaces de concertation qui ne sont habilités à imposer aucun modèle tandis que Ndiaye (Conseil de Régulation) rappelle qu'il s'agit uniquement d'une mission d'appui aux États. Cette insistance sur l'autonomie des États face aux organismes de gouvernance est commune aux deux régulateurs que sont Ndiaye et Ndiongue alors que Diop (Next) et Corenthin (ESP) soutiennent la thèse d'une force structurante des acteurs externes sur le jeu régulateur des États-nations postcoloniaux africains. On le voit, sans pouvoir professer un déterminisme quelconque, la position des acteurs dans l'espace de la régulation rend certaines prises de position plus probables que d'autres et permet de comprendre en partie le jeu des alliances ou des défiances discursives et objectives.

Quels que soient les canaux de diffusion qu'on lui attribue, l'uniformisation/harmonisation du cadre réglementaire est manifeste et il suffit pour s'en convaincre de comparer les codes des télécommunications de plusieurs pays entre eux. Cette harmonisation prend appui sur des voies différenciées qui, toutes cependant, contribuent à crédibiliser et faire partager une conception commune de la libéralisation

³⁰³ Ce qui ne l'empêche pas d'ajouter : «Ils ont créé cette chose (ARTAO) avec le soutien de l'UIT puisque l'UIT s'est intéressée à organiser le forum régional des régulateurs. Sur le plan continental l'UIT finance tous les deux ans un forum africain des régulateurs pour voir les points convergents dans l'optique de l'Union africaine. Et maintenant dans les sous régions c'est repris par les régulateurs pour aussi harmoniser au niveau sous régional.»

comme panacée aux problèmes auxquels les espaces postcoloniaux ont longtemps fait face. La très grande similarité³⁰⁴ entre les codes marocain et sénégalais est éclairée par Corenthin (ESP) qui a participé aux travaux de la commission chargée de rédiger le code des télécommunications. Il affirme :

On a dit qu'on n'a pas de code de télécoms qu'est ce qu'on fait ? Les gens ont pris les codes français, marocain, américain, tous les codes. Et on a regardé par rapport à l'État sénégalais quelles étaient les dispositions qui étaient le plus en conformité avec nos besoins. Et en fait c'est vrai qu'on s'est beaucoup inspirés du code marocain qui était déjà très en avance par rapport au code français à l'époque.

On peut en tirer comme enseignement que le partage de principes communs ou de règles de régulation peut être horizontal, c'est-à-dire se déployer entre pays sous-développés. Ainsi, l'ART elle-même est devenue pourvoyeuse d'expertise pour les régulateurs moins expérimentés du continent comme au Bénin ou au Burkina Faso. Elle organise régulièrement des séminaires, ateliers et autres réunions au cours desquels elle partage avec une grande variété d'acteurs (ONG, associations de consommateurs, chercheurs, régulateurs) le savoir et l'expertise qu'elle a elle-même capitalisé auprès de l'UIT ou de régulateurs plus expérimentés comme le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications du Canada (CRTC) canadien ou l'ARCEP française auprès de qui elle envoie régulièrement ses agents se former. D'un autre côté a cours une communication verticale, de structure top-down, des principes de gouvernance des télécommunications. Ce sont principalement les organismes de gouvernance transnationale qui sont les pourvoyeuses d'expertise dans cette catégorie de forums. Un des exemples les plus pertinents est peut-être le Forum africain des régulateurs, organisé tous les deux ans par l'UIT, et dont les résultats sont appelés à être pris en compte par les organisations sous régionales de régulateurs comme l'ARTAO. Le partage des rôles entre l'UIT et la Banque mondiale apparaît clairement en regard de la mission (économique et technique) de ces deux institutions et de leur intérêt mutuel pour la

³⁰⁴ Certains, comme Ndongue (DERPT), parlent de plagiat.

gouvernance, ce qui explique que nous les classions ensemble dans la même catégorie des institutions de gouvernance transnationale pour les besoins du présent travail. De fait, ils «mettent en cohérence» (Bassave, UIT/BDT) le cadre postcolonial existant avec les exigences de la gouvernance globale des télécommunications. Là encore, il ne faudrait pas passer sous silence le degré croissant d'organisation des pays africains pour préparer leur participation aux instances internationales de gouvernance avec des réunions préparatoires au niveau sous régional pour dégager une position commune. Mais l'économie des rapports de force montre que le poids de pareils regroupements n'a de chances de changer la donne que si les débats sont transposés sur le plan éthique des principes de justice comme ce fut le cas lors du changement de cap dans la gouvernance des ressources communes.

7.4 Enseignements sur l'État postcolonial et la réglementation

A ce niveau de l'étude, il nous semble possible de tirer quelques enseignements partiels de l'analyse effectuée jusqu'ici. Sans prétendre à un caractère définitif, on peut affirmer une certaine forme de logique de l'État postcolonial sur le plan juridique, qu'on retrouve également dans l'organisation institutionnelle de la réglementation.

7.4.1 A propos de l'État postcolonial sénégalais

L'État postcolonial sénégalais est l'institution qui permet de faire la médiation entre la gouvernance transnationale et la régulation nationale du secteur des télécommunications. Les caractéristiques dégagées du présent travail de recherche montrent sans surprise que l'État *légifère, harmonise, attribue, perçoit, contrôle* ou *délègue* dans un domaine qui ressortit de l'intérêt public³⁰⁵ et dans lequel sa légitimité, quoiqu'on en dise, s'impose avec force. Une autre fonction qui ressort du présent travail est que l'État gère quand il devrait se contenter de coordonner, c'est le sens de la très grande proximité entre le

³⁰⁵ Il s'agit de la mission politique de l'État en matière d'orientation stratégique du secteur. Sarr (Sonatel) affirme : «La réglementation, les orientations, le fait de savoir concrètement qu'est-ce qu'on veut comme développement des télécoms, c'est encore à l'État.»

régulateur sénégalais et la Présidence de la République. Moins attendu est le fait que *l'État se tait*, c'est-à-dire que pour se ménager une marge de manœuvre tout en conservant les apparences du respect du droit, il omet dans sa production juridique de se prononcer sur certaines questions importantes, le *vide juridique* permettent *a posteriori* une interprétation favorable selon la conjoncture considérée. Outre le silence³⁰⁶ sur la question très controversée de la terminaison d'appels et de la liste de services à valeur ajoutée, l'absence d'une orientation politique (lettre de politique sectorielle) pendant les années cruciales entre 2000 et 2005 est à interpréter dans cette perspective. Comme le rappelle l'un de nos enquêtés :

Maintenant le problème c'est que durant toute cette période [entre 2003 et 2005] l'État n'avait pas adopté une lettre de politique sectorielle des télécommunications donc on ne savait pas quelle était sa stratégie. Cette lettre a été publiée en janvier 2005 en même temps que l'annonce du lancement d'un appel d'offres pour une licence globale donc un troisième opérateur avec une licence globale sur téléphonie fixe, téléphonie mobile et données internet qui devait être lancée avec un opérateur qui aurait dû être connu à la fin du deuxième semestre 2005... Donc voilà ça a été annoncé à Tunis en novembre, on est maintenant en mars ça va faire quatre mois et on n'en sait toujours rien sur le... le cahier des charges n'est pas public... à ma connaissance, le calendrier précis n'a pas été annoncé et donc on nous dit qu'il y a des offres qui ont été reçues etc. etc. On ne sait pas aujourd'hui qui a présenté des offres et qui n'en a pas présenté et quand l'opérateur sera finalement choisi.
(Sagna, Osiris).

Les axes identifiés par la Lettre de politique sectorielle (LPS) pour la période 2005-2010 sont au nombre de trois : la promotion de l'État de droit ; la mise en place d'une régulation sectorielle efficace et l'ouverture à la concurrence du marché des télécommunications. Ces trois axes ont été déclinés en six plans d'action pour leur mise en œuvre effective, ils concernent :

³⁰⁶ Et plus largement sur le processus de libéralisation dans son ensemble. Thierno Ousmane Sy, le Conseiller spécial du chef de l'État chargé des nouvelles technologies de l'information et de la communication affirme : Moi, je suis en charge du processus de libéralisation... Mais je pense que s'il y a ce genre de choses [des rumeurs infondées dans la presse], c'est qu'il y a un vide. C'est vrai que nous n'avons pas vraiment pensé à communiquer [sur la politique de l'État en matière de libéralisation]. (journal *Le Quotidien*, 7 mars 2005).

- le désengagement de l'État dans le capital de la Sonatel ;
- l'adoption des textes (décrets) d'application du nouveau Code des télécommunications de 2001 ;
- le renforcement de l'ART (concertation et consultation entre les acteurs et procédures de collecte de l'information pertinente pour la régulation) ;
- la prise en charge de la problématique de l'interconnexion ;
- la prise en charge de la question du service universel (équiper les zones rurales en infrastructures de télécommunications et en faciliter l'accès aux populations à faible revenu en zone urbaine et périurbaine) et la mise en place d'un Fonds de service universel ;
- la fin du monopole de la Sonatel et la libéralisation accrue du secteur.

Ce qui est véritablement pertinent dans cette LPS, c'est son silence sur des questions hautement importantes (dégroupage de la boucle locale, sélection du transporteur, cahiers des charges pour l'attribution de la troisième licence) pour un déroulement effectif de la concurrence prévu en 2004, donc dépassé d'un an au moment de la publication de la LPS.

Le régime présidentiel sénégalais n'est pas sans affecter la régulation des télécommunications. Cette situation s'est renforcée depuis 2000 avec l'élection du Président Wade qui garde la haute main sur toutes les questions d'infrastructures de télécommunications et sur l'internet dont il a fait son cheval de bataille. Comme on l'a vu, la fonction réglementation est la plus problématique puisque bien qu'elle soit juridiquement du ressort du Ministère des télécommunications, dans les faits elle est assumée par l'ART. Des trois fonctions classiques (réglementation, exploitation, régulation), la réglementation est clairement le secteur le moins outillé au Sénégal. Il est souvent affirmé par nos enquêtés que le fait que les ressources, l'expertise et l'information pertinente sont centralisées par l'ART explique ce déséquilibre. Le directeur du DEPLT n'en fait pas mystère et semble bien vivre cette situation. Il ajoute par ailleurs que la fonction réglementation en charge de la stratégie globale est moins susceptible de collusion avec les opérateurs que la régulation qui gère des enjeux plus

concrets. Cette situation n'est pas très différente de celle qui prévalait en situation de monopole puisque la Sonatel effectuait naguère également la réglementation au détriment de son Ministère de tutelle. Cette distorsion est donc une tendance lourde de la régulation des télécommunications sénégalaises. Elle trouve cependant un effet de renforcement dans le fait que lors du démarrage de l'ART en 2002, l'organigramme de l'ART comprenait un département chargé de la réglementation³⁰⁷. Par ailleurs, le Conseil de régulation n'était pas encore en place et c'est le Directeur général qui concentrait entre ses mains tous les pouvoirs. Cette anomalie fait que dans l'esprit de beaucoup c'est le Directeur général qui faisait office de régulateur or c'est le Conseil de régulation auquel le Directeur rend compte qui est le régulateur légal. De manière claire, le design initial de l'ART a attribué la quasi-totalité des pouvoirs au Directeur de l'ART qui prenait directement ses ordres auprès de la Présidence de la République. La situation a été formellement corrigée depuis avec la nomination du Conseil de régulation et le rapatriement de la fonction législation au Ministère mais dans les faits le pouvoir demeure concentré à l'ART qui maintient des rapports très étroits avec l'exécutif sénégalais.

7.4.2 La réglementation-régulation : analyse d'une fonction *migrante et faible*

Quelle est la différence entre la réglementation et la régulation? Schématiquement c'est arbitrer les conflits, distribuer les ressources en numérotation, en fréquences, etc. C'est quelque chose de très dynamique. La réglementation, elle est différente de la régulation en ce sens qu'elle fixe les règles du jeu. La réglementation fixe les règles du jeu, la régulation veille à l'application des règles du jeu. Voilà la différence. Donc pour définir les conditions techniques etc. de la portabilité des numéros, on prend un texte réglementaire, on réglemente, on prend un décret etc. C'est ça la réglementation on fixe les règles du jeu. La régulation veille à leur application. Le Ministère aurait dû s'occuper de réglementation et l'ART de régulation. Au lieu de cela qu'est-ce qui se passe? C'est l'ART qui s'occupe de tout, réglementation et régulation. Qui régule, qui prend des textes, qui les amène à la Présidence, il est à côté du chef etc. Le Ministère il prend ce qu'on lui demande de prendre, c'est-à-dire pas grand-chose.
(Ndiougue, DERPT).

³⁰⁷ C'est la période pendant laquelle le Ministère des télécommunications n'existait plus.

L'analyse de la *migration* de la fonction réglementaire au Sénégal est riche d'enseignements. En effet, on l'a vu, la Sonatel en tant qu'administration compétente en matière de télécommunications avait en charge l'exploitation, la réglementation et la représentation de l'État sénégalais auprès des organisations internationales de gouvernance. Il existait bien au sein de l'entreprise d'État une division qui s'occupait des litiges et des contentieux, mais bien évidemment ceux-ci opposaient la Sonatel à sa clientèle et non à des concurrents puisque le monopole prévalait. L'architecture va progressivement changer avec l'inscription de la privatisation de l'entreprise publique à l'agenda de l'État. La fonction réglementation nécessitant d'être dissociée de l'exploitation, plusieurs scénarios sont étudiés et il est finalement mis sur pied une Direction des Études, de la Réglementation et de la Planification en matière de Télécommunications (DERPT) sous la tutelle du Ministre des Télécommunications en 1994. La DERPT procède de la scission de la Direction de la communication qui avait auparavant une compétence transversale sur les télécommunications, l'audiovisuel, la presse écrite et la publicité. Créée au milieu des années 80, cette Direction de la communication institutionnalise une vision très large et ouverte de la communication par l'État sénégalais. Assurée par Cheikh Tidiane Ndiougue, l'un de nos enquêtés, cette structure pilotera en 1992 l'ouverture de la radio et de la presse écrite à des acteurs privés. Lorsqu'au milieu des années 90 la conjoncture commence à changer avec pour horizon la libéralisation des télécommunications, encore une fois l'organisation institutionnelle sénégalaise accuse le coup et se réforme. Ainsi la Direction de la communication, naguère omni-compétente, donne lieu d'une part à un organe édulcoré³⁰⁸ qui garde la même dénomination et de l'autre à la DERPT, destinée à être l'embryon de l'organe de régulation en gestation et qui jouera un certain rôle, sous la houlette de Ndiougue, dans la réflexion qui aboutira à la loi de 1996 et à la privatisation de la Sonatel. En même temps que la loi de 1996, l'État sénégalais publie sa Déclaration

³⁰⁸ Son domaine d'intervention sera désormais limité à l'audiovisuel et à la presse écrite et elle partagera ses prérogatives avec un organe de régulation de l'audiovisuel.

de politique sectorielle pour la période 1996-2000. C'est dans ce document stratégique que l'on retrouve les orientations que l'État entend donner au secteur et ses attentes face aux acteurs avec la libéralisation en cours.

Cette période de cohabitation entre une Sonatel privatisée mais dans laquelle l'État est encore actionnaire et une DERPT supposée définir les orientations politiques du secteur est ambiguë. Elle l'est d'autant plus que la DERPT n'est rien d'autre qu'une ancienne direction de la Sonatel qui a été transférée au Ministère. L'allocation des ressources et la régulation continuaient à être effectuées par la Sonatel dont le monopole avait été prolongé pour sept ans, jusqu'en 2004, malgré sa privatisation. Historiquement, les acteurs étatiques identifiés dans l'organisation du secteur sont le Comité national de coordination des télécommunications (CNCT), la Direction de la communication ancienne version qui avait en charge la *communication totale* (télécommunications, audiovisuel, presse écrite, publicité), la DERPT qui deviendra plus tard la Direction des Études, de la Planification et de la Législation en matière des Télécommunications (DEPLT) et l'ART qui deviendra elle-même en 2006 l'ARTP avec l'ajout de la régulation du secteur postal à son mandat.

Avec la création de l'ART, la donne change tout en reproduisant certains *patterns* antérieurs pour ce qui est de la réglementation. L'organe sénégalais de régulation partage désormais avec un département spécialisé du Ministère de la communication la responsabilité d'organiser le secteur des télécommunications. La DEPLT s'occupe de la réglementation du secteur tandis que la régulation est gérée par l'Agence de régulation des télécommunications. En France, la justification d'une intervention ministérielle est fondée sur la double nécessité de gestion des ressources rares et de l'occupation privative du domaine public hertzien. Concernant l'attribution des licences également, la présélection opérée par l'État est en définitive une forme de régulation gouvernementale. Au Sénégal, la réglementation a souvent été le *parent pauvre* de la politique en matière de télécommunications. La raison en est essentiellement que dans les faits, la DEPLT est pratiquement dessaisie de sa mission de réglementation au profit de l'ART qui rédige les projets de lois et les lui soumet pour une approbation purement

formelle. La situation est très bien comprise par les acteurs. Dans des termes proches de ceux de Ndiongue (DERPT), un autre de nos enquêtés dénonce l'organisation institutionnelle du secteur :

Le Ministère doit réglementer et l'ART réguler normalement. Mais aujourd'hui c'est l'ART qui réglemente, les propositions de la réglementation viennent de l'ART, c'est ça le problème. La preuve en est que le cahier des charges c'est l'État qui devait intervenir, on devait travailler avec le Ministre des télécommunications pour mettre sur pied un cahier des charges que l'État va agréer et donner à l'ART pour régulation. C'est comme ça que ça devrait se passer. Mais nous c'est l'ART qui nous a invités... on a écrit à l'ART parce qu'on savait que l'ART ne régule pas seulement mais réglemente aussi. Donc avec l'ART on a fait des séminaires, on a fait des équipes, on a pris des experts, on a travaillé sur le terrain même. On a travaillé sur le cahier des charges et le cahier des charges c'est l'ART qui donne ça à l'État. Ça c'est quoi ? (Cissé, Unetts).

On le voit, l'organisation institutionnelle de la régulation des télécommunications sénégalaises est caractérisée par une certaine mouvance de la fonction réglementaire, que nous qualifions de *migration*. Les critiques récurrentes de nos enquêtés peuvent sembler parfois excessives à un regard extérieur. Au Canada par exemple, le CRTC est autonome³⁰⁹ du pouvoir exécutif mais doit rendre compte au pouvoir législatif (Tremblay, 2002). En ce sens, il semble plus adéquat de parler d'autonomie que d'indépendance dans le cas canadien. Le CRTC cumule des prérogatives réglementaires, exécutives et quasi-judiciaires mais son fonctionnement est assez transparent avec le principe d'audiences publiques garantes d'une certaine *accountability* qui n'existe pas au Sénégal. Un partage relativement clair des fonctions d'exploitation (les opérateurs), de réglementation (le Ministère de tutelle et l'Assemblée nationale) et de régulation (le régulateur) est considéré au Sénégal comme la garantie d'une organisation institutionnelle adéquate du secteur des télécommunications. La *migration* brouille les limites et est vue par certains acteurs du secteur comme un danger. Un enseignement

³⁰⁹ Cette autonomie a failli être mise en péril par le projet de loi C-20 qui, au milieu des années 80, risquait de mettre en péril «l'indépendance des organismes de contrôle à l'égard du pouvoir exécutif» (Tremblay, 1986 : 8).

qu'on peut tirer à ce niveau est que l'organisation institutionnelle sénégalaise tient à certains moments de son histoire d'un régime hybride qui tient autant de la tradition juridique française que de la régulation anglo-saxonne.

CHAPITRE VIII

LA RÉGULATION POSTCOLONIALE ÉTATIQUE DES RESSOURCES ET DES FACILITÉS

L'accès par les concurrents au réseau de l'opérateur historique, l'allocation de préfixes téléphoniques, celle des ressources rares comme les fréquences hertziennes ou la portabilité des numéros posent la question des ressources de télécommunications et de leur allocation dans l'espace national. Crocq (2004) distingue les ressources essentielles comme la boucle locale de celles rares comme les fréquences. Mal gérées, ces dernières pourraient être un frein à l'établissement et au maintien de la concurrence. La boucle locale, sur les spécificités de laquelle nous reviendrons, constitue une ressource essentielle à laquelle les concurrents doivent avoir accès pour offrir leurs services aux usagers finaux. Aux fins d'analyse, nous distinguerons le spectre hertzien qui est une ressource commune et limitée de la boucle locale qui est une ressource essentielle tandis que l'interconnexion constitue pour sa part une facilité essentielle. Malgré leur caractère similaire, le dégroupage de la boucle locale est différent de l'interconnexion qui demeure nécessaire pour terminer les appels initiés à partir d'un réseau donné sur un réseau concurrent. Dans ce chapitre, nous nous attarderons sur la théorie économique et sur la régulation postcoloniale relativement à ces trois éléments.

8.1 La privatisation de l'opérateur historique : acteurs et enjeux

La privatisation de l'entreprise publique sénégalaise des télécommunications, la Sonatel, à l'instar de celle des opérateurs historiques des autres pays africains, a suscité maintes controverses. Comme préalablement mentionné, ces débats portent moins sur la nécessité de libéraliser le secteur et de privatiser les opérateurs que sur la manière dont a été effectivement mené le processus. A ce jour, l'État sénégalais détient 28 % de la société, contre 42,33 % pour France Télécom, 10 % pour les salariés de l'entreprise et 20 % pour le grand public et les institutions. Initialement, France Télécom ne détenait

que 33 % du capital. L'État s'est dessaisi en juillet 1999 de 9 % de ses parts au profit de l'opérateur français dans des circonstances opaques³¹⁰, laissant ainsi le contrôle de la Sonatel à la multinationale française. Mamadou Ndiaye (TéléSénégal) est, de nos enquêtés, pratiquement le seul avec Cheikh Tidiane Ndongue à questionner le principe de la privatisation d'un opérateur public dont la santé financière était florissante et le réseau l'un des plus modernes du continent africain. Il accuse :

On ne peut pas comprendre qu'au Sénégal, dans la situation dans laquelle aujourd'hui nous nous trouvons, la Sonatel qui est une société nationale, gérée par... et qui fait un bénéfice de 100 milliards qui vont directement à l'État sans compter les 18 % de TVA qui doivent être de l'ordre de 40, 50 ou 60 milliards, ça c'est important pour un pays comme le Sénégal. C'est ça. Les gens vont parler d'alternance, les gens vont poser des questions, les gens vont s'insulter. Mais le vrai débat il est là. Pourquoi l'a-t-on fait ? Où sont les 77 milliards qu'on en a tirés.
(Ndiaye, TéléSénégal).

Les termes de la *Convention de concession* signée en juillet 1997 par l'État du Sénégal³¹¹ et France Télécom comprennent une *convention de coopération*³¹² par laquelle le repreneur décide de s'attribuer 20 % de la croissance du résultat des activités ordinaires de la Sonatel en rémunération de son intervention dans la société. Cette clause, qui est passée inaperçue ou en tout cas non problématique à l'État sénégalais au moment de la signature signifie que dans la société dont elle est actionnaire majoritaire, France Télécom va prélever chaque année le cinquième du bénéfice avant que ne soit faite la répartition entre les actionnaires, répartition dont il sera le principal gagnant en raison de sa situation majoritaire. Le fait également que France Télécom ait pu prétendre

³¹⁰ La cession d'une partie de la part de capital de l'État sénégalais à France Télécom a été révélée à la télévision sénégalaise par le PDG de l'opérateur français de passage à Dakar en janvier 1999.

³¹¹ A l'époque, du fait que le cahier des charges a été rédigé par des inspecteurs d'État qui étaient des agents de la Sonatel, la privatisation de l'entreprise publique est vue par beaucoup d'analystes (Mamadou Ndiaye et Cheikh Tidiane Ndongue notamment) comme une entreprise de prédation d'un fleuron de l'économie sénégalaise par France Télécom avec la complicité de la direction de la Sonatel d'une part, et par un *deal* au sommet entre les États du Sénégal et de la France de l'autre.

³¹² La convention de concession régit les droits et obligations de la Sonatel et comporte en annexe un cahier des charges et un plan de développement du réseau. En contrepartie de ses obligations de service public, la convention, d'une durée de 20 ans, accorde à la Sonatel le monopole sur la téléphonie fixe pour une durée minimale de 7 ans et sur la téléphonie mobile jusqu'à fin 1997.

au bénéfice de la Sonatel l'année d'acquisition alors qu'il n'était pas encore propriétaire ou celui qu'une licence globale lui soit accordée par défaut posent problème et permettent de questionner la logique du processus de privatisation. Un de nos enquêtés, Mouhamet Diop (Next), parle de «licence tacite globale» et questionne le silence de l'État sur cette question centrale quand il affirme : «Maintenant on a un opérateur qui a une licence tacite globale, tacite parce qu'au finish une licence qui n'était pas fiduciée pour tout comporter et qui par défaut intègre l'ensemble des produits et services imaginaires et futurs, sans acquisition complémentaire de royalties.» Méfiant à l'égard de l'empressement de certains à privatiser la Sonatel, Ndiongue (DERPT) s'est dit davantage favorable à la libéralisation qu'à la privatisation lors des assises nationales de 1996 portant sur la libéralisation des télécommunications. En fait, cette prise de position est à interpréter dans le cadre du débat sur la chronologie des mesures de la réforme. Le fait que la privatisation de l'opérateur historique ait précédé l'ouverture du secteur à la concurrence est souvent questionné, tant au Sénégal que dans les autres pays africains. Ndiongue, qui était à l'époque le *policy-maker* le plus influent du pays, a plaidé en faveur d'une réforme du cadre réglementaire avant toute privatisation au motif que le cadre juridique détermine la valeur de l'entreprise à céder et qu'il serait illogique de prétendre vendre une société dont l'acquéreur ne sait rien de la valeur future une fois la réforme législative entamée. En vérité, le résultat au Sénégal du processus sera assez mitigé à cet effet. En effet, la loi de 1996 portant code des télécommunications réorganise le cadre légal et prévoit la privatisation de la Sonatel. Mais la convention de concession entre l'opérateur et l'État va geler la libéralisation initiée dans les textes en attribuant le monopole pour sept années supplémentaires à l'ancien opérateur historique désormais privatisé. On est donc dans une situation où les aspects formels de la législation sont contrebalancés par des conventions spécifiques, les deux instruments ressortissant de rationalités différentes. La réforme réglementaire répond aux impératifs de la gouvernance globale tandis que la convention est guidée par les impératifs de l'État postcolonial et peut être analysée dans le cadre de sa régulation du secteur et de ses ressources.

Mais la stratégie étatique n'est qu'un élément, bien que particulièrement déterminant, parmi d'autres dans un espace multipolaire. Ainsi la position des syndicats au début du processus de privatisation a été de s'opposer avec force au processus³¹³. Progressivement cependant, la pilule est passée, contrairement au Mali où l'opposition syndicale à la privatisation de la Société des télécommunications du Mali (Sotelma) a été une donnée permanente du processus (Benamrane, 2005). Il faut dire que les syndicats y ont finalement trouvé leur compte dans la mesure où 10 % du capital de l'entreprise privatisée a été réservé aux travailleurs de l'entreprise et que des mesures fiscales et financières particulièrement intéressantes ont facilité l'acquisition d'actions par le personnel de l'ancien monopole d'État. C'est peut-être pour cette raison que Sarr (Sonatel) affirme que la privatisation a bien marché au Sénégal parce que tous les acteurs intéressés y trouvaient leur compte.

Cependant, l'évaluation de la Sonatel lors des travaux préalables à sa privatisation a été une question problématique. Mouhamet Diop a fait partie de la commission chargée de travailler sur cette question. L'évaluation initiale faite par les experts tournait autour de 50 milliards de francs CFA. Ce chiffre résultait d'une évaluation comptable effectuée par des commissaires peu au fait des procédures d'évaluation financière ou déterminés à sous-évaluer la Sonatel :

En matière de finances, ce qu'on achète c'est l'évaluation du futur, on n'achète pas le parc télécoms. Sonatel aujourd'hui tu fais une projection de son prix futur, c'est ce que tu actualises pour le vendre. Pas le chiffre d'affaires qu'il vient de faire... Mais il y avait de vrais comptables autour de la table qui essayaient de faire un exercice d'évaluation financière et se sont plantés complètement.
(Diop, Next).

³¹³ Ainsi l'intersyndicale qui regroupait le Syndicat National des Travailleurs de la Sonatel (SYTS), le Syndicat National des Travailleurs de la Poste et des Télécommunications (SNTPT) et le Syndicat National des Cadres et du Personnel d'Encadrement de la Sonatel (SYNES) s'est opposé avec force à la privatisation car elle craignait une *perte d'identité* et la transformation de la Sonatel en *marque commerciale internationale* de France Télécom.

Cette phase de l'évaluation de l'entreprise suscite des interprétations différentes de la part de nos enquêtés. Alors que pour Diop (Next) les difficultés étaient liées à l'ignorance de l'équipe des mécanismes d'ingénierie financière et de cession d'entreprise³¹⁴ d'une part, et au fait qu'à l'époque il était difficile de discerner le potentiel de l'entreprise, Ndiaye (TéléSénégal) soutient pour sa part qu'il s'agissait d'une stratégie délibérée de l'État de sous-évaluer l'entreprise pour recevoir le complément sous forme de dessous-de-table.

8.2 La régulation postcoloniale des ressources

Dans cette section nous allons passer en revue le mode de régulation des radiofréquences, de la boucle locale, de l'interconnexion et du secteur satellitaire. Il s'agira de voir comment la gestion publique de ces ressources et de ces infrastructures de télécommunications a historiquement évolué de manière concrète au Sénégal. Il nous a semblé souhaitable de consacrer dans ce chapitre une partie aux fréquences audiovisuelles. La rareté du spectre radioélectrique et son appartenance au domaine public (Tremblay, 2002) sont des éléments qui plaident en faveur de la régulation des télécommunications et de l'audiovisuel qui sont grands consommateurs de ressources spectrales. Ce faisant, nous voulons mettre au jour une autre forme de la rationalité étatique qui, nous l'espérons, permettra de jeter un éclairage pertinent sur notre objet central de recherche. Il en est de même du bref détour par la problématique des adresses IP qui montre une structuration différente des acteurs du champ et l'importance de la société civile par rapport à l'État et à l'opérateur dominant. On pourra y lire les prémices d'une forme alternative de régulation des ressources dans laquelle les acteurs sociaux peuvent avoir leur mot à dire.

³¹⁴ Il faut ici noter que les cabinets de consultants internationaux engagés pour l'occasion ont appliqué des modèles économétriques basés sur les pays occidentalisés où le taux de pénétration de la téléphonie est beaucoup plus élevé qu'au Sénégal où il avoisinait 1 % à l'époque. La sous-évaluation est donc en partie reliée aux principes d'ingénierie financière inadéquats aux marchés à faible pénétration et à saturation longue. Le temps de saturation est donc plus long et la marge de progression beaucoup plus importante au Sénégal qu'au Canada par exemple. Cette marge est de nature à bonifier le coût de l'entreprise et son ignorance a pu concourir avec les autres facteurs cités à expliquer les *faillies* de l'évaluation.

8.2.1 La régulation des ressources communes : le cas des fréquences

Tant que la ressource n'est pas rare, c'est un peu le cas ici parce que vous n'avez pas beaucoup d'acteurs. Quand vous avez deux acteurs sur le mobile ce n'est pas la même chose que quand il y en a cinq. Le partage des ressources, qui sont rares et limitées, moins vous êtes nombreux mieux le partage des ressources se fait. On n'est que deux et jusqu'à très récemment le partage s'est fait de manière égale.

(Sarr, Sonatel).

8.2.1.1 Le cas des fréquences de télécommunications

Des différentes ressources dites communes ou rares, les fréquences³¹⁵ occupent une position centrale pour l'État postcolonial sénégalais depuis le début des indépendances. La nécessité de contrôler la ressource peut être rapportée à trois ordres de facteurs principaux. Le premier, technique, est lié à des considérations de sécurité publique. La nécessité de garantir la confidentialité des communications entre les services de sécurité a rendu impératif de contrôler l'accès à la ressource en fréquences. Certains services comme l'armée, la police ou la gendarmerie avaient un degré de priorité plus élevé que les autres dans le prélèvement de la ressource. Par ailleurs, la nécessité de contrôler les usages effectifs participait d'une symbolique de la maîtrise par l'État postcolonial du territoire et des acteurs qui y résidaient. Le deuxième élément, d'ordre économique, est lié aux ressources financières générées par l'allocation publique des fréquences à des utilisateurs privés. Le troisième facteur, d'ordre politique, concerne la volonté de la puissance publique de contrôler les radios qui émettent à destination du grand public. Il va sans dire que cette catégorisation n'est pas pure et que le volet technique est politique à certains égards et que le contrôle politique de l'allocation des autorisations dans le

³¹⁵ Il importe de distinguer la régulation des fréquences de télécommunications de celle des fréquences de radiodiffusion. L'objet du présent travail étant les télécommunications, nous nous intéressons principalement à la première catégorie de fréquences qui comprend entre autres le faisceau hertzien, le GSM ou les fréquences VSAT.

cadre de la libéralisation du paysage audiovisuel sénégalais a mobilisé des instruments techniques pour arriver à ses fins.

Historiquement, la mission de régulation des fréquences était initialement du ressort du CNCT, une structure domiciliée à la Présidence de la République³¹⁶ et dans laquelle les fonctionnaires chargés du *chiffre*³¹⁷ avaient la haute main (Ndiaye, TéléSénégal). Le circuit administratif par lequel transitait la demande d'attribution de fréquence était particulièrement long. Une fois la *fiche de transmission* remplie et les documents requis annexés à la demande, le requérant adressait le tout à l'OPT qui après étude les envoyait au Ministère des Forces Armées, après quoi le dossier était acheminé conjointement à l'Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA) et à l'Office de Radiodiffusion Télévision du Sénégal (ORTS). Alourdie de l'avis de ces différentes structures, la demande terminait son parcours auprès de la CNCT où la décision finale était prise après une enquête des services de police sur la moralité de l'attributaire éventuel de la fréquence. La décision était discrétionnaire et n'était pas susceptible de recours. En cas de décision favorable, une licence était délivrée avec les spécifications techniques de son utilisation. La terminologie a beaucoup changé depuis puisqu'avec l'ART, ce sont désormais des autorisations qui sont délivrées aux allocataires de fréquences, les licences étant réservées aux opérateurs de réseaux ouverts au public.

³¹⁶ Le CNCT, qui datait de la période coloniale, était logé au niveau du gouvernorat général puis à partir de 1960 à la Présidence de la République avec l'accession du Sénégal à l'indépendance. Présidé par le Secrétaire général de la Présidence de la République dans les années 80, il coordonnait l'ensemble des politiques qui étaient liées à la question des fréquences. Il devait même donner son aval à la position défendue par le Ministre de la Communication d'alors lors des assises de l'UIT concernant les radiocommunications.

³¹⁷ L'article premier du projet de décret no 6558/PM.SGG.SL du 16 août 1982 propose de créer auprès du Secrétaire général de la Présidence de la République une *Commission interministérielle des chiffres et de la Sécurité des Télécommunications* chargée d'orienter et de coordonner la politique générale du Chiffre et de la sécurité des télécommunications des différentes administrations au niveau national. Y sont représentés notamment le CNCT et les Ministères des Forces Armées, de l'Intérieur et des Affaires Étrangères.

Avec la création de l'ART justement, on assiste à un détachement de l'équipe³¹⁸ de la Sonatel chargée depuis 1985 de la gestion des fréquences auprès du régulateur nouvellement créé. C'est donc un double transfert des ressources communes et humaines qui a eu lieu début 2002. En prévision de la création future de l'ART, l'État avait confié à l'opérateur historique la création et la gestion d'un compte capitalisant les redevances payées par les différents allocataires de fréquences à l'échelle nationale. Ce compte a servi à l'ART à s'autofinancer lors du démarrage de ses activités début 2002. Cette situation n'était pas dénuée d'ambiguïté dans la mesure où pendant cette période transitoire entre la privatisation de la Sonatel en 1997, en passant par l'installation de Sentel³¹⁹ en 1998 jusqu'à la création de l'ART en 2001, la Sonatel faisait encore office de bras séculier³²⁰ de l'État et régulaït en son nom à travers un protocole d'accord³²¹ l'activité de ses concurrents, particulièrement concernant une ressource aussi vitale, lucrative et convoitée pour l'exploitation des réseaux que les fréquences :

Les opérateurs alternatifs ou opérateurs émergents avec les technologies émergentes, ils s'appuient nécessairement sur ces ressources rares. Aujourd'hui un opérateur ne peut pas venir contrecarrer Sonatel, se positionner s'il n'utilise pas les fréquences. Aujourd'hui toutes les technologies convergentes, le développement de tout ce qui est images, industries de l'entertainment, du numérique, du jeu, du cinéma, qui est développement des plateformes de services, c'est clair que ça va de pair avec le développement des réseaux alternatifs qui vont offrir ce type de services aux clients. Il faut réfléchir aux plateformes d'accès qui vont supporter des plateformes de services. Dès qu'on est dans cette approche on sait que les fréquences sont au cœur des architectures alternatives par rapport aux architectures d'opérateurs classiques.
(Diop, Next).

³¹⁸ La gestion des fréquences était assurée au niveau de la Sonatel par une équipe qui était intégrée au Département de la planification de la Direction des réseaux et qui assignait et gérait les fréquences, de même qu'elle assurait sur le terrain le contrôle de l'utilisation effective faite par les allocataires de fréquences.

³¹⁹ Le lancement du réseau GSM par la Sonatel date de septembre 1996. Par ailleurs, le 16 avril 1998 démarre l'appel d'offres international pour la cession de la licence mobile : Millicom International Cellular obtient la licence (contre Comsat, CAT, Vodacom, International Wireless, Telecel, ATM, etc.) et sa filiale sénégalaise, *Sentel*, démarre ses activités pour 20 ans, durée de sa concession.

³²⁰ Sarr (Sonatel) justifie la collusion entre l'État et la Sonatel en arguant que son rôle d'opérateur historique a permis «historiquement une sorte de cohérence de ce que voulait l'État et de ce que nous faisons».

³²¹ Ce protocole d'accord entre l'État du Sénégal et la Sonatel instaure une comptabilité analytique et prépare la séparation alors prochaine des deux instances.

Le rôle important³²² joué par l'ART eu égard à la question des fréquences est mis de l'avant par plusieurs de nos enquêtés avec un clair partage des rôles entre l'attribution technique d'une part et celle politique de l'autre. Il importe à cet effet de distinguer les fréquences de télécommunications des fréquences de radiodiffusion puisque l'ART gère les ressources selon les types de services auxquels elles sont affectées. Nous étudierons dans les grandes lignes la régulation du secteur audiovisuel et des ressources qui y affèrent, principalement pour tenter de déceler des similarités ou des points de rupture éventuels par rapport aux télécommunications. Pour la suite de ce chapitre, les ressources vont systématiquement référer aux télécommunications par opposition à la radiodiffusion. Ndiaye (Conseil de Régulation) estime à ce propos que l'importance vitale des fréquences pour l'État tient à ce qu'elles sont essentielles pour des institutions chargées de la sécurité publique comme l'armée, la police ou la gendarmerie. Il s'agit d'éviter les interférences et «ne pas distribuer la ressource n'importe comment». Comme déjà mentionné, on retrouve ici une approche de la gestion des ressources historiquement assumée par le CNCT et qui invoquait les impératifs de sécurité nationale pour asseoir sa légitimité et son contrôle quasi exclusif de la ressource commune que constituent les fréquences.

Au niveau de la régulation des acteurs, les fréquences sont un enjeu vital pour les opérateurs de télécommunications et une certaine controverse a opposé l'ART à la Sentel à ce propos. L'opérateur a en effet accusé le régulateur de faire preuve d'arbitraire en violant le cahier des charges qu'il avait signé avec l'État sénégalais : «une lettre du DG de l'ART ne peut pas modifier les dispositions de la convention souscrite avec l'État du Sénégal.» (Niang, Sentel). En fait, sont ici en jeu deux principes opposés dans l'attribution des fréquences de télécommunications, le premier voulant que les fréquences assignables soient payables et le second que seules les fréquences réellement utilisées par les opérateurs fassent l'objet d'une facturation. A l'attribution de sa licence,

³²² Contrairement à l'interconnexion qui est une question qui intéresse initialement les opérateurs entre eux, les fréquences sont de bout en bout du ressort du régulateur qui les gère, les alloue, contrôle leur utilisation et sanctionne les délinquants.

la Sentel s'est vue assigner 51 fréquences³²³ or elle n'en a effectivement utilisé qu'une trentaine. Cette attribution initiale a eu lieu en 1998, donc près de trois années avant la création de l'ART qui exigera ultérieurement le paiement intégral de l'ensemble des fréquences assignées à l'opérateur. Cette question va constituer l'objet d'un litige durable dans les rapports entre la Sentel et l'ART et n'a pas été résolue jusqu'au moment où ces lignes sont écrites. Autre contentieux opposant le régulateur au nouvel entrant, la transformation de certains numéros (formés de sept digits) par la Sentel a donné lieu à la transformation de ceux-ci en numéros courts (à deux, trois ou quatre digits) pour ses besoins propres. Par la suite, le régulateur a exigé le paiement de cette nouvelle ressource créée (les numéros transformés), ce contre quoi l'opérateur s'est élevé au motif qu'il s'agirait en l'occurrence d'une double facturation. De son côté, la Sonatel affirme qu'elle n'a aucun problème particulier pour obtenir les ressources nécessaires pour ses activités de la part de l'ART. Il faut ici rappeler que chaque opérateur définit son Plan national de fréquences (PNF) et requiert les ressources auprès du régulateur qui, de concert avec l'UIT, se voit allouer des bandes de fréquences par services et définit un PNF national. Toutes proportions gardées, l'UIT joue auprès de l'ART le même rôle que celui-ci tient vis-à-vis des opérateurs nationaux. La thèse d'une régulation dissymétrique à cet égard est renforcée par l'affirmation de Sarr (Sonatel) selon qui «la facturation de l'ART est basée sur une déclaration de ressources en fréquences réellement utilisées.» Peut-être le rappel du fait que l'équipe chargée de la gestion des fréquences à l'ART est intégralement issue des rangs de la Sonatel où ils s'occupaient de la gestion et du contrôle du spectre permet-elle en partie de comprendre cette régulation à deux vitesses.

³²³ Il s'agit de la bande classique du GSM qui comportait 124 canaux. De ce total, la Sonatel s'était auto octroyée la moitié de la ressource, soit 62 canaux et 51 avaient été octroyées à Sentel. Ce partage léonin fait qu'avec la perspective de la venue d'un troisième opérateur, il était question en 2006 de réaménager le spectre avec trois blocs de 40 canaux pour chaque opérateur. Cette raréfaction de la ressource est cependant contrebalancée par l'ouverture de bandes d'extension comme le 1800, particulièrement adapté à la téléphonie mobile.

8.2.1.1.1 La régulation des fréquences par la gestion de la rareté

La rareté est un facteur qui joue en faveur de l'intervention publique à propos d'une ressource ou d'un secteur donné. La réglementation américaine de la radiodiffusion s'est initialement faite au motif que la radio est distincte des autres médias. En effet, la décision *Red Lion* de la Cour suprême américaine en 1969 a justifié l'intervention publique dans la radiodiffusion par la rareté des chaînes de télévision et la nécessité pour leurs exploitants de présenter une diversité³²⁴ de vues et de positions sur les problèmes sociaux (Cantor et Cantor, 1986 : 90). C'est la même ligne argumentative qui est invoquée pour ce qui des est ressources qui nous intéressent ici. En effet avec l'interconnexion et le dégroupage de la boucle locale, le développement des technologies sans fil est considéré comme un moyen privilégié pour promouvoir la concurrence et favoriser le développement des infrastructures d'information et de communication. A ce titre, les fréquences deviennent une ressource fondamentale pour le libre exercice de la concurrence et de l'activité des exploitants de réseaux. La rareté du spectre de fréquences tient au fait que c'est une ressource physiquement limitée et que l'utilisation en constitue un jeu à somme nulle, c'est-à-dire qu'en l'état actuel de la technologie, l'usage par un agent économique de la ressource rend celle-ci indisponible pour un autre agent. Cette considération devrait pousser à considérer la ressource spectrale comme limitée, la rareté n'intervenant qu'en considération des nombreux usages qui en sont faits. Au-delà de la matérialité de la ressource spectrale, la rareté est renforcée par un processus de raréfaction propre à la gestion de la ressource. En effet, la croissance de la demande en ressources spectrales pour des applications techniques contribue à les raréfier. Il est donc possible d'affirmer que la libéralisation des télécommunications est un élément accélérateur du processus de raréfaction des fréquences. Il serait d'ailleurs plus juste de préciser que la raréfaction touche davantage les bandes de fréquences optimales pour les opérateurs, c'est-à-dire celles adaptées à leurs utilisations prévues et qui amoindrissent les investissements requis pour exploiter

³²⁴ Il s'agit de la *Fairness Doctrine* à laquelle la presse écrite n'est pas astreinte car elle n'est pas frappée de la même rareté que la radiodiffusion.

leurs services. Benzoni (1993) soutient qu'en plus du facteur institutionnel lié à la raréfaction due à la concurrence entre les opérateurs pour l'attribution des fréquences, un autre facteur d'ordre technologique intervient du fait que les innovations techniques créent des usages inédits des fréquences comme avec le GSM, les boucles locales radio ou l'UMTS. Au-delà de ces usages marchands (radiodiffusion et télécommunications), il y a des usages souvent prioritaires aux yeux de l'État, notamment à des fins de sécurité comme déjà mentionné. Mécanisme économique classique, la limitation ou la rareté factuelle de la ressource est un facteur qui favorise l'augmentation du coût des services de télécommunications. C'est ce que les économistes des réseaux appellent une «rente de rareté» et qui répond à la loi classique de l'offre et de la demande. Elle aboutit à l'augmentation des prix et à la baisse de la demande, ce qui aboutit à un équilibre et à l'établissement d'un prix à peu près homogène pour les différents opérateurs concernés. L'augmentation du coût est supportée par l'utilisateur final et est captée par les opérateurs ou le régulateur dans le cas où ce dernier fait rétribuer l'allocation des fréquences comme au Sénégal. Du fait que la ressource spectrale est limitée, il est difficile d'augmenter l'offre pour répondre à une demande sans cesse croissante. Sur le long terme, cet équilibre momentané bouge mais il le fait sous la pression de deux ordres de contrainte. Le premier, lié à l'innovation technique permet d'augmenter la disponibilité du spectre en trouvant des usages inédits pour des bandes de fréquences jusqu'alors inutilisées. Le deuxième opère en réduisant les plages inutilisées entre des bandes de fréquences adjacentes. Cependant, cette innovation technologique est contrée par des usages spécifiques pour les ressources disponibles, entraînant probablement à terme l'apparition d'une nouvelle rente.

8.2.1.1.2 Les modèles d'attribution des fréquences au Sénégal

La ressource spectrale est une ressource naturelle assujettie à un processus de raréfaction à la fois institutionnel et technologique comme nous venons de le voir. Nous avons pris le parti de la considérer comme une *ressource limitée*. Cependant, les fréquences sont également considérées comme une ressource «commune». Elles sont communes dans la

mesure où l'usage du spectre «était concédé gratuitement à des utilisateurs privés qui ne payaient que les frais de gestion des dossiers de demande» (Crocq, 2004 : 169). Historiquement le spectre n'était pas considéré comme un bien marchand mais comme une ressource collective³²⁵. C'est aujourd'hui encore au Sénégal le cas des fréquences audiovisuelles, les attributaires étant appelés à signer et respecter un cahier des charges qui spécifie leurs engagements (Ngom, Direction de la Communication). De nombreux auteurs dénoncent ce principe comme non-économique et estiment qu'il aboutit au gaspillage de la ressource et à son «stockage». En 1951, Herzl a préconisé pour la première fois d'allouer les fréquences sur une base marchande à travers des enchères organisées par l'État. Il justifie sa proposition en affirmant que les fréquences, à l'instar de toutes les consommations intermédiaires entrant dans le processus de production de biens ou de services, doivent faire l'objet d'une acquisition marchande de la part des producteurs intéressés. Coase (1959) reprend l'analyse de Herzl mais contrairement à ce dernier, il préconise de mettre l'État hors-jeu dans le processus d'allocation des fréquences. A la place, il propose que les fréquences soient cédées de manière définitive sur un marché spécifique avec tous les droits de propriété classiques³²⁶ pour l'acquéreur. Il s'agit donc ici d'un renversement du régime qui ferait d'une ressource commune et publique un bien privé. Peu de pays sont arrivés à ce point dans la libéralisation³²⁷. Le Sénégal, à l'instar de nombreux pays attribue les fréquences contre une redevance annuelle, préférant donc le principe de l'attribution quasi-locative et faisant demeurer les fréquences dans le domaine public, c'est-à-dire comme une ressource commune. Les méthodes classiques d'allocation des fréquences sont :

³²⁵ Carl Menger, un des chefs de file de l'école marginaliste, distingue les *biens économiques* qui sont cessibles des *biens libres* qui ne peuvent pas faire l'objet d'une appropriation privée. C'est le cas de l'air et de l'eau. Ces biens libres non susceptibles d'appropriation privée sont similaires aux ressources dites communes comme les orbites et les fréquences. Actuellement, autant l'eau que les fréquences sont devenues cessibles et aliénables. L'État a joué un rôle important dans ce processus de marchandisation des ressources communes, naturelles, rares ou *libres*.

³²⁶ En droit civil français, la propriété pleine est juridiquement attestée par l'usage exclusif (l'*usus*), la jouissance des produits du bien (le *fructus*) et la possibilité d'aliéner le bien, par exemple de le vendre (l'*abusus*).

³²⁷ La Nouvelle-Zélande est du nombre, ayant instauré des enchères pour les fréquences qui sont la propriété des entreprises privées qui les ont acquises. Presque partout ailleurs, ce sont des licences pour les fréquences qui sont cédées au lieu des fréquences elles-mêmes.

- le principe du *premier arrivé premier servi* : il considère la ressource comme un bien collectif disponible gratuitement pour tous les usagers. Il aboutit à sa raréfaction rapide ;
- les loteries : elles consistent en l'attribution au hasard de la ressource. Les critères d'efficacité ou de bien-être public ne sont pas pris en compte ;
- Les enchères : elles permettent de maximiser les rentrées financières pour la puissance publique et sont transparentes. Nécessitant un cahier des charges, les enchères limitent cependant l'imposition de contraintes à l'attributaire ;
- La soumission comparative : un appel à candidatures de la puissance publique spécifie les conditions d'attribution et les conditionnalités imposées à l'attributaire de la licence de fréquences. C'est un procédé flexible qui permet de tenir compte de plusieurs facteurs comme le service universel ou la qualité de service en plus du coût. Cette flexibilité constitue cependant une limitation importante car la sélection est habituellement peu transparente et le régulateur est plus susceptible d'être *capturé* ou corrompu que dans les trois autres modalités d'attribution. Cette faiblesse peut cependant être efficacement combattue comme au Canada avec des audiences publiques qui permettent une véritable transparence du processus.

Au vu des différents procédés d'attribution des fréquences, il semble que les enchères permettent à l'État de tirer le maximum de revenus de la ressource commune avec une possibilité de transparence importante pour la crédibilité du régulateur. Certains auteurs (McMillan, 1994) proposent de privilégier ce procédé en cas de risque que le régulateur et certains opérateurs s'entendent illégalement. Par contre, si les pouvoirs publics ont la volonté de contrôler la ressource et d'imposer des mesures d'intérêt public aux opérateurs, la soumission comparative est préférable bien que la transparence du processus d'attribution soit souvent questionnée.

Au Sénégal, la procédure est mixte car l'opérateur historique était en situation de monopole et ne référait qu'à lui-même pour ses besoins en fréquences. Avec l'entrée d'un deuxième opérateur, Sentel, en 1998, donc antérieurement à la création de l'organe

de régulation, les problèmes ont commencé (Niang, Sentel). Ils ont opposé le nouvel entrant à l'opérateur historique dans la période de transition (1998-2002) puis au régulateur à partir de 2002. Or de l'aveu même des responsables de la Sonatel, l'entreprise n'a jamais eu de problème particulier pour se faire allouer les ressources spectrales nécessaires à son activité d'exploitation de la part de l'ART. Cet état de choses permet de supposer qu'il existait pendant cette période une alliance objective entre le régulateur et l'opérateur historique. L'analyse dans les prochains paragraphes des liens qui les unissent permettra de jeter un éclairage utile sur cette question importante.

8.2.1.2 Le cas des fréquences de radiodiffusion

Mais l'ART ne fait que regarder en quelque sorte dans la gamme des fréquences les fréquences qui sont disponibles, l'attribution des fréquences est faite par le Ministère de l'Information, pas le Ministère des Postes et Télécommunications et NTIC, je crois le Ministère de l'information qui lui, délivre les fréquences. Et là on va délivrer la fréquence disponible sur le plan technique, on peut la délivrer ou ne pas la délivrer à la personne qui la demande, donc là aussi il y a des questions, il y a des questions, il y a des enjeux démocratiques autour de ça. Bon il y a eu des démentis, on a accusé, enfin le bruit court que parmi les dernières fréquences qui ont été attribuées, il y en a toute une série qui a été attribuée à des gens qui sont membres du parti majoritaire aujourd'hui, du PDS [Parti Démocratique Sénégalais], ou en tout cas des gens qui roulent pour le PDS. Donc effectivement il n'y pas de processus transparent d'attribution des fréquences. Là aussi ça veut dire qu'il faut revoir les mécanismes qui sont en place.

(Sagna, Osiris).

8.2.1.2.1 La périodisation historique de l'organisation du secteur

Trois régimes principaux nous semblent discernables en ce qui concerne l'organisation historique du secteur audiovisuel sénégalais.

8.2.1.1.1.1 Premier régime (1960-1992) : la transition coloniale et le monopole de l'ORTS

La télévision apparaît au Sénégal en 1963 à l'initiative de l'Unesco avec initialement une diffusion sporadique. Deux ans plus tard, à l'occasion des Jeux olympiques de Munich, la diffusion devient plus régulière. Pour la radio, la genèse est plus ancienne. En 1959, Radio Mali voit le jour dans le cadre de la défunte fédération du Mali qui regroupait le Sénégal et le Mali (à l'époque Soudan français). Radio Mali devient Radio Sénégal en août 1960 au moment du divorce et se scinde en deux chaînes distinctes : nationale et internationale. On retrouve donc ici exactement le même partage qui prévaut à l'époque entre les télécommunications nationales et internationales. Créé par la loi 73-51 du 4 décembre 1973, l'Office de radiodiffusion Télévision du Sénégal (ORTS) avait le monopole sur la diffusion radio et télévision jusqu'en 1992. Il regroupait la télévision nationale et les deux stations de radio.

8.2.1.1.1.2 Deuxième régime (1992-2000) : la libéralisation partielle et le *monopole concédé*

A l'origine, la revendication d'une libéralisation des ondes fut d'abord le fait des partis politiques qui revendiquaient l'accès aux médias puisque les médias d'État étaient exclusivement utilisés par le parti au pouvoir pour sa propagande. Il faut dire que la conjoncture de l'ouverture à un multipartisme contrôlé privilégié par le régime d'Abdou Diouf se prêtait particulièrement bien à ces revendications. Certains entrepreneurs, actifs dans les milieux médiatiques et dans les syndicats sénégalais, ont relayé les politiques pour exprimer dans l'espace public leur volonté de voir légaliser la création de stations privées de radio. D'anciens journalistes du quotidien d'État *Le Soleil*, tels que Babacar Touré ou Ndiaga Sylla figurent parmi ces promoteurs privés qui ont joué un rôle moteur dans la privatisation des ondes sénégalaises. C'est l'époque où la Direction de la communication, dirigée par Cheikh Tidiane Ndongue, avait en charge l'audiovisuel et les télécommunications et a négocié le virage réglementaire avec les différents acteurs. A partir de 1992 donc, l'ORTS qui était un office rattaché à l'administration est devenu

une Société nationale de la Radiodiffusion Télévision du Sénégal (RTS) suite aux dispositions de la loi 92-02 du 6 janvier 1992. La loi, tout en portant création de la RTS, prévoyait qu'elle puisse partager son monopole avec des structures privées. Les promoteurs privés³²⁸ devaient signer une «Convention sur concession de service public³²⁹» avec la RTS à qui la mission de service public incombait statutairement et se conformer au «cahier des charges» publié par l'État et approuvé par décret.

8.2.1.1.1.3 Troisième régime (2000-2005) : la libéralisation totale et la fin du monopole

Les critiques répétées de nombreux acteurs nationaux ont remis en cause vers la fin des années 90 le mode d'organisation de l'audiovisuel sénégalais. Ainsi les radios ont commencé à poser le problème de la RTS qui, tout à la fois leur concurrent et leur patron, était simultanément juge et partie. Cette situation est similaire à celle de la Sonatel pendant la même période dans les télécommunications. Finalement, en 2000 a été votée la loi 2000-07 du 10 janvier 2000 qui abrogeait les dispositions qui accordaient le monopole à la RTS et qui a rapatrié le monopole à l'État. Depuis 2000 donc, la RTS est un opérateur théoriquement logé à la même enseigne que les autres opérateurs du secteur audiovisuel sénégalais.

L'évolution du paysage audiovisuel sénégalais fait donc ressortir un office national (ORTS) en situation de monopole presque exclusif de 1973 à 1992. A partir de 1992 existe une société nationale (RTS) qui a la possibilité de coexister avec des structures privées dans le cadre d'une gestion mixte État-RTS. A partir de 2000, la RTS est un opérateur comme les autres. La gestion technique du spectre national de fréquences audiovisuelles est assurée par l'ART mais les options politiques sont prises en charge par l'État à travers la Direction de la communication du Ministère de l'information.

³²⁸ Dont Sud FM, Dunya FM, Wal Fadjri FM ou Nostalgie.

³²⁹ Il fallait également au promoteur obtenir de la part de l'autorité politique l'autorisation de diffusion par la signature d'une *convention portant autorisation de diffusion*.

8.2.1.2.2 La régulation des fréquences audiovisuelles : HCRT, HCA, CNRA

Mais les fréquences c'est d'abord une ressource. Que l'on peut utiliser sur le plan commercial par exemple pour mettre en place un réseau et exploiter des services. Aujourd'hui si vous prenez les radios commerciales avec le développement de la publicité, mais ça a fait un boom hein. Et donc aujourd'hui beaucoup d'annonceurs saisissent cette opportunité pour faire connaître leurs produits, pour faire la promotion de leurs activités. C'est une ressource qui peut être utilisée sur le plan commercial mais elle peut être utilisée sur d'autres plans également (rires)... Oui, sur le plan politique également. Aujourd'hui les gens l'utilisent beaucoup d'ailleurs. Tous ceux qui ont envie de pouvoir l'utilisent beaucoup.
(Bâ, RTS).

L'allotissement des fréquences audiovisuelles de l'UIT pour les pays africains était basé sur les besoins d'un secteur public monopolistique au Sénégal. Avec la libéralisation des ondes et l'apparition de nombreux acteurs privés a eu lieu un phénomène de raréfaction de la ressource spectrale. Pendant la transition, l'État a confié la gestion du spectre de fréquences audiovisuelles à la RTS, exactement de la même façon qu'elle avait demandé à la Sonatel privatisée de gérer celles ressortissant des télécommunications. On remarque ici une permanence régulatoire en période de transition autant pour l'audiovisuel que pour les télécommunications.

L'État postcolonial sénégalais a essayé de s'adapter institutionnellement aux changements majeurs survenus dans le champ audiovisuel de deux manières. D'abord en promulguant des lois pour organiser le secteur en fonction des rapports de force nouveaux et ensuite en créant une institution chargée de réguler le champ en fonction des données nouvelles du champ. Ainsi, au niveau de la régulation de l'audiovisuel, le Haut Conseil de la Radio Télévision (HCRT), créé en 1992, ne s'occupait de réguler que l'activité de la RTS. Avec la libéralisation partielle, le cadre de la régulation a évolué avec la création en 1998 du Haut Conseil de l'Audiovisuel (HCA) qui a tenté de prendre en considération les différents acteurs du champ audiovisuel sénégalais. Depuis 2005 existe en remplacement du HCA le Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel

(CNRA) dont la mise en place a été particulièrement longue. De fait, le partage est aujourd'hui relativement clair entre la fonction technique qui relève de l'ART, la fonction politique qui relève du Ministère de l'information à travers sa Direction de la communication et la fonction de régulation du contenu qui est du ressort du CNRA comme le rappelle Ngom (Direction de la Communication) :

L'ART assigne les fréquences avec des conditions précises pour éviter les problèmes techniques mais le HCA qui est devenu le CNRA une fois que vous avez votre fréquence, s'occupe de regarder le contenu. Est-ce qu'il y a équilibre dans le traitement de l'information, est-ce que vous ne donnez pas exclusivement la parole à un parti au détriment des autres partis, est-ce que vous ne donnez pas la parole à un syndicat au détriment d'un autre syndicat. Tout ça c'est du ressort du CNRA.

8.2.1.2.3 La censure dans l'audiovisuel sénégalais

Tout le monde est censeur. La preuve, ce que vous avez mangé à la maison, vous n'allez pas le dire. Tout le monde fait de la censure. Vous avez une partie de la fréquence qui est le patrimoine national sénégalais. On vous a donné à votre profit exclusif une partie du patrimoine national. Vous parlez dans leur maison aux gens qui n'ont pas demandé... un journal on l'achète, mais la radio, l'émission vous suit dans votre voiture et partout. Après ça vous [journaliste radio] dites que vous n'êtes pas responsable quand... C'est pas possible. (Ngom, Direction de la Communication).

La position en faveur de l'autocensure défendue par le Directeur de la Communication est intéressante à analyser. Il estime que les lecteurs de la presse écrite sont alphabétisés et ont un niveau minimal d'éducation scolaire et civique qui leur permet d'avoir un certain recul par rapport à la presse écrite. Par ailleurs, le fait de déboursier de l'argent pour acheter un journal montre un certain volontarisme pour aller au-devant de l'information. La spécificité de la radio tiendrait au fait qu'aucune habileté spécifique n'est requise pour y être exposée et le danger qui guette : «le quidam qui n'a que le choix de tourner un bouton et d'entendre» rend nécessaire de prendre des mesures spécifiques pour sa protection. Ces mesures sont liées à une nécessaire autocensure des journalistes et à un contrôle étroit du régulateur. De fait, la censure participe d'une

régulation des acteurs par le silence qui n'est qu'une modalité d'une autre forme de silence qui peut caractériser l'État. En effet, le vide juridique laisse toute la latitude à l'État postcolonial pour l'interpréter dans le sens de ses besoins du moment. C'est le cas des télécommunications avec la liste controversée des services à valeur ajoutée. Dans le domaine de l'audiovisuel, l'installation de la télévision par satellite *Canal Horizons* en 1991 au Sénégal, avant la libéralisation partielle du paysage audiovisuel, a donné lieu à la signature d'une convention spécifique avec le Ministère de l'information parce que c'est une situation que les textes ne prévoyaient pas³³⁰. Pour avoir une bonne intelligence de ce précédent, il faut garder à l'esprit que la préoccupation de l'État en termes de contrôle audiovisuel concerne surtout la production locale susceptible à ses yeux de promouvoir la contestation politique ou la grogne populaire. Comme le dit candidement l'un de nos enquêtés : «[...] l'enjeu est que l'État veille sur le contenu de la production et la rediffusion n'est pas très surveillée.» (Bâ, RTS). C'est en ces termes qu'on peut comprendre une tendance structurelle à l'extraversion dans la régulation postcoloniale autant de l'audiovisuel que des télécommunications. Le contentieux de l'État sénégalais avec Delta 2000 et la dénonciation du régime particulièrement favorable fait aux opérateurs étrangers contre lequel les Opérateurs privés de télévision d'Afrique (OPTA) se sont insurgés est éloquent à cet égard. C'est sensiblement le même problème dans les télécommunications avec des contrats juteux accordés sur la terminaison d'appel par la Sonatel aux opérateurs étrangers au moment même où elle asphyxiait les opérateurs privés nationaux.

8.2.2 La régulation des noms de domaines et des adresses IP

Les adresses IP, à l'opposé de la ressource en fréquences (gérée par services et par pays) ou en numéros (gérée par pays) allouée par l'UIT par blocs nationaux gérés par les États, sont gérées de manière globale. Du fait que l'allocation est insensible aux frontières

³³⁰ Selon les textes existants à l'époque, il s'agissait d'une *convention de concession* qui aurait dû lier la société demanderesse à l'ORTS et/ou à la Sonatel selon que la diffusion est considérée sous l'angle du contenu ou de la technologie utilisée, en l'occurrence le satellite.

géographiques, il est nécessaire que chaque adresse soit unique au niveau du réseau global pour garantir le fonctionnement efficient du système. Depuis 1998, les opérateurs africains ont souhaité mettre en place un registre³³¹ spécifique pour l'Afrique, au lieu de s'adresser aux autres registres régionaux peu au fait des spécificités et des besoins du continent. En effet, antérieurement à la création de l'African Network Information Center (AfrinIC), les besoins africains en matière d'adressage IP étaient pris en charge par les autres Registres Internet Régionaux (RIR) existants. APNIC (le RIR pour l'Asie et le Pacifique) prenait en charge les pays de l'Océan Indien, RIPE NCC (le RIR européen) gérait les pays africains situés au-dessus de l'équateur et ARIN (le RIR nord américain) ceux en dessous de l'équateur. Cette situation n'était pas sans poser quelques problèmes, eu égard aux enjeux économiques liés à la question de l'allocation et de la gestion de la ressource :

On ne se lève pas pour demander une adresse IP et on l'obtient. Il faut justifier de l'infrastructure, il faut justifier du nombre d'utilisations, etc. Parce que les adresses IP sont des ressources qui ne sont pas inépuisables, il faut en justifier le besoin. Les critères ne peuvent pas être identiques cependant pour une société sénégalaise, par exemple, et une société française ou une entreprise asiatique. Le nombre de clients qu'elles gèrent n'est pas pareil. Voilà ce qui rendait un peu difficile, pour les fournisseurs de services africains, d'obtenir les adresses IP auprès de l'ARIN ou du RIPE. D'où l'idée de mettre en place un registre avec nos propres critères d'allocation qui vont permettre à nos fournisseurs de services et à nos sociétés de télécommunications de pouvoir obtenir des adresses en tenant compte de nos réalités. (Adiel Akplogan, Directeur exécutif d'AfrinIC. Entretien accordé au quotidien sénégalais *Le Soleil*, le 25 mai 2004)

C'est en avril 2005 qu'AfrinIC a été accrédité par l'ICANN comme cinquième RIR pour l'Afrique et l'Océan indien. La structure avait été officiellement installée en mai 2004 à Dakar. L'implication des gouvernements Mauricien, Égyptien et Sud Africain a été importante pour ce projet, même si c'est AfrinIC qui est en charge du registre d'adressage IP. Son objectif est de parvenir à une harmonisation de la gestion de la

³³¹ Le registre enregistre les adresses du protocole IP qui effectue la communication entre machines en allouant à chaque équipement connecté à l'internet un identifiant unique. A chaque adresse IP, le registre attribue également un nom de domaine qui lui correspond de manière unique. C'est le registre qui étudie la demande d'allocation de ressources aux organisateurs qui se chargent de les exploiter.

ressource en adresses IP au niveau du continent. A cet égard, la dynamique est la même que celle qui prévaut parmi les régulateurs africains des télécommunications. A cette différence près cependant que l'harmonisation est faite sur une base continentale pour l'adressage IP et non sous régionale comme pour le secteur des télécommunications.

Au Sénégal, la régulation des ressources telles que les noms de domaine et les adresses IP est considérée comme la parente pauvre de la régulation des télécommunications. Bien que les technologies d'information et de communications (TIC) tombent sous le domaine de compétence de l'ART aux termes de la loi de 2001 qui l'a portée sur les fonds baptismaux, peu a été fait par le régulateur concernant cette question, ce dont se plaignent les acteurs de la société civile qui se sont impliqués dans cette mission dès l'introduction de l'internet au Sénégal. Très tôt sensibilisée aux enjeux de l'internet et des TIC, en tout cas avant l'opérateur historique, la société civile s'insurge contre toute volonté d'un opérateur particulier de s'approprier le contrôle de la ressource que constituent les noms de domaine, quand bien même elle estime que l'État devrait définir un cadre apte à promouvoir ce segment spécifique du secteur des télécommunications.

De manière générale, l'internet marque de manière inédite deux ruptures importantes par rapport à la dynamique classique dans le secteur des télécommunications. La première est liée au fait que l'émergence de l'internet en Afrique est quasi simultanée de son développement dans les pays développés. Cet aspect est paradoxalement lié à la présence en Afrique de réseaux universitaires, de coopération scientifique ou technique et d'ONG dont les besoins en services de télécommunications sont particulièrement importants. La deuxième rupture concerne le retard pris par les opérateurs de télécommunications par rapport à la société civile dans la prise de conscience de l'intérêt d'internet. C'est particulièrement vrai au Sénégal où certains opérateurs privés, des universitaires et plus largement la société civile ont compris l'intérêt de l'internet bien avant la Sonatel qui ne prendra le train qu'une fois en marche. Ainsi, la déclaration³³² du

³³² On retient généralement trois éléments pour dater l'apparition de l'internet dans un pays. La déclaration d'ouverture du domaine national auprès de l'Internet's Network Information Center (InterNIC) (mesure politique) ; la gestion par un organisme de la base de noms de domaine (mesure administrative) et l'installation d'un serveur de noms de domaine sur le territoire national (mesure technologique).

nom de domaine *.sn* sera effectuée dès 1993 par l'Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (ORSTOM) tandis que son administration sera prise en charge de manière officielle par l'École Supérieure Polytechnique³³³ (ESP) en 1996, qui est rattaché à l'université Cheikh Anta Diop de Dakar. En tant qu'administrateur, l'ESP s'assure de la conformité de la dénomination proposée par le demandeur à la *charte de nommage* et achemine la demande au gestionnaire technique en vue de l'attribution d'un nom de domaine conforme. Au Sénégal, la base de noms de domaines était gérée par le Réseau Intertropical d'Ordinateurs (RIO) à partir de Montpellier jusqu'en 1997. Le système des noms de domaines (Domain Name Service, DNS) est constitué de noms de domaine primaires (Top Level Domain, TLD) divisés en deux catégories que sont les génériques (.com, .net, .org) et les noms géographiques³³⁴ (.sn, .ca). Il est possible de procéder à une économie politique des noms de domaine (Mueller, 1997, en ligne) dans la mesure où leur dénomination sur une base nationale les fait échapper à la procédure générique qui caractérise les usages commerciaux³³⁵. C'est en effet un enjeu de souveraineté pour les États et la déclaration auprès de l'Internic peut être vue comme un geste hautement politique concernant une infrastructure réputée échapper à tout découpage territorial physique. On est ici dans une tentative de l'État de reprendre un certain contrôle de la technologie caractérisée par une extraversion analysable sur plusieurs niveaux différents. Il s'agit d'une stratégie étatique de territorialisation de l'allocation de la ressource primaire qu'est le nom de domaine.

³³³ Cette mission d'administration requiert des compétences techniques pointues que cette école d'ingénieurs possède. Au Mali, l'administration était gérée par l'opérateur historique, la Sotelma. En fait, la situation sénégalaise est relativement stable mais les acteurs de la société civile voient la Sonatel comme une menace qui veut s'approprier la gestion du nom de domaine national dont le contrôle lui a échappé à l'origine. (Diop, Next).

³³⁴ Leur grammaire est organisée par le code *ISO 3166* et ils doivent faire l'objet d'une déclaration auprès d'Internic.

³³⁵ Jusqu'au 24 octobre 1999, les noms de domaine étaient régis par le principe du premier arrivé premier servi. Depuis cette date, l'ICANN peut retirer un nom de domaine à son déclarant pour l'attribuer à son propriétaire légitime ou *naturel*.

8.2.3 La régulation par le silence d'une ressource essentielle : le cas de la boucle locale

La boucle locale est une paire de fils de cuivre qui relie la prise téléphonique de l'abonné au répartiteur le plus proche de l'opérateur. Au Sénégal, la boucle locale est la propriété de la Sonatel. Sans la mise à la disposition de ses concurrents d'un lien direct avec leurs clients, les communications ainsi que la facturation des nouveaux opérateurs passent nécessairement par l'opérateur historique qui est leur concurrent. C'est pour pallier à cette «anomalie» qu'il a été préconisé de dériver la paire de cuivre pour permettre aux nouveaux entrants d'avoir un accès direct à leurs clients. Cette dérivation de la paire de cuivre est appelée *dégroupage de la boucle locale* car elle permet à plusieurs opérateurs d'avoir chacun un accès à l'abonné. Le dégroupage peut être total ou partiel, on parle dans ce cas d'accès partagé. Dans le premier cas, assez rare, l'ancien opérateur perd la relation avec l'abonné (le nouvel entrant prend alors en charge la fourniture de la téléphonie de base), dans le deuxième cas l'accès est partagé par une dérivation. Ce partage distingue le trafic utilisant les basses fréquences et celui utilisant les hautes fréquences dont le débit est plus élevé et qui est adapté pour l'Internet par exemple.

Au Canada, le CRTC considère les numéros de téléphone, les boucles locales et les annuaires d'abonnés comme des facilités essentielles dans certaines zones (rurales, petites villes ou enclavées). Le dégroupage y a donc été imposé selon un critère discriminant au niveau géographique car le coût de la construction d'une infrastructure concurrente est jugé prohibitif par le CRTC. Cette discrimination géographique est destinée à faciliter l'atteinte du service universel. Le fait de considérer certaines ressources comme facilité essentielle ou ressource rare change radicalement l'économie politique de leur allocation. Dans les zones fortement urbanisées qui permettent des économies d'échelle et un niveau de tarification moins élevé que dans les zones enclavées, le CRTC estime que les infrastructures sont quasi-essentielles et un éventuel dégroupage doit par conséquent y être limité dans le temps (à cinq ans, depuis le 1^{er} mai

1997). Par l'ordonnance 2001-184 du 1^{er} mars 2001 cependant, cette période a été prolongée pour ces mêmes ressources quasi-essentielles sans autre précision sur la durée d'expiration de la prolongation. En Europe, le dégroupage est principalement destiné à encourager l'utilisation de l'internet par une promotion des accès à haut débit (la partie de la paire de cuivre utilisant les fréquences hautes). La limite du 31 décembre 2000 a été fixée pour que tous les États européens en retard libéralisent le dégroupage de la boucle locale. Le refus de fournir l'accès à sa boucle locale suffit à caractériser une entrave à la concurrence au sens de l'article 32 du *Traité d'Amsterdam* de 1997. L'accès à la boucle locale doit être non-discriminatoire, c'est-à-dire que les conditions faites aux concurrents doivent être les mêmes que celles que l'opérateur dominant consent pour ses propres services ou ceux de ses filiales.

Historiquement, le fondement juridique du dégroupage de la boucle locale ne date que d'une dizaine d'années, encore une fois aux États-Unis. Le *Telecommunications Act* de 1996, en son article 251, oblige les opérateurs locaux à offrir le choix aux nouveaux entrants entre construire leur propre infrastructure, revendre les services de l'opérateur historique ou fournir leurs services en utilisant des éléments dégroupés du réseau dominant³³⁶. En contrepartie, la possibilité est donnée aux opérateurs locaux de se lancer dans l'interurbain. En plus de promouvoir la concurrence, le dégroupage de la boucle locale a pour objectif de favoriser le développement de technologies plus performantes. Malgré la nécessité de rétribuer le propriétaire de l'infrastructure pour le service offert, le dégroupage de la boucle locale est un puissant dispositif qui permet aux opérateurs de sonder le marché et la demande effective avant de se lancer dans de coûteux investissements en infrastructures. Là encore, pour éviter que l'asymétrie informationnelle ne constitue un frein à la concurrence, il est nécessaire que certaines

³³⁶ Le *Telecommunications Act* de 1996 a déréglementé dans le même mouvement qu'il a reréglementé les télécommunications américaines. À cet égard, obligation est faite aux compagnies locales de téléphone selon le principe du «forced-access regulation» de permettre l'accès à leur réseau à leurs concurrents dans les termes suivants : «the failure to provide access to such network elements would impair the ability of the telecommunications carrier seeking access to provide the services that it seeks to offer.» (Section 251(3)(2)(B)).

informations³³⁷ soient communiquées au nouvel entrant. Au niveau du jeu des acteurs, la littérature montre que le dégroupage de la boucle locale peut être un frein à l'investissement technologique de la part de l'opérateur dominant à la perspective de devoir partager ses infrastructures avec ses concurrents³³⁸. En ce sens, la régulation a une incidence directe sur la stratégie des acteurs et n'est pas technologiquement neutre. Le silence de l'État sénégalais sur cette problématique du dégroupage est porteur de conséquences. En effet, à quelques mois de la fin prévue du monopole de la Sonatel, en juillet 2004, aucune mesure n'a été prévue concernant la mise en œuvre ou les conditions techniques, juridiques et financières du dégroupage de la boucle locale. Du fait qu'il est économiquement impossible pour un nouvel entrant de dupliquer la boucle locale, son accès direct devait être organisé près de 18 mois avant la fin du monopole (Ndiongue, DERPT). Ce délai est justifié par des mesures techniques et juridiques préalables, la détermination des conditions tarifaires par lesquelles le propriétaire fait une offre à ses concurrents (comme pour l'interconnexion) et l'implication forte de l'État pour accompagner le processus dans cette phase transitoire importante.

8.3 La régulation postcoloniale des facilités

Les facilités essentielles sont des 'installations' (infrastructures, biens ou services) détenues par une entreprise en position dominante qui sont non aisément reproductibles et dont l'accès est indispensable aux concurrents pour exercer leur activité sur le marché concerné. (Jenny, cité par Crocq, 2004 : 107).

8.3.1 Le cas de l'interconnexion comme facilité essentielle

L'interconnexion est une problématique d'une grande complexité pour le régulateur du fait des implications politiques, économiques et juridiques reliées à cet enjeu essentiel pour les infrastructures de télécommunications. Nous aborderons ici les aspects reliés à

³³⁷ Il s'agit de certaines spécifications techniques comme le diamètre des paires de cuivre, la longueur des lignes, l'emplacement des répartiteurs principaux, etc.

³³⁸ Cette conceptualisation est conforme à l'approche néoréaliste en Relations Internationales qui s'oppose à la théorie Pareto-optimale des néo-classiques. Voir Hobson (2000).

la genèse de la doctrine juridique qui sert de fondement à l'interconnexion avant de nous intéresser à la tarification et aux enjeux y afférant.

8.3.1.1 Genèse de la doctrine des facilités essentielles

Il peut être intéressant de s'intéresser au commerce canadien de la fourrure pour éclairer rétrospectivement la problématique des facilités essentielles au Sénégal. Dans la zone du fleuve Mackenzie, où le monopole de la *Compagnie de la Baie d'Hudson* sur le commerce de fourrure a été aboli en 1869, la *Compagnie* envisageait d'installer le chemin de fer. Cependant, les avantages que leurs concurrents pourraient en tirer est anticipé par ses dirigeants qui firent le raisonnement suivant : «If we improve communication we cannot prevent other parties making use of the facilities we may create and consequently add to our difficulties» (lettre de M. Grahame de la *Baie d'Hudson* en date du 11 mai 1875, cité par Innis, 1956 : 371). On voit ici en filigrane l'importance de certaines infrastructures et l'intérêt qu'elles présentent pour l'ensemble des opérateurs économiques de certains secteurs. En fait, les facilités essentielles désignent des installations indispensables pour assurer la liaison des opérateurs avec leurs clients et impossibles à reproduire par des «moyens raisonnables». La notion de facilité essentielle a été introduite pour la première fois en 1912 par un arrêt de la Cour suprême des États-Unis au détriment de la *Terminal Railroad Association* qui détenait la propriété des chemins de fer de Saint-Louis. La notion est explicitement reprise par l'article 82 du Traité d'Amsterdam par l'UE en novembre 1997. Pour l'OMC, l'expression *installations essentielles* concerne les infrastructures d'un réseau ou d'un service public de transport des télécommunications. Pour les caractériser, il faut d'une part qu'elles soient «fournies exclusivement ou essentiellement par un seul fournisseur ou un nombre limité de fournisseurs» et de l'autre qu'il ne soit pas possible de les remplacer d'un point de vue économique ou technique pour fournir un service. Le détenteur de ces installations particulières a donc une position de choix par rapport aux autres concurrents. Il s'agit habituellement de l'opérateur historique qui se trouve également être l'opérateur en situation de dominance de marché dans la majorité des cas

recensés. Dans sa terminologie qui se veut neutre, l'OMC réfère au terme *fournisseur principal* pour désigner les opérateurs dominants.

Un fournisseur principal est un fournisseur qui a la capacité d'influer de manière importante sur les modalités de la participation (en ce qui concerne le prix et l'offre) sur un marché donné de services de télécommunications de base par suite: a) du contrôle qu'il exerce sur des installations essentielles ; ou b) de l'utilisation de sa position sur le marché. (OMC, 1997 : GATS/SC/75/Suppl.1).

Il est utile de distinguer ici les facilités essentielles qui concernent l'infrastructure du monopole qui réfère au marché. En effet, les facilités essentielles concernent les facteurs de production tandis que le monopole naturel concerne un marché dans son entier. La doctrine des facilités essentielles telle qu'elle émane de la jurisprudence issue de l'arrêt de 1912 est au fondement de la nécessité de l'interconnexion des réseaux de télécommunications.

8.3.1.2 La problématique de l'interconnexion

La présente section traite des liaisons avec les fournisseurs de réseaux ou services publics de transport des télécommunications permettant aux utilisateurs relevant d'un fournisseur de communiquer avec les utilisateurs relevant d'un autre fournisseur et d'avoir accès à des services fournis par un autre fournisseur, dans les cas où des engagements spécifiques sont souscrits. (OMC, 1997 : GATS/SC/75/Suppl.1).

L'interconnexion est légitimée par la théorie des facilités essentielles et vise à amoindrir la dépendance des concurrents envers l'opérateur dominant et à éviter l'abus de position dominante. L'interconnexion favorise la compatibilité des infrastructures. Dans la théorie économique, l'*effet réseau* est le bénéfice lié à l'augmentation du bassin de clients potentiels qui induit une plus grande propension des clients à payer le service, réduisant d'autant l'*élasticité prix* au bénéfice des opérateurs³³⁹. L'*effet réseau* est donc

³³⁹ C'est-à-dire que le prix est peu sensible à la variation de la demande et les opérateurs peuvent de ce fait l'augmenter sans risquer de perdre des clients.

une incitation des opérateurs à s'interconnecter. A l'opposé, l'*effet de substitution* joue comme une incitation à refuser l'interconnexion car elle peut diminuer l'écart entre les services offerts en termes de qualité et pousse à une concurrence par les prix au bénéfice du consommateur. De ce fait, le régulateur cherche théoriquement à promouvoir l'interconnexion pour maximiser le choix pour les usagers tout en arbitrant le marché à travers la tarification. L'arbitrage se fait en gardant un droit de regard sur le catalogue d'interconnexion qui concerne les services entre opérateurs et le catalogue des prix qui organise ceux offerts au public par les opérateurs. C'est du moins la justification avancée par l'OMC dans les engagements spécifiques pris à cet égard par le gouvernement sénégalais. Le document précise jusqu'aux modèles mathématiques qui doivent être appliqués dans le calcul des coûts d'interconnexion et les conditions et délais dans lesquels l'arbitre ou le régulateur sera saisi.

8.3.1.2.1 La justification de l'interconnexion

Elle se base sur l'existence de «défaillances du marché» lors de l'ouverture à la concurrence. Trois ordres de facteurs reviennent habituellement pour justifier le principe de l'interconnexion :

- l'opérateur historique a un «pouvoir de marché³⁴⁰» dans le marché des services d'interconnexion ;
- il a pour stratégie d'accroître les prix des services aux usagers de ses concurrents en augmentant leurs coûts (concurrence *par* le marché) ;
- il est supposé vouloir bloquer l'entrée des concurrents sur le marché (concurrence *pour* le marché).

³⁴⁰ La Directive 97/22/CE du Conseil européen stipule que les entreprises ayant une part de marché supérieure à 25 % sont réputés avoir un «pouvoir de marché» et doivent par conséquent fournir une offre d'interconnexion à leurs concurrents. Cette notion de pouvoir de marché semble se rapprocher de la notion de position dominante définie parfois selon d'autres critères par la législation. La loi française, à travers l'article L.36-7 du Code des Postes et télécommunications parle pour sa part d'«opérateurs puissants». Au Sénégal, on parle plus fréquemment d'*opérateur historique*, terme plus neutre mais qui n'en recouvre pas moins les mêmes réalités que celles liées à l'*opérateur dominant*. Ce détour par le cadre réglementaire européen trouve sa pertinence dans le fait, déjà mentionné, que l'UE est un acteur important de l'harmonisation du cadre réglementaire ouest africain par son effort de financement qui s'accompagne de la promotion de ses propres principes sur la question de la régulation des télécommunications.

Étant donné la taille de son réseau, la Sonatel fut en mesure de structurer le jeu et ses clients, même en l'absence d'interconnexion, bénéficiant des externalités du fait de la situation de monopole. C'est cette réalité économique qui a imposé la régulation de l'interconnexion avec comme instrument principal l'obligation faite à l'opérateur dominant et aux nouveaux entrants de négocier des conventions d'interconnexion. Au Sénégal, le régulateur n'arbitre les négociations qu'en cas de désaccord entre les parties et la cohabitation entre les deux opérateurs sur le segment mobile n'a pas été exempte d'écueils. Niang (Sentel) a avec insistance accusé la Sonatel de changer les conditions de la convention de manière unilatérale et d'abuser de sa position de dominance.

8.3.1.2.2 La tarification de l'interconnexion

L'interconnexion concerne les opérateurs de réseaux ouverts au public, c'est-à-dire ceux soumis au régime de la licence selon le code sénégalais des télécommunications. Le catalogue d'interconnexion est supposé fournir aux opérateurs une information exhaustive pour prendre leurs décisions en toute connaissance de cause. De plus en plus, le régulateur exige que la tarification des services d'interconnexion de l'opérateur dominant soit «orientée vers les coûts», c'est-à-dire qu'elle réponde à des modèles économiques aussi proches des coûts réels que possible. Mais même dans ce cas, il existe des modèles économiques concurrents. Le Coût moyen incrémental à long terme (CMILT) est basé sur l'efficacité de l'infrastructure technologique car il est calculé sur la base des investissements consentis avec les technologies les plus performantes. C'est un coût calculé selon des projections plutôt que sur les technologies historiques de l'opérateur. Le CMILT définit un coût plancher car en deçà, les nouveaux entrants seraient subventionnés par l'opérateur historique. La tarification ECPR (Efficient Component Pricing Rule) également appelée règle de Baumol-Willig base la redevance d'interconnexion sur la perte que subit l'opérateur dominant du fait de la perte de clients consécutive à l'interconnexion (coût d'opportunité). L'ECPR est un modèle très sélectif qui avantage les nouveaux entrants très performants et compense l'opérateur dominant pour ses pertes de revenus, il est donc financièrement neutre pour lui. La règle Ramsey-

Boiteux a été appliquée par Laffont et Tirole (1993). Son principe est d'optimiser le «bien-être collectif sous contrainte de l'équilibre budgétaire de l'opérateur dominant» (Crocq, 2004 : 137). Sont pris en compte le coût marginal de l'opérateur, l'élasticité prix du service et l'asymétrie informationnelle entre l'opérateur dominant et le régulateur. La règle Ramsey-Boiteux est conçue pour un monopole car en situation de concurrence effective, les nouveaux entrants sont incités à écrémer les segments les plus rentables, dont l'élasticité prix est la plus faible et le prix par conséquent plus élevé.

La taxe de répartition longtemps appliquée au niveau international avec un partage égal des recettes entre l'opérateur initiant l'appel et celui le terminant suit un principe de tarification de l'interconnexion de type «two-way» dans lequel un modèle arithmétique simple est appliqué suivi d'une procédure de compensation sous les auspices de l'UIT. C'est ce modèle de répartition qui a été appliqué entre la Sonatel et Sentel pour les appels internationaux jusqu'en décembre 2003. A cette date, un groupe de travail regroupant les deux opérateurs et le régulateur a réfléchi au moyen d'orienter les tarifs d'interconnexion vers «les coûts réels d'utilisation des réseaux». Par le décret 2005-1183 du 6 décembre 2005 relatif à l'interconnexion des réseaux, le régulateur est dorénavant chargé d'avaliser le catalogue d'interconnexion de l'opérateur dominant et a un droit de regard sur la convention d'interconnexion qui lie les opérateurs entre eux.

8.3.1.2.3 Le cadre économique et juridique de l'interconnexion

Pendant la période coloniale, dans l'Afrique occidentale française (AOF), FCR était chargé de l'interconnexion des différentes villes de l'empire colonial français³⁴¹. Plus tard, avec l'indépendance, l'interconnexion entre les différentes régions, villes et villages a été prise en charge par le centre de transit national. Autrement dit, le nœud du réseau par lequel toutes les communications passaient était unique et il était situé à

³⁴¹ Da Sylva (DEPLT) affirme : «On mettait un émetteur au Sénégal qui crachait vers la ionosphère qui relayait le signal et ça retombait au niveau de Bamako par exemple. Et suivant l'orientation qu'on donnait à l'antenne ça retombait au niveau de la Mauritanie, on l'ouvre plus largement ça va plus loin, il retombe au niveau du Niger, etc.» Cela signifie que c'est la nature qui était mise à profit pour assurer le rôle que les satellites de télécommunications prendront en charge quelques décennies plus tard.

Dakar. Par conséquent, les communications entre deux villes secondaires adjacentes devaient néanmoins être acheminées vers la capitale avant d'être routées vers leur destination finale. La structure des communications nationales reproduisait donc l'extraversion qui caractérisait l'architecture coloniale des télécommunications au profit de la métropole française. Il se trouve simplement que le centre du réseau est désormais situé dans la capitale nationale postcoloniale. Pour ce qui est de l'international, il existait également un centre de transit international géré par TéléSénégal et qui avait en charge l'interconnexion entre le réseau de l'OPT et ceux des autres nations. Depuis, le panorama et les acteurs ont bien changé. Le travail effectué par l'organe de régulation succède maintenant à l'intervention du législateur qui adopte les lois à portée générale et celle du pouvoir exécutif qui, avec les décrets d'application, précise la mise en œuvre des textes de loi. Le régulateur interprète les normes de droit qui lui sont soumises, les opérationnalise et éventuellement sanctionne les acteurs déviants. Dang Nguyen et Phan (2000), identifiant la régulation au contrôle dans le secteur des télécommunications, estiment que les deux missions essentielles des *agences de surveillance* sont de veiller à ce que l'opérateur dominant ne pratique pas des tarifs abusifs³⁴² et de garantir des conditions d'interconnexion équitables. A cet effet, bien que la convention d'interconnexion soit un contrat de droit commun librement négocié, il doit néanmoins respecter certaines conditions réglementaires, techniques et financières déterminées par la loi, d'où le droit de regard que se ménage le régulateur à son encontre. Par ailleurs, chaque année l'ART identifie l'opérateur qui se trouve en position de dominance et ce dernier a l'obligation légale de publier son catalogue et de le faire agréer par le régulateur. La validation d'un catalogue d'interconnexion³⁴³ est l'une des missions *normatives* de l'ART. L'autre mission, *exécutive*, consiste pour le régulateur à veiller au respect des règles dans l'exploitation par les opérateurs des services considérés. Selon

³⁴² Par exemple, le régulateur français a été amené à sanctionner *France Télécom* pour avoir proposé aux écoles un tarif de connexion à l'internet si bas que ses concurrents étaient lésés car compte tenu de leurs charges d'interconnexion, ils ne pouvaient s'aligner commercialement sur l'offre.

³⁴³ Le catalogue répertorie les services et les tarifs que les opérateurs dominants doivent dispenser à leurs concurrents pour leur permettre d'exercer leur activité.

Ammi (1998), deux éléments majeurs ont influencé le processus de déréglementation : le passage des monopoles à la concurrence réglementée d'une part et le poids structurant de l'interconnexion dans le processus. L'auteure questionne la libéralisation des télécommunications et se demande si le résultat ne va pas être le même que celui de la libéralisation du secteur aérien qui a eu lieu dans les années 70³⁴⁴. C'est-à-dire qu'après une première phase de diversification de l'offre, de services nouveaux et de baisse de tarifs dus à l'augmentation du nombre de producteurs, il pourrait survenir un processus de concentration de nature oligopolistique dans lequel les opérateurs auront la part belle au détriment des consommateurs et des nouveaux entrants :

L'importance de ces charges [d'accès des nouveaux opérateurs] peut empêcher de nouveaux entrants potentiels d'intégrer le marché. Il devient alors nécessaire à un organisme de contrôle de définir des règles du jeu équitables pour favoriser la concurrence naissante. Il s'ensuit une réglementation plus importante et plus complexe que lors de la phase de monopole. Cette phase transitoire de réglementation effrénée peut être accentuée en cas de maintien de situation oligopolistique où les nouveaux entrants ont des difficultés à s'installer, et dans le cas d'une volonté délibérée d'un gouvernement d'encourager la libre concurrence à tout prix, même si les acteurs concernés se sentent peu enclins à jouer le jeu de la libéralisation. (Ammi, 1998 : 22)

La régulation de l'opérateur historique, propriétaire des facilités essentielles, rend nécessaire l'organisation des conditions de l'interconnexion des concurrents à ses propres infrastructures dont le dédoublement serait à la fois inutile et économiquement improductif. On peut considérer ces infrastructures comme essentielles à l'exploitation des différents opérateurs. L'interconnexion est nécessaire autant pour initier que pour terminer les appels téléphoniques. Cependant, il serait erroné de croire que

³⁴⁴ C'est-à-dire d'aboutir à terme à un phénomène de concentration. On peut même remonter au début du siècle pour trouver d'autres exemples. En effet, l'installation du réseau de chemin de fer en 1914 dans la région canadienne de *Peace River* a eu pour effet de donner un coup de fouet à la concurrence faite à la compagnie de la Baie d'Hudson par des négociants indépendants dans le commerce de fourrure. Innis (1956) soutient que le train a eu un effet de stimulation de la compétition dans un premier temps mais qu'à terme, on a assisté à un phénomène de re-concentration avec seulement deux acteurs majeurs (*La Compagnie de la Baie d'Hudson* et *Révillon Frères*) qui ont absorbé les autres.

l'interconnexion n'existe qu'avec le démantèlement des monopoles et l'avènement de la concurrence. En effet, elle existait en régime de monopole mais était circonscrite aux appels internationaux et se résolvait historiquement avec l'application des taxes de répartition qui partageait les recettes pour parts égales entre les deux opérateurs selon le principe du demi circuit. C'est le principe appliqué pour les coûts d'interconnexion entre la Sonatel et Sentel. Mais dorénavant :

Dans le cadre actuel de la concurrence, une telle formule n'est pas envisageable puisque la plupart des appels d'un réseau concurrent finissent dans celui de l'opérateur dominant, ce qui obligerait le premier à verser la moitié de ses recettes au second. Il a donc été nécessaire de rechercher des méthodes de calcul des charges d'interconnexion fondées sur des principes économiques que l'on voulait à la fois transparents, non-discriminatoires et plus orientés vers la poursuite de l'efficacité économique. (Dang Nguyen et Phan, 2000 : 56).

8.3.1.2.4 La régulation effective de l'interconnexion : acteurs et enjeux

Comme on est dans une situation où il y a trois entités, trois opérateurs, Sentel, Alizé et Sonatel. Sonatel c'est le réseau filaire, Alizé et Sentel c'est le mobile. Donc l'interconnexion se fait à trois car Alizé est une SA [Société Anonyme] qui a son propre réseau, il s'appelle Sonatel Mobiles S.A. maintenant. Même si la Sonatel est propriétaire à 100 % de Sonatel Mobiles SA, juridiquement Sonatel Mobiles SA est une entité distincte qui a son réseau, qui a sa comptabilité, qui a son bilan, qui a ses actifs. Et qui va s'interconnecter avec la Sonatel qui est une autre société, qui est la société mère, qui a son réseau filaire. Donc il faut d'abord veiller à ce qu'il n'y ait pas discrimination dans le traitement. Il ne faut pas que Sonatel taxe un tarif à Sentel qui est supérieur à celui qu'il taxe à Alizé. Sinon les abonnés d'Alizé vont payer moins cher leurs communications que les abonnés de Sentel. Et ça ça biaise la concurrence. (Ndiaye, Conseil de Régulation).

Obligation consignée dans le *Cahier des charges* était faite à la Sonatel que ses opérations soient distinctes de celles de ses filiales, notamment de Sonatel Multimédia, spécialisée dans la téléphonie mobile. Cette exigence a été respectée au départ avec une structure commerciale distincte et la délocalisation dans ses quartiers propres de la filiale de l'opérateur dominant. Il s'agissait de la période comprise entre la privatisation de la Sonatel et le début des activités de son concurrent sur le segment mobile, Sentel. Avec la

stratégie commerciale timide puis de plus en plus agressive du nouveau venu, Sonatel a «supprimé le département technique d'Alizé, tout est revenu à Sonatel. Ils ont mis une croix sur Sonatel multimédia, ils ont des directions commerciales qui attaquent le marché tous produits confondus. Quelle est la logique ?» (Diop, Next). La logique est cependant claire. Alors qu'au début Sentel visait la clientèle la moins solvable avec une offre sur le service *prépayé*, le *postpayé* avec un abonnement et une facture à honorer la fin du mois étant le cœur de cible, particulièrement rentable³⁴⁵, de la Sonatel, Sentel a progressivement diversifié ses offres commerciales pour concurrencer la filiale de Sonatel sur sa clientèle jusqu'alors réservée. Le redéploiement de la Sonatel et le regroupement de ses activités, contraire aux exigences de la comptabilité analytique, procède de ce que Niang (Sentel) appelle des «signes d'énervement». Comme déjà mentionné, l'interconnexion faisait l'objet d'une convention entre les opérateurs Sonatel et Sentel, c'était donc une affaire regardant le droit privé³⁴⁶. La demande incombait au nouvel entrant qui voulait avoir accès au réseau de l'opérateur historique. Étant donné que la licence de Sentel ne porte que sur la téléphonie mobile, il lui était nécessaire d'avoir accès à l'infrastructure essentielle que constituait le réseau sonatélien. Cette convention d'interconnexion a fait l'objet d'un litige important entre les deux opérateurs puisqu'en recourant à l'argument relatif à l'évolution de la conjoncture internationale, la Sonatel a changé unilatéralement les termes de la convention, notamment à propos des reversements effectués sur les communications internationales de Sentel transitant par son réseau³⁴⁷. Le traitement effectué par l'ART lorsque ce contentieux a été porté devant lui a été caractérisé par une certaine inaction, dénoncée par la société civile³⁴⁸ comme une prise de position en faveur de la Sonatel. Légalement, le traitement que la Sonatel réservait à sa filiale mobile *Sonatel Mobiles SA* (qu'elle détenait à 100 %) ne devait pas

³⁴⁵ 75 à 80 % du chiffre d'affaire de Sonatel Multimédia provenait de cette clientèle qui comptait numériquement pour à peine 25 % de sa clientèle sur le mobile.

³⁴⁶ Elle n'est pas signée par le régulateur mais par les parties prenantes au contrat seulement.

³⁴⁷ En juillet 2003, la Sonatel a baissé de 52 à 13 francs par minute le reversement qu'elle faisait à Sentel pour les appels terminés sur le réseau de ce dernier.

³⁴⁸ Et par Sentel puisque Niang nous a affirmé que la conduite de la Sonatel avant la création de l'ART était un abus de position dominante car elle les a obligés à accepter les nouveaux termes de la convention modifiés par la Sonatel dans le sens de ses propres intérêts.

être plus avantageux que celui qu'elle octroyait à sa concurrente Sentel. En d'autres termes, *Sonatel Mobiles SA* devait faire l'objet d'une comptabilité distincte et s'interconnecter avec sa maison-mère aux mêmes conditions que sa concurrente Sentel. Or d'après Diop (Next) qui à l'époque était impliqué dans le processus, les conditions faites par Sonatel à sa filiale avaient été plus avantageuses que celles de Sentel, permettant *théoriquement* à la première d'offrir des tarifs moins élevés à son concurrent, ce qui constitue une entorse aux règles de la concurrence. Il faut dire à la décharge de l'ART face aux allégations de partialité auxquelles elle a fait face que la régulation de l'interconnexion nécessite une expertise économique financière, technique et juridique particulièrement pointue qu'elle ne maîtrisait pas suffisamment à l'époque. Par ailleurs, l'accès à l'information détenue par les opérateurs est vital pour la régulation de l'interconnexion, faute de quoi on assiste à une régulation dissymétrique qui renforce la puissance de l'opérateur dominant. Les enjeux à ce propos sont clairement identifiés par Ndiaye (Conseil de Régulation) :

Quand on est opérateur dominant, on peut dire moi je contrôle 70 % du marché, moi je me suffis j'ai pas intérêt même à m'interconnecter. S'il n'y pas d'interconnexion tout le monde perd mais c'est le plus faible qui perd le plus. C'est arrivé au Burkina, s'il n'y a pas d'interconnexion, les gens ont tendance à rester auprès de l'opérateur dominant. On va s'abonner là où il y a le plus d'abonnés pour pouvoir toucher plus de monde. Donc ça vient, le jeu concurrentiel. Donc le régulateur va devoir imposer pour l'intérêt national, l'intérêt même des consommateurs, imposer l'interconnexion. Donc ils sont obligés de s'interconnecter. Maintenant s'ils ne sont pas d'accord dans leurs discussions, parce qu'il faut arrêter les taux, quand tu te connectes, chaque appel il faut ajouter tant. Là il faut quand même être vigilant.

Un élément permanent du politique en postcolonie sénégalaise, l'extraversion, réapparaît ici concernant les rapports entre les opérateurs. Cette permanence de l'importance des facteurs externes est due en partie au poids des communications internationales dans le secteur sénégalais des télécommunications. Ainsi, selon certains observateurs du secteur, le litige qui oppose la Sentel à la Sonatel sur le reversement au titre de l'interconnexion pour les communications internationales n'est pas à strictement comprendre comme un litige commercial entre les deux opérateurs. Derrière cette manœuvre dilatoire de

l'opérateur dominant en vue d'affaiblir son concurrent (puisque'il avait suspendu ses reversements à son concurrent qui portaient sur des sommes importantes), il faudrait voir la main de l'État sénégalais qui était actionnaire de la Sonatel. Il semblerait que l'État avait le projet d'attribuer la troisième licence à Maroc Télécoms sans affaiblir la position de la Sonatel qui était sa «vache à lait» sur le marché national. Diverses stratégies, dont le veto du gouvernement sénégalais à la Banque régionale des valeurs mobilières (BRVM) d'Abidjan en Côte d'Ivoire, la tentative avortée de retrait de la licence de Sentel (sur laquelle nous reviendrons plus loin) ou l'instrumentalisation de la Sonatel pour affaiblir Sentel, ont été mobilisées pour mettre hors-jeu le *Petit Poucet* du mobile et le remplacer par l'opérateur marocain en fonction des alliances objectives du moment. Fortement pressenti pour hériter de la troisième licence à l'époque, Maroc Télécoms sera finalement évincé par Sudatel, un opérateur soudanais, suite à la détérioration des relations entre les hommes d'affaires et les politiques marocains et sénégalais naguère partenaires.

Cependant, pour bien comprendre la stratégie du détour à l'époque appliquée par la Sonatel pour minimiser les reversements faits à Sentel et ainsi l'affaiblir, il faut préciser les mécanismes économiques du trafic téléphonique pour bien saisir les enjeux considérés. Bien qu'il s'agisse ici d'interconnexion, les modèles économiques initiaux étaient plus proches de la compensation que des coûts réels engagés par les opérateurs et dont la détermination était particulièrement ardue. De fait, les opérateurs se mettaient d'accord sur un partage des revenus générés par les communications internationales en termes de pourcentage, ce qui est le principe classique de la taxe de répartition appliquée pendant des décennies par l'UIT. Ainsi il est arrivé que la Sonatel achemine son trafic fixe à Sentel par Alger avant de le router vers Dakar pour faire payer davantage Sentel. Par ailleurs, il lui est aussi arrivé de faire transiter son trafic fixe par sa filiale *Alizé* pour éviter d'avoir à effectuer une compensation à Sentel du fait que le trafic terminant sur le réseau de ce dernier est beaucoup plus important que celui qui en émane, simplement à

cause de la taille différente des deux réseaux³⁴⁹. Dorénavant, l'amélioration des modèles économiques permet d'appliquer une *taxe de terminaison* proche des coûts réellement engagés par chaque opérateur. L'ART a depuis juin 2006 un droit de regard sur la convention d'interconnexion qu'elle doit valider et arbitre les litiges avec plus d'assurance qu'autrefois.

8.3.2 Le cas du segment terrien des services satellitaires

Historiquement, la Sonatel qui était le Signataire du Sénégal auprès d'Intelsat avait un contrôle total sur le segment spatial des télécommunications au sein du pays. Il fallait en effet un parrainage de l'opérateur historique pour pouvoir exploiter ces services. Sur le satellitaire, et malgré une certaine concurrence entre les deux organisations, l'UIT et Intelsat travaillaient conjointement. En effet, pour être membre d'Intelsat il fallait préalablement être membre de l'UIT³⁵⁰. On retrouve là encore une distinction au niveau national entre les télécommunications et l'audiovisuel puisqu'il existe une antenne située au *Triangle Sud* à Dakar pour les besoins de la radiodiffusion nationale alors que la station terrienne de *Gandoul* sert aux besoins en télécommunications.

Le Very Small Aperture Terminal (VSAT)³⁵¹ est au cœur des usages de la technologie dans les espaces postcoloniaux africains. C'est-à-dire qu'en l'absence de la possession en propre de satellites, les pays investissent dans une station terrienne qui tombait traditionnellement sous le monopole de l'administration en charge des télécommunications. Ainsi la Sonatel permettait-elle à certains usagers comme les réseaux postal, de banques ou les ambassades étrangères d'exploiter un *réseau fermé* de VSAT (Appendice E). Avec le nouveau régime de l'*autorisation* qui s'applique au

³⁴⁹ C'est ce mécanisme qui, à l'international, a longtemps permis aux opérateurs nationaux des pays sous-développés de bénéficier d'une véritable manne financière au titre de la taxe de répartition parce qu'ils recevaient beaucoup plus d'appels qu'ils n'en émettaient. Une analyse des migrations internationales et des vagues constitutives de la diaspora africaine en Europe et en Amérique du Nord, hors des limites du présent travail, permettrait de jeter un éclairage pertinent sur cette dynamique.

³⁵⁰ Cette relation est similaire à celle du FMI et de la Banque mondiale car le statut de membre du premier est requis pour adhérer à la Banque mondiale.

³⁵¹ Ce «terminal à très petite ouverture» fait partie du segment terrien du système satellitaire. De petite taille (moins de 3 mètres), il est relié à un satellite géostationnaire et sert à des applications variées (voix, données, vidéo, etc.).

secteur satellitaire national depuis l'arrivée du régulateur, seule la Sonatel est habilitée à exploiter la technologie à des fins commerciales en vertu de son monopole sur le fixe. En effet, sous un régime libéralisé, le VSAT est un considéré comme un moyen technique de déploiement de réseau fixe. L'interdiction de la revente de connectivité aux autres acteurs limiterait la réalisation de la mission de service universel (Sagna, Osiris). Cette lecture critique du cadre réglementaire du satellitaire est corroborée par l'analyse de Corenthin (ESP) qui estime que le cadre économique dominé par la Sonatel contredit le cadre juridique libéralisé sur plusieurs segments des services de télécommunications³⁵² : «Si on regarde bien les conditions dans lesquelles c'est fait dans les conditions actuelles, c'est dissuasif. Parce que vous devez payer une licence à un taux supérieur au coût d'accès de la Sonatel, il n'y a aucune raison pour aller vous mettre en indépendance totale de l'opérateur». Si on rapporte cette libéralisation relative de l'organisation du segment satellitaire dans l'univers des télécommunications sénégalaises à la privatisation d'Intelsat, on comprend mieux comment la mutation de la gouvernance du secteur à l'échelle internationale a pu rejaillir sur la logique d'acteurs au sein de l'espace national. En effet, la privatisation en 2001 de la coopérative que constituait Intelsat jusqu'à cette date s'est accompagnée de la création d'ITSO qui hérite de la mission de service public de l'ancienne organisation. Ainsi, Intelsat répond dorénavant à une logique marchande débridée et n'a pas hésité à cesser la fourniture de ses services à certains pays en défaut de paiement³⁵³, ce qui aurait été une hérésie sous l'ancien régime. L'impact sur les opérateurs africains privatisés est qu'ils ont eux-mêmes affaire à une organisation privée dont la logique de fonctionnement est congruente avec la leur. Ce changement dans la culture organisationnelle des acteurs aux niveaux national et international n'est pas sans avoir un effet structurant sur les agirs spécifiques qui sont ici à l'étude.

³⁵² Un des enseignements importants de la présente recherche est que la régulation étatique postcoloniale contredit sur plusieurs points la gouvernance transnationale.

³⁵³ On peut à ce propos citer le cas connu de la République Centrafricaine.

La station terrienne de Gandoul³⁵⁴ tient une place centrale dans la stratégie sous-régionale de la Sonatel, puisqu'elle sert, avec le câble sous-marin³⁵⁵, à déporter à l'international le trafic d'Ikatel, la filiale de la Sonatel au Mali. Là encore, le lien entre la technologie satellitaire et le service universel appelle des appréciations divergentes. Tandis que Bassave (UIT/BDT) soutient que la technologie permet de remédier aux défaillances des réseaux physiques de transport, Cissé (ART) remet en cause la pertinence du satellitaire pour le Sénégal en affirmant que «le pays est si petit qu'en trois bonds on en a fait le tour» et que des problèmes récurrents d'alimentation en énergie et de maintien des équipements se posent avec acuité. En regard de la station terrienne de Gandoul existe au Sénégal un Centre de câbles sous-marins. Historiquement, Antinéa, Fraternité, Atlantis et SAT3-WASC se sont succédé comme des projets d'infrastructures dans lesquels la Sonatel était intéressée. SAT3 par exemple est détenue par un consortium formé d'Alcatel et des anciens monopoles des pays desservis par le câble. Ces propriétaires maintiennent des droits d'entrée élevés considérés comme des barrières économiques par les opérateurs intéressés à accéder à la ressource³⁵⁶. Cette pratique est dénoncée comme une limite importante à la concurrence dans la mesure où le réseau de câbles sous-marins est assimilable à une facilité essentielle au même titre que le réseau fixe. Au niveau de l'importance du câble pour les télécommunications sénégalaises, Ndiaye (Conseil de régulation) considère le câble comme une technologie de substitution au satellite, contrairement à Kane (Sonatel/Gandoul), qui raisonne davantage en termes de complémentarité ou d'hybridité technologique. Les contraintes liées à la technologie câblière concernent la nécessité de négocier des *accords de passage* et la disponibilité moindre que celle du satellite en cas de panne ou de rupture

³⁵⁴ Entrée en service en 1972 avec des liaisons sur ondes courtes et décimétriques, la station a été totalement numérisée en 2000. Elle dispose d'une antenne de 30 mètres (standard A) et d'une autre d'appoint de 7 mètres sous exploitée à ce jour (Kane, Sonatel/Gandoul).

³⁵⁵ Des liaisons hybrides satellite-câble sont généralement privilégiées par les opérateurs pour les communications internationales. Au Sénégal, le satellitaire prend en charge 30 % du trafic international, le reste est assuré par le câble. D'ailleurs, même Intelsat est propriétaire d'infrastructures sous-marines qui lui permettent d'offrir les deux vecteurs de manière complémentaire.

³⁵⁶ L'accès au câble sous-marin s'analyse en termes d'interconnexion, question sur laquelle la détermination des règles du jeu est du ressort du régulateur. Le nœud à partir duquel la connexion des autres opérateurs est possible se fait à partir du *Centre des câbles* qui est la propriété de la Sonatel.

de la structure. A l'opposé, la bande passante du câble est illimitée et une fois les investissements de base requis, la technologie est moins onéreuse que le satellite.

8.3.3 Le cas du contrôle à l'entrée : les licences d'exploitation

L'État du Sénégal doit être capable dans les délais de respecter le chronogramme de la libéralisation du secteur. On ne peut pas justifier le retard, c'est pas possible... Aux dernières nouvelles on disait que le marché a été lancé et qu'il y a des cabinets qui gèrent ça. Mais nous pensons qu'il y a anguille sous roche. Nous ne pensons pas qu'il y a une sincérité dans l'attribution de cette licence. Lancer le marché, prendre les offres et se positionner c'est aussi simple que ça.
(Cissé, Unetts).

«Lorsque la technologie d'une industrie ou les caractéristiques du service offert sont telles que la production par une seule entreprise se traduit par un coût plus faible ou un bénéfice net plus grand pour les consommateurs, on est dans une situation de monopole naturel.» (Crocq, 2004 : 82). La propension naturelle de tout monopole est d'avoir un niveau de production inférieur à la demande pour hausser les prix en jouant sur l'élasticité prix. C'est une des explications de la rareté des lignes de téléphone au Sénégal pendant longtemps³⁵⁷. La puissance publique trouve la justification de son intervention dans la nécessité d'atteindre l'efficacité par la réglementation en promouvant une tarification au coût marginal. Cependant, cette volonté est limitée par le fait que l'opérateur régulé est mieux informé que le régulateur sur sa structure des coûts et sur la demande des usagers. Pour les raisons évoquées tout au long de notre travail, l'État sénégalais en est arrivé à privatiser puis libéraliser ses télécommunications. L'introduction de la concurrence s'est faite par l'attribution de licences d'exploitation pour les opérateurs *lourds* intéressés à investir le marché sénégalais. Dans ce contexte, l'intervention publique peut chercher à contrôler l'accès au marché par les opérateurs en

³⁵⁷ A laquelle il ne faut cependant pas attribuer plus d'importance qu'il ne faut puisque nous avons vu que la vétusté des infrastructures héritées de l'époque coloniale était une donnée permanente des télécommunications africaines.

en choisissant un ou quelques-uns, on est alors en situation de quasi-concurrence et la concurrence entre les aspirants se fait *pour* le marché (Demsetz, 1968). C'est notamment le cas quand la concurrence sur le marché est impossible ou non souhaitable. Quand, à l'opposé, l'accès au marché est moins restrictif comme le promeuvent les réformes récentes, la concurrence entre agents économiques a lieu *sur* le marché. Lorsque les conditions d'accès au marché sont restreintes et contrôlées par l'État sénégalais comme dans le cas des «réseaux ouverts au public» qui nécessitent une licence attribuée par les pouvoirs publics, il est fréquent qu'un *Contrat de concession* stipule les obligations réciproques de l'État et du concessionnaire. Ce fut le cas au Sénégal avec la Sonatel et Sentel. L'attribution même de la concession se fait par une procédure publique qui utilise la concurrence en amont du marché pour révéler le prix que les aspirants attribuent au secteur qu'ils veulent exploiter. En ce sens, c'est un mécanisme d'extraction de l'information financière par le régulateur envers les firmes intéressées.

Au début du mois de juillet 2004, l'État sénégalais a convoqué une *Journée de concertation sur la libéralisation du secteur des télécommunications*. On était alors à quelques jours de la fin du monopole de la Sonatel prévue le 19 du même mois. Certains acteurs dénoncèrent alors le manque de transparence de la part de l'État et appelèrent à la publication d'une lettre de politique sectorielle. En fait, si l'on procède à un historique des politiques publiques en matière de télécommunications au Sénégal, force est d'accorder une attention particulière aux lettres de politique sectorielle car c'est par cet instrument stratégique que l'État postcolonial sénégalais fixe les priorités et les objectifs liés à l'exploitation des télécommunications dans le pays. Or le Conseil des ministres avait adopté en février 2004 une lettre de politique sectorielle qui fut retirée sans autre explication et sans avoir jamais été rendue publique. Près d'un an plus tard, en février 2005, à l'occasion de l'annonce de l'introduction «prochaine» d'une troisième licence globale, fut publiée la lettre qui est supposée donner les grandes lignes de la politique publique pour les années 2005 à 2010. Il se trouve que l'exécution de cette lettre fut retardée à cause du changement de direction de l'ART. Le nouveau Directeur général de l'ART annonça pour janvier 2006 la publication du cahier des charges pour l'appel

d'offres international en vue du choix du troisième «opérateur global». C'est-à-dire que le nouveau venu interviendrait sur la téléphonie fixe et mobile ainsi que sur l'internet, les données et l'international. Devant ce qu'elle considère comme un manque de transparence, l'opposition au régime libéral du Président Wade a publié un communiqué dans lequel elle affirme que les conditions d'octroi de la troisième licence "laissent sans réponse les questions sur le contenu des obligations de l'opérateur, notamment sur ses engagements pour la couverture du territoire national, sur l'existence d'une redevance annuelle et sur la création d'emplois pour les nationaux." Le ton du communiqué réfère au «cas Sentel» qui avait défrayé la chronique en son temps et qui refait régulièrement surface dans la presse sénégalaise. L'évocation de ce cas, en plus de jeter un éclairage sur les réseaux d'acteurs, nous permettra de mieux saisir la stratégie de l'État par rapport à cette question très importante et lucrative.

En 1998, l'attribution par l'État de la licence de téléphonie mobile s'est faite au pas de charge, contrairement à celle de la troisième licence. Selon le Directeur de la réglementation de l'époque, la proximité des élections législatives de 1998 explique cette frénésie de l'État à céder la licence en vue de financer sa campagne électorale. Concernant l'attribution de la licence, elle pouvait répondre à la nécessité d'imposer des objectifs à l'opérateur en termes de couverture, de qualité de service, de service universel, d'investissements ou d'emploi par exemple. Dans ce cas, le montant de la licence est moins élevé que dans le cas où l'État met l'accent sur les rentrées financières. En l'occurrence, le coût de la licence est élevé mais l'opérateur se voit imposer peu de contraintes en matière de service public et de plan d'investissements. Le choix fait par le Sénégal a été de baisser le prix de cession de la licence et d'imposer des contraintes à l'opérateur. D'autres pays comme la Côte d'Ivoire ou le Nigeria avaient choisi une voie similaire tandis que le Maroc ou la Mauritanie préféraient exiger un «ticket d'entrée» et maximiser leurs rentrées financières initiales. Là encore, l'alternance politique en 2000 va faire surgir une polémique quand le gouvernement d'Abdoulaye Wade exigera de Sentel, le titulaire de la licence mobile, de payer le juste prix pour sa licence qui lui avait

été attribuée sous le régime précédent du socialiste Abdou Diouf³⁵⁸. Les nouveaux gouvernants estiment que le juste prix n'avait pas été payé pour la licence. Il s'ensuivra un feuilleton rocambolesque qui se terminera de la manière la plus opaque après la suspension et le rétablissement de la licence dans des circonstances à ce jour inconnues du grand public. Ainsi, la licence pour l'exploitation d'un réseau public de radio téléphonie mobile (Gsm) a été retirée à la Sentel le 29 septembre 2000 :

...suite à de nombreuses défaillances relevées dans l'application de la convention qui liait cette société à l'État du Sénégal. Cette licence sera mise en vente aux enchères à l'intention d'un repreneur et la Sentel pourra elle-même se porter candidate à nouveau si elle le désire, sur la base du cahier des charges qui sera défini par un prochain appel d'offres. (Mamadou Diop Decroix, Ministre de la Culture et de la Communication, Propos rapportés dans le quotidien *Le Soleil* du 17 octobre 2000).

Quelques jours plus tard, dans son communiqué en date du 12 octobre 2000, le Conseil des Ministres du premier gouvernement d'Abdoulaye Wade³⁵⁹ écrit :

A propos de Sentel, le Chef de l'État a déclaré que la licence d'exploitation Gsm lui a été définitivement retirée pour non-respect des clauses du contrat et après une procédure régulière de mise en demeure non suivie d'effet. Ainsi, la deuxième licence retirée à la Sentel fera l'objet d'un appel d'offres international, dans la transparence et dans le respect de la défense des intérêts du Sénégal.

Dans le cadre de cette offensive générale de l'État, il s'est alors posé la question de la Sonatel qui s'est vue attribuer sa licence de téléphonie mobile au franc symbolique. Ndiongue (DERPT) soutient que dans la conjoncture de l'époque, cette exigence minimale d'équité dans le traitement et la position dominante de la Sonatel à laquelle l'État ne voulait pas nuire expliquent que l'affaire fut classée sans suite. Ainsi l'appel d'offres international annoncé autant par le Conseil des Ministres que par le Ministre de la culture et de la communication n'a jamais vu le jour. Le processus par lequel Sentel a

³⁵⁸ Est ainsi mis à mal le principe de la continuité de l'État qui constitue cependant l'un des fondements de la constitution républicaine sénégalaise.

³⁵⁹ Qui venait d'être élu près de six mois auparavant.

repris possession de sa licence sans aucune forme de publicité est aujourd'hui encore nébuleux et dégage des relents de corruption selon plusieurs observateurs.

Qu'en est-il de l'appel d'offres international alors annoncé ? A-t-il été lancé ? Dans quels organes de presse ? Le dépouillement a-t-il eu lieu ? Quand, où et par quelles personnes morales ou physiques ? Pour ce qui me concerne en tout cas je n'ai, à l'époque, rencontré nulle part trace de cet appel d'offres, ni jamais entendu parler du dépouillement. Comment la licence est-elle alors retombée entre les mains de Sentel ? Qu'a-t-il réellement fait pour retrouver ce privilège ? Ne l'aurait-on pas astreint au "salut mouride", un "salut mouride" particulièrement consistant ? (Osiris, 2007b, en ligne).

Le *salut mouride* dont il est question ici réfère à la corruption et à la concussion. En tout état de cause, on voit ici se déployer dès les premiers mois de l'accession au pouvoir du nouveau régime les germes d'une forme de gouvernance qui ne fera que s'accroître et qui est organiquement décodable en termes de régulation postcoloniale des ressources communes que sont les infrastructures de télécommunications.

8.4 La régulation postcoloniale des acteurs

Les acteurs qui seront évoqués dans les prochaines lignes le sont au titre de leur place ou du rôle plus ou moins actif qu'ils jouent dans l'économie générale des télécommunications sénégalaises à titre d'opérateurs économiques ou de promoteurs de l'intérêt public. Seront abordés le secteur télécentres, les associations de consommateurs et les opérateurs de terminaison d'appels

8.4.1 L'économie des télécentres : splendeur et misère d'une *success story* sénégalaise

C'est le problème de la communication qui est posé et le prix de l'unité téléphonique dans les télécentres aux yeux de l'État ne doit pas être plus important que le prix du pain ou le prix du riz.
(Cissé, Unetts).

Les téléc centres pèsent lourd dans le secteur des services de télécommunications au Sénégal. Au nombre de 18 500 en 2006 et employant près de 30 000 personnes, ils ont contribué cette année à hauteur de 50 milliards de francs CFA au chiffre d'affaires de la Sonatel. Ils jouent par ailleurs un rôle important dans le maintien du lien social au Sénégal (Sagna, 2001) en raison du niveau très accessible de leurs tarifs pour la population. C'est de 1992 que date la démocratisation des téléc centres sous la forme d'espaces multifonctionnels³⁶⁰ au Sénégal, à l'initiative de la Sonatel. En ce début des années 90, les téléc centres étaient destinés à contribuer à la mission de service universel³⁶¹ assignée par l'État à l'opérateur historique. L'origine des points publics d'accès aux services de télécommunications est cependant plus ancienne. Elle date de TéléSénégal. En effet, en 1984, les premières cabines publiques installées au siège de TéléSénégal sur la rue Wagane Diouf à Dakar étaient destinées à pallier les défaillances techniques du réseau téléphonique national qui ralentissait la croissance du segment international, alors du ressort de TéléSénégal. Au même moment, la *Commission Maitland* appelait de ses vœux l'implantation de points publics d'accès³⁶². Il nous est difficile de déterminer si un lien existe entre les deux événements. La première initiative de téléphonie publique ou collective est donc antérieure à la création de la Sonatel et était destinée à assurer un minimum de qualité dans le réseau local pour faciliter le trafic international. Le fait par exemple que les téléc centres furent dès l'origine multifonctionnels procédait d'une stratégie de TéléSénégal pour amadouer les opposants au projet et mieux faire passer la pilule :

Il a fallu... parce les gens n'étaient pas d'accord, d'autres étaient d'accord. Pour faire passer ça on [TéléSénégal] a décidé pour que tout ça ne soit pas trop brutal de mettre ça dans un vocable nouveau. On disait on va faire ça, on va faire de la messagerie électronique, on va faire un peu de la télécopie, on va... On dit tout ça dans le téléc centre pour que... et on dit même qu'on achète un studio de téléconférence. C'est-à-dire qu'on pouvait permettre dans un studio qui était

³⁶⁰ Ils combinent les services de téléphonie, de télécopie et de photocopie.

³⁶¹ Définie par l'État sous la forme d'un téléphone disponible pour chaque sénégalais dans un rayon de cinq kilomètres.

³⁶² Public call office (PCO).

aménagé à des gens qui étaient ici de tenir des conférences avec des entreprises qui sont en Europe ou aux États-Unis.
(Ndiaye, TéléSénégal).

La Sonatel reprendra l'initiative à son compte en 1987 avec l'installation de cabines à pièces et à cartes dans plusieurs localités du pays. Cependant le projet ne permit pas une réelle démocratisation de l'accès aux télécommunications car les cabines, peu nombreuses, étaient fréquemment en dérangement. Il fallut du temps avant que la Sonatel n'accepte d'autoriser des exploitants privés à investir ce créneau des services dits à valeur ajoutée. A partir d'un projet pilote mené en 1992 sur des espaces multifonctionnels, l'exploitant public a pu organiser l'exploitation des services à valeur ajoutée (SVA) selon ses critères³⁶³ :

Cette formule qui permettait à la Sonatel de déporter l'ensemble des coûts d'installation, de surveillance et de fonctionnement sur les exploitants des télécentres connut rapidement un grand succès dans un Sénégal frappé par la crise économique et soumis aux politiques d'ajustement structurel. Très rapidement des centaines, puis des milliers de télécentres virent le jour au point de devenir des éléments familiers du paysage urbain et dans une moindre mesure rural. (Top, 2007, en ligne).

L'économie générale du secteur montre que c'est l'entreprise publique qui définit la fourchette de prix et que pour faire du volume elle contraint les exploitants de télécentres à pratiquer des tarifs leur laissant une faible marge bénéficiaire de manière à maximiser le chiffre d'affaires. En effet, les télécentres en tant qu'entreprises prestataires de services revendent au détail le volume de trafic téléphonique que la Sonatel leur cède. La Sonatel contrôle l'accès car c'est elle qui délivrait les autorisations d'exploitation (agrément) du fait de son privilège de monopole sur les télécommunications au Sénégal. L'agrément qu'elle octroie à ses propres conditions aux exploitants de télécentres étaient et demeurent, on s'en doute, de nature à renforcer sa position. La conjoncture propre à la libéralisation a entraîné par ailleurs une vive

³⁶³ A l'époque, un espace utile de 16 mètres carrés est imposé par la Sonatel pour la délivrance d'un agrément aux prestataires de services.

concurrence entre télécentres qui a fait baisser les prix³⁶⁴, réduisant la marge des exploitants, mais bénéficiant aux usagers qui paient moins cher le service et à la Sonatel qui fait beaucoup de volume du fait des prix bas³⁶⁵. C'est dans cette conjoncture que naît l'Union nationale des exploitants de télécentres et téléservices du Sénégal (UNETTS) en 2002. L'UNETTS a remplacé le Syndicat national des exploitants de télécentres du Sénégal (SYNETS) qui avait été créé en 2001. La transformation de la structure d'un syndicat en une union de forme associative voulait placer son action moins dans le registre de la confrontation et davantage dans celui du partenariat multi-acteurs. Par ailleurs, l'élargissement des télécentres aux téléservices voulait permettre d'accroître la légitimité de la structure qui centre dorénavant son discours sur la contribution de ses membres à l'édification de la société de l'information et à la réduction de la fracture numérique : «même nous en tant qu'union de télécentres on doit être union de télécentres pour la société de l'information» (Cissé, Unetts).

L'apparition en 1996 de la téléphonie mobile va à terme durablement changer l'économie du secteur de la revente de services à valeur ajoutée. A ses débuts, la téléphonie mobile est très onéreuse et l'usage en est circonscrit à une clientèle urbaine et aisée. Ce n'est qu'avec la concurrence faite à la Sonatel par le deuxième opérateur spécialisé sur le segment mobile justement, Sentel, que les tarifs baissent de manière substantielle. Ayant obtenu sa licence en 1998 et démarré ses opérations en 1999, Sentel mène une stratégie commerciale agressive par les prix pour grignoter des parts de marché à la Sonatel. C'est ainsi qu'en termes de positionnement marketing, Sonatel en vient à se caractériser par un service plutôt haut de gamme avec une clientèle urbaine aisée. Au niveau des services, cette clientèle privilégie la formule de l'abonnement et les factures sont payées à la fin de chaque mois, suivant le principe du *postpayé*. Sentel, pour sa part, capte une demande existante mais non satisfaite jusqu'alors³⁶⁶. Elle

³⁶⁴ Étant donné les contraintes qui pèsent sur leur activité, l'unité d'appel, vendue 60 francs CFA (environ 10 centimes canadiens) par la Sonatel aux exploitants qui la revendaient 100 francs à la clientèle, est progressivement ramenée à 65 francs dans une grande majorité de télécentres.

³⁶⁵ Les bas tarifs sont répercutés sur la marge bénéficiaire des exploitants et non sur celle de la Sonatel.

³⁶⁶ Elle n'est satisfaite qu'en partie par les télécentres.

concerne une frange importante de la population, qui a des besoins ponctuels et est très mobile, en partie du fait de l'économie informelle et ambulante dont elle tire sa subsistance. Sentel parvient à répondre aux besoins potentiels de cette clientèle avec le *prépayé* et la possibilité d'investir des sommes relativement faibles pour avoir un numéro de téléphone et recharger son crédit par des cartes d'appel. L'effet de cette explosion de la téléphonie mobile prépayée et de la baisse très importante des prix sur les télécentres est extrêmement préoccupant aux yeux des exploitants de télécentres. En fait, dans un premier temps l'apparition du mobile a eu un impact positif sur l'activité des télécentres. La cherté des communications mobiles poussait les usagers «prépayants» à appeler des télécentres vers les mobiles et à utiliser leur téléphone mobile pour la réception principalement³⁶⁷. Le gain économique était réel pour les usagers et pour les télécentres. C'est avec la baisse marquée du coût des communications mobiles qui, vers 2006, étaient presque alignés sur celles du fixe que la désaffection des télécentres devient très marquée : «Je ne vous cache pas que avec les problèmes de Tigo [la marque de commerce de Sentel]... vous vous rendez compte qu'avec 100 francs on peut recharger son téléphone, mais où vont aller les télécentres avec ça ?» (Cissé, Unetts).

Avec la concurrence que leur fait avec succès le mobile, les télécentres sont obligés de baisser leurs prix pour demeurer attractifs. Malgré tout, une partie importante de la clientèle, désormais détentrice d'un téléphone portable dont les tarifs sont proches de ceux des télécentres, se détourne de ces derniers. Les cartes de recharge de crédit baissent au point d'atteindre 1000 francs Cfa (près de deux dollars). Par ailleurs, il devient possible chez Sentel pour dix fois moins d'acheter par service automatisé du crédit et même de se le transférer entre abonnés. C'est dans ce contexte défavorable à l'existence des exploitants de télécentres qu'il faut comprendre le combat de L'UNETTS pour que l'activité de ses membres soit réglementée à travers un cahier des charges. Ils espèrent par ce biais acquérir un statut officiel, profiter des subventions prévues par le

³⁶⁷ Il faut préciser qu'à l'opposé du Canada par exemple, les appels entrants sont gratuits pour les usagers dans la majorité des pays africains, dont le Sénégal.

Fonds de service universel (FSU³⁶⁸), voire établir un tarif plancher (alors que la Sonatel définit un tarif plafond) et échapper à l'arbitraire dans leurs rapports avec l'ancien opérateur historique. La lecture faite du rapport de forces présent par le secrétaire général de l'UNETTS est très lucide. En ce sens, se voir imposer des contraintes par l'État équivaut à se protéger contre des acteurs plus puissants que soi (l'État sénégalais, l'organe de régulation et la Sonatel) et qui sont unis par une affinité objective dans le processus de régulation des télécommunications.

8.4.2 La régulation de la société civile : le cas des associations de consommateurs

L'identification par nos enquêtés des acteurs partie prenante du processus de régulation est intéressante à plusieurs égards. Sylla (ESMT) par exemple retient sept catégories : l'État, les opérateurs, les équipementiers, les développeurs de logiciels, les investisseurs, les usagers et le régulateur. Il est intéressant de noter l'absence de la société civile dans sa catégorisation, celle-là même pourtant dans laquelle nous le classons pour les besoins de notre recherche. Olivier Sagna (Osiris), qui a une pleine conscience de son appartenance à : «la société civile en tant que telle, c'est-à-dire des gens qui ne sont pas intéressés sur le plan économique mais qui promeuvent l'intérêt collectif, l'intérêt général» lui assigne un rôle de «sentinelle» face à l'État théoriquement garant de l'intérêt général. Lohento (Cipaco) fait quant à lui de la société civile le garant de la démocratie elle-même et du régulateur le défenseur de l'intérêt public. On le voit, les conceptions de la société civile et de son rôle sont relativement contrastées, et sont renvoyées au fonctionnement démocratique ou plus modestement circonscrites au fonctionnement du secteur des télécommunications. Nulle part mentionnées lors de nos entretiens, les associations de consommateurs jouent pourtant un rôle de première importance dans l'espace national de la régulation en se faisant les médiateurs entre les usagers et les opérateurs. Au Sénégal, les associations de consommateurs ont une

³⁶⁸ «Donc il faut que tout groupement, toute organisation qui peut travailler au développement du service universel puisse bénéficier de ce fonds là. C'est tout. Alors nous prétendons bénéficier du fonds car c'est grâce à nous que le téléphone qui était de 7,5 % de taux de pénétration est passé à près de 80 %.» (Cissé, Unetts).

compétence générale d'intervention sur un grand nombre de secteurs économiques. Ainsi l'Association des Consommateurs du Sénégal (Ascosen) intervient dans les secteurs de l'électricité, de l'eau, des télécommunications, des banques, etc. Créée en 1989, l'association a émergé dans une conjoncture de forte contestation politique du régime socialiste au pouvoir à l'époque. Selon le Président de l'Ascosen, Momar Ndao, des associations de consommateurs ont été mises sur pied à l'initiative de l'État pour contrer l'influence de certaines structures réfractaires à tout contrôle étatique. Sans pouvoir étayer ce point, il demeure intéressant de noter que les associations de consommateurs autant que les syndicats sénégalais sont souvent sujets à des scissions suite aux luttes de tendances en leur sein. A cet égard, il faut considérer que les associations de consommateurs opèrent comme mécanisme d'extraction de l'information pour le compte de l'État qui se base sur leurs initiatives pour avoir le pouls de la situation sociale : «On fait le travail de l'État parce qu'on va contrôler les denrées alimentaires alors que c'est le travail de l'État de contrôler les denrées alimentaires.» (Ndao, Ascosen). Certaines avancées pour les consommateurs sénégalais des services de télécommunications sont à porter au crédit des associations de consommateurs. Il est vrai qu'elles étaient le fait du lobbying directement auprès des opérateurs avant la création de l'ART :

Avant donc quand vous tombiez sur une déficience de réseau on vous facturait, l'autre élément c'est que quand vous tombiez sur la boîte vocale de quelqu'un si vous ne laissez même pas de message vous payiez parce que dès lors la boîte vocale vous répondait vous étiez facturé. Alors je me suis battu parce que celui qui ne veut pas laisser de message n'a pas à payer un service qu'il n'a pas reçu. (Ndao, Ascosen).

L'aménagement territorial a également eu une incidence importante sur les tarifs des services de télécommunications, parfois de manière imprévue. En effet, le découpage des zones de tarification selon les départements administratifs a suscité un contentieux entre l'Ascosen et la Sonatel en situation de monopole. Suite à la revendication des

associations de consommateurs pour une baisse des tarifs dans les régions³⁶⁹ du pays vers la capitale, l'opérateur a réaménagé son plan tarifaire à la baisse mais s'était basé sur une loi d'aménagement territorial vieille de vingt ans pour considérer Pikine, la banlieue surpeuplée de Dakar comme un département autonome. Cette mesure avait suscité la colère des usagers car l'opérateur avait uniformisé la grille au niveau national et le tarif de base, au lieu d'être appliqué à une cadence de 3 minutes entre Pikine et Dakar, avait été appliqué sur 45 secondes. Cette stratégie, sous le couvert d'une uniformisation au niveau national, se révélait finalement payante pour l'opérateur car le trafic entre Dakar et sa banlieue était beaucoup plus important que celui entre la capitale et l'ensemble des autres villes du pays. Une solution médiane fut finalement trouvée en guise de compromis. Ce compromis ne fut possible que parce que le Président de l'Ascosen siégeait en tant qu'administrateur représentant des usagers au sein de la Sonatel et avait par conséquent l'oreille de ses dirigeants. Cet arrière-plan a peut-être créé une proximité de vues entre l'association consumériste et l'opérateur. Malgré cette éventualité, il demeure néanmoins que la Sonatel, bien qu'étant une société nationale en situation de monopole à l'époque, a très tôt développé une culture commerciale, qui peut également expliquer sa réceptivité pour les doléances des consommateurs et de leurs représentants.

En situation de monopole, les problèmes initiaux des usagers et de leurs associations avec les opérateurs concernaient principalement la facturation. Cette conjoncture a progressivement évolué. En effet, avec la concurrence de Sentel, le gros des plaintes des consommateurs a progressivement eu trait à la qualité de service, notamment à cause de la couverture déficiente du réseau et de la clarté problématique des communications. Ndao (Ascosen), lors de notre entretien, a clairement délivré un satisfecit à la Sonatel qu'il considère être à l'écoute des consommateurs et qu'il estime faire de réels efforts pour tenir compte de leurs doléances. Le jugement n'est pas aussi charitable pour

³⁶⁹ Les régions sont à la capitale Dakar ce que les provinces sont à la capitale française ou les *régions* québécoises à Québec et Montréal, c'est-à-dire qu'elles regroupent l'ensemble des villes, villages et hameaux du pays à l'exception de la capitale.

l'opérateur de téléphonie mobile, Sentel. L'Ascosen considère que sa qualité de service laisse à désirer et qu'il n'est pas à l'écoute des usagers et de leurs associations : «Sentel c'est comme s'ils sont sourds, vraiment la qualité du service est très nulle hein. Vous faites des réclamations, les gens vous regardent, ils n'essaient même pas de comprendre. Il n'y a vraiment aucune démarche dans le sens d'une amélioration par rapport aux critiques des consommateurs». Cette attitude semble paradoxale à notre enquête qui pensait être en droit de s'attendre à un comportement plus «commercial» de la part du nouvel entrant. Le jugement du régulateur par le président de l'Ascosen est à peine plus positif que celui réservé à Sentel. Il estime qu'il manque de cran malgré les moyens dont il dispose :

Nous notre vision c'est que le pouvoir ne se donne pas il se prend. Et le pouvoir aussi pour se prendre il faut se donner les moyens techniques. Aujourd'hui je crois que l'ART doit se renforcer, se renforcer sur le plan psychologique et se renforcer sur le plan matériel pour pouvoir faire la surveillance du spectre et tout [...] je ne vois pas la résistance des opérateurs, mais je vois la peur de l'ART.»
(Ndao, Ascosen).

Le champ consumériste sénégalais a ceci de particulier que ses associations sont très souvent portées par une personnalité charismatique qui est à leur tête. On le voit très clairement avec l'Ascosen dont le Président fondateur personnifie fortement l'association. Très médiatique, il anime une émission³⁷⁰ à la télévision tous les quinze jours. Une autre association très dynamique, l'Association pour la défense des abonnés à l'eau, aux télécommunications, à l'énergie et aux services (ADETELS) était paralysée depuis plusieurs mois à la date de notre entretien pour cause de maladie de son Président. En fait, cette personnalité charismatique à la tête des structures associatives renforce l'identification dans l'espace public des structures associatives à leur principal dirigeant. Par ailleurs, la transition à la tête de ces structures se fait souvent dans la

³⁷⁰ Cette émission, intitulée «Nay leer» («Que les choses soient claires», en langue wolof) lui sert de tribune pour aborder les problématiques consuméristes de l'heure. Il convient d'ailleurs de se demander si ce charisme et cette popularité n'ont rien à voir avec sa nomination comme coordonnateur du *Conseil des infrastructures*, une structure chargée de veiller aux partenariats publics-privés (PPP) dans le domaine des infrastructures lourdes au Sénégal.

douleur à cause des réticences des dirigeants fondateurs à céder leur place à la relève, d'où de nombreuses scissions parfois instrumentalisées par l'État pour acquérir un surcroît de crédibilité à travers des alliances avec le milieu associatif considéré comme représentatif de la société civile.

Au niveau des alliances stratégiques dans le champ des associations consuméristes, la création d'une fédération nationale des associations de consommateurs se révèle souvent problématique comme le montre ce bref historique. Ainsi, lorsqu'il fut question de créer la Fédération des consommateurs et des défenseurs de l'environnement (FECONDE) ou le Conseil national des associations de consommateurs (CONAC), à chaque fois les structures individuelles jalouses de leur indépendance s'opposèrent à la fédération. Finalement, une Alliance nationale consumériste (ANC) a été mise en place avec pour mission de privilégier des partenariats informels sur certains dossiers, de manière à ce que les diverses associations puissent se prévaloir de leur indépendance d'action. Comme le rapporte notre enquêté : «Donc il n'y a pas aujourd'hui une fédération mais il nous arrive de travailler ensemble sur un ou deux sujets. Ça se passe bien tant que le truc n'est pas formel, tant que de temps en temps on se dit il y a un problème auquel on doit faire face on travaille dessus, ça va bien... La mosquée est là, celui qui se croit muezzin n'a qu'à y aller.» (Ndao, Ascosen). Au-delà de ces querelles de chapelles, il se pose la question plus essentielle de l'appréciation que les associations de consommateurs ont de la privatisation et de la libéralisation des télécommunications sénégalaises. Il est vrai que la densité téléphonique au Sénégal a connu une croissance exceptionnelle avec la concurrence au sein du secteur. Ainsi, beaucoup de Sénégalais ont eu accès pour la première fois au téléphone avec le cellulaire. En ce sens, le cellulaire est souvent un téléphone de substitution au fixe pour la majorité des usagers alors qu'ailleurs il peut davantage apparaître comme un complément à une ligne fixe. Cette contribution importante de la téléphonie cellulaire est mise de l'avant par l'Ascosen pour promouvoir la libéralisation :

Pour nous qu'il y ait un autre opérateur c'est de pouvoir au moins permettre aux gens de choisir. Je donne un exemple aujourd'hui les gens peuvent dire moi je ne suis pas d'accord avec ce que fait Sentel parce que sa boîte vocale est payante, donc je vais voir Alizé [la marque de téléphonie mobile de la filiale de la Sonatel] donc il y a la possibilité de changer. Ou bien dire oui Alizé à un moment donné avait une qualité de service très très faible parce qu'ils avaient fait des promotions tout le monde voulait appeler et le réseau était saturé. Donc à l'époque les gens pouvaient aller à Sentel et avoir le réseau. Donc il y avait la possibilité d'une migration, même temporaire. On peut tous les jours avoir le téléphone et demain changer. Donc ça c'était un avantage que les gens n'avaient pas quand il n'y avait qu'un opérateur. Bon maintenant si Sonatel ne donne pas un bon service et que le deuxième opérateur donne un bon service, ça donne un choix au consommateur pour lui permettre de zapper entre les opérateurs. Ça aussi c'est un autre élément et ça permettra de créer une autre valeur ajoutée, pour l'économie, créer des emplois etc. Donc ce serait quelque chose de positif pour l'économie sénégalaise.
(Ndao, Ascosen).

Cette appréciation de la libéralisation en termes de bienfaits ne fait nullement exception par rapport aux discours de nos autres enquêtés comme nous l'avons mentionné plus haut. Peut-être avec raison dans ce cas puisque les tarifs téléphoniques sénégalais figurent parmi les moins élevés d'Afrique de l'ouest, sinon du continent.

8.4.3 La régulation de la terminaison d'appels : un contrôle *par défaut d'inscription*

Le développement de la terminaison d'appels est lié à l'émergence des opérateurs alternatifs de Voix sur IP (VoIP) qui ont promu les cartes à gratter qui utilisent des serveurs faisant transiter les communications par les pays offrant les tarifs les moins élevés. C'est en ce sens que les analystes sont unanimes pour dire que la terminaison est un trafic additionnel tout à fait neuf qui n'a rien à voir avec le business traditionnel des opérateurs comme la Sonatel. Par conséquent, les millions de minutes terminées chaque mois au Sénégal sont dues à une conjoncture inédite dans laquelle les opérateurs classiques n'ont pas grand-chose à voir. Est plutôt en cause ici un jeu des opérateurs-spéculateurs sur les déséquilibres de trafic et les déséquilibres de tarifs entre opérateurs lourds. Ces relations asymétriques ont été mises à contribution pour le développement du call-back. En télécommunications, le call-back est un principe qui consiste pour un utilisateur à faire composer un numéro local à partir de chez lui. Il raccroche avant que

la communication ne soit établie et un automate le rappelle et le connecte à une ligne internationale. Il ne lui reste dès lors qu'à composer le numéro de son correspondant au tarif de l'opérateur qui achemine l'appel. Le système permet donc de contourner les opérateurs du pays initiateur de l'appel, qui étaient pour la plupart en situation de monopole lors du développement de cette technologie au début des années 1990 et il bénéficie passablement à l'opérateur sur le réseau duquel l'appel est terminé. La voix sur IP est devenue un enjeu très important pour les différents acteurs des télécommunications sénégalaises. Il faut distinguer le fait de terminer les appels sur le réseau national (la terminaison) de celui d'initier dans l'espace national des appels à destination de l'étranger (l'origination). L'origination a eu un effet structurant sur la baisse des tarifs internationaux de la Sonatel tandis que ceux du fixe et du mobile demeuraient inchangés. L'usage de l'origination par les particuliers met à profit des logiciels comme Skype ou Net Meeting. L'opérateur n'a aucun moyen de contrôler ce trafic sortant. La situation était bien différente pour le trafic entrant, c'est-à-dire la terminaison d'appels. De fait, la terminaison n'était pas explicitement régulée par l'ART, au même titre que l'internet de façon générale, ce qui laissait une grande liberté de jeu pour les acteurs en situation de pouvoir.

La question de la terminaison d'appels, au même titre que celle des fréquences et de l'interconnexion, est donc l'objet d'enjeux économiques très importants. Il faut rappeler pour avoir une bonne intelligence des stratégies d'acteurs que suivant le cadre réglementaire, il existe cinq régimes qui s'appliquent au secteur des télécommunications sénégalaises. De ces régimes, la déclaration³⁷¹ concerne les SVA pour lesquels tout citoyen, après dépôt auprès de l'ART d'une «déclaration d'ouverture de service» peut exercer son activité³⁷². Cependant cette liste de SVA est arrêtée de manière

³⁷¹ Organisée par les articles 19, 31 et 42 du Code des télécommunications.

³⁷² En fait, ce régime relève de la concurrence libre et est antérieur à la création de l'ART. Le cahier des charges de 1996 relatif à la concession de la Sonatel identifiait trois régimes qui régissaient certains services : le monopole (il concerne les services téléphoniques fixes, certaines liaisons spécialisées, les services de communication par commutation de paquets, le télex et la télégraphie ; la concurrence réglementée (elle regroupe l'exploitation des réseaux radioélectriques, notamment le cellulaire sur lequel le monopole lui est réservé jusqu'au 31 décembre 1997) et la concurrence libre (l'ensemble des services dits à valeur ajoutée (SVA) qui sont ouverts au secteur privé).

discrétionnaire par l'ART et la terminaison d'appels n'y figure pas. C'est donc que la terminaison d'appels tombe *in absentia* sous le registre des services réservés aux titulaires de licence, et comme il ne s'agit pas d'un service mobile, auquel cas la Sentel pourrait y prétendre, elle demeure sous le monopole de la Sonatel. Diop (Next) s'insurge contre cet état de fait quand il affirme : «C'est des services à valeur ajoutée, c'était ça le problème. L'ensemble des SVA sur un réseau à VA sort totalement du domaine du monopole. C'est ça qui était convenu. Donc on est étonnées que l'ART fasse des annonces après ça pour..., ça ne nous empêche pas d'avoir la liberté de dire ce qu'on pense.»

La terminaison d'appels intéresse un certain nombre d'opérateurs *légers* qui voudraient se positionner sur ce segment très lucratif. Le principe est de trouver des fournisseurs de trafic, des *carriers* qui ont du volume téléphonique à destination du Sénégal mais qui transite par l'internet. Pour parvenir au destinataire, l'appel doit terminer sur le réseau fixe de la Sonatel sur lequel cette dernière dispose d'un monopole de droit. Du fait que celle-ci est seule habilitée à offrir des services de télécommunications au public et que la terminaison est assimilée à des paquets de données et par voie de conséquence à de la téléphonie fixe, la Sonatel est seule en mesure d'exploiter le service ou de concéder partie de son monopole à des tiers sous forme de contrats de terminaison. Les arguments avancés par Sarr (Sonatel) sur cette question sont assez intéressants et instructifs. Il soutient en effet que le service ne devrait pas être ouvert aux «structures non opérateurs» au motif que la viabilité du secteur et la conservation de milliers d'emplois est en jeu car la libéralisation signifierait l'écrémage du segment le plus rentable des télécommunications par des acteurs qui ne sont pas astreints aux mêmes contraintes que les titulaires de licences : «C'est une autre approche disant alors qu'il y a concurrence, les opérateurs se font la concurrence du début à la fin mais on ne laisse pas entrer des acteurs qui n'ont pas les mêmes contraintes que les autres, parce que cette concurrence va être forcément déloyale.» Le son de cloche qui émane de la part des opérateurs naguère regroupés au sein du Collectif des opérateurs privés de terminaison d'appels (COPTA) est différent. Diaw a fondé en 2002 le Collectif pour peser de plus de poids

dans leurs négociations avec la Sonatel. Devant ce que le COPTA a considéré être une mauvaise volonté permanente de l'opérateur qui prenait la forme d'une interprétation abusive des termes du contrat et d'une augmentation unilatérale des tarifs négociés (Diaw, Copta), le collectif a décidé de s'adresser à l'ART pour requérir son arbitrage³⁷³. La tentative fut vaine puisque l'ART n'a pas entretenu de rapports suivis avec le collectif et le COPTA a progressivement cessé ses activités. Le COPTA fut un précédent car c'était la première structure à regrouper des opérateurs *légers*. La situation était stable tant que les opérateurs venaient en ordre dispersé vers la Sonatel qui leur octroyait des contrats aux conditions qui lui convenaient. Leur regroupement a été très mal apprécié par l'opérateur dominant qui a décidé, avec succès, de mettre fin à ses activités. La Sonatel a par la suite arrêté l'exécution des contrats qui le liaient à ses partenaires nationaux et a établi d'autres partenariats avec des acteurs étrangers pour la terminaison d'appels. Ainsi, l'activité des *terminators* était frappée d'illégalité puisque les contrats signés en vertu de la concession que la Sonatel leur accordait étaient caducs. Face à la domination de la Sonatel et à ses pratiques considérées comme abusives, le COPTA s'est redéployé dans les pays ouest africains jugés plus hospitaliers pour les acteurs privés. Leur activité au Sénégal a pris la forme d'un vivier de ressources humaines avec des centres de formation, de développement et de recherche en voie d'implantation et qui vont fournir les compétences en télécommunications pour l'ensemble des pays de la région. Comme l'affirme Diaw (Copta) :

C'est déjà opérationnel, on va former les ressources humaines qui vont aller opérer dans la sous région. C'est dommage mais les retombées vont aller dans ces pays là parce que les gens vont investir dans les infrastructures, les réseaux, les ressources humaines... Les gens sont obnubilés, ils veulent tous investir au Sénégal. Des partenaires allemands voulaient coûte que coûte investir au Sénégal mais qu'est-ce qu'ils vont investir ici ? Je les ai déployés au Burkina et au moment où je vous parle j'ai une équipe qui déploie un réseau au Burkina. La

³⁷³ Par exemple, la minute *terminée* par les opérateurs du COPTA sur le réseau fixe de la Sonatel leur était facturée 30 % plus cher qu'à des opérateurs étrangers (comme l'américain LTXC). Sur le réseau mobile, le COPTA estimait que la tarification de la Sonatel rendait économiquement aberrante tout projet de terminaison.

Sonatel est un monopole de fait. C'est-à-dire que légalement j'ai le réseau, je ne vous connecte pas.
(Diaw, Copta).

On retrouve là encore une fois une stratégie basée sur des rapports de force où la Sonatel impose à des acteurs avec lesquels elle s'est temporairement alliée ses volontés. Comme dans le litige avec Sentel sur l'interconnexion, c'est un silence de la régulation qui lui offre la marge de manœuvre pour contrôler sous des dehors légitimes (ou du moins non illégaux) les règles du jeu dans le sens de ses intérêts :

La Sonatel peut faire des choses contre lesquelles je ne pourrai pas m'insurger et la juridiction en place ne peut même pas trancher sur ces questions-là, on a vu des plaintes tomber. Quand tu veux terminer sur un réseau d'opérateur qui a ses tuyaux c'est clair que si la régulation n'a pas pris en charge, c'est pas la peine d'en faire un débat public c'est peine perdue. Sonatel signait des contrats de terminaison comme il voulait, les donnait à qui il voulait avec des taux qui n'avaient rien à voir les uns avec les autres, c'était un peu en fonction des relations qu'ils avaient avec les opérateurs à qui ils offraient ces activités.
(Diop, Next).

8.5 La marge de liberté du régulateur sénégalais : indépendance ou autonomie ?

Au niveau de l'ART il y a le Conseil de régulation qui est au-dessus de la Direction. Les membres du Conseil ont une immunité de mandat, renouvelable une fois. Or le DG de l'ART qui est censé exécuter n'a pas de mandat. Ça veut dire quoi ? Qu'il est obligé de courir derrière les instances politiques pour se couvrir, qu'il est obligé de courir derrière les marabouts pour se couvrir, qu'il est obligé de chercher des appuis à la présidence pour se couvrir. Ça c'est pas de l'indépendance.
(Cissé, Unetts).

La régulation des entreprises concessionnaires de services publics est régie au Sénégal par la loi 2002-23 du 4 septembre 2002. Selon les motifs de cette loi, l'indépendance des organes de régulation doit être garantie vis-à-vis des entreprises régulées (et des autres acteurs privés) et par rapport aux autorités publiques. Il s'agit de garantir l'*autonomie* des régulateurs sectoriels sénégalais. Concernant le régulateur des télécommunications, son indépendance par rapport à l'État et à la Sonatel est structurellement limitée.

D'ailleurs le Président du Conseil de régulation, Abdoulaye Sakho, a pu affirmer que l'ART est autonome mais pas indépendante. En effet, dans le cadre du droit administratif sénégalais, l'ART dépend de la Présidence de la République³⁷⁴. Par ailleurs, un décret de novembre 2002 fait du Premier Ministre l'autorité administrative responsable des télécommunications. L'orientation générale impulsée par le politique se fait par une lettre de politique générale du secteur des télécommunications, usuellement appelée *Lettre de politique sectorielle* (LPS).

L'indépendance du régulateur est supposée garantir une neutralité des règles propice aux investissements en tenant à distance le politique. Cette distinction entre un régulateur chargé d'une mission technique et une autorité politique visionnaire est problématique. Elle isole artificiellement le régulateur de son environnement sociétal en affirmant que : «le politique n'est pas dans le régulateur mais avant et après.» Or le régulateur est un acteur politique comme les autres en ce sens que son agir est porteur de conséquences politiques. D'autant plus que son espace d'intervention est encadré et structuré par le cadre législatif circonscrit par le politique. L'indépendance du régulateur pose la question essentielle de la légitimité de l'État qui est le détenteur du suffrage populaire et de celle corollaire de la marge d'autonomie souhaitable du régulateur par rapport à l'institution étatique. La légitimité du gouvernement vient en amont : elle provient du peuple par les élections alors que la légitimité du régulateur est en aval : elle lui est conférée par le pouvoir politique et n'est évaluée que par rapport à la réussite ou à l'échec de la mission qu'on lui a assignée. En fait, l'indépendance du régulateur est souhaitée car elle rend crédible l'environnement économique et sécurise les investisseurs potentiels : «La sécurité juridique est un bien public extrêmement précieux que l'État doit produire en se désengageant du régulateur.» (Marie-Anne Frison Roche, 1 mars 2006³⁷⁵).

³⁷⁴ Ce qui est une hérésie au sens de Ndiongue (DERPT).

³⁷⁵ «Régulation et bonne gouvernance». Conférence prononcée par la juriste Marie-Anne Frison Roche, organisée par l'ARTP et l'ISA (Institut Sénégalais des Administrateurs) le mercredi 1 mars 2006 à Dakar.

Deux positions divergentes s'entrechoquent ici. Les défenseurs de l'indépendance du régulateur mettent de l'avant la neutralité de l'arbitrage et la sécurisation de l'environnement de manière à neutraliser les empiètements politiques et rassurer les investisseurs. Les défenseurs de la souveraineté de l'État estiment quant à eux que les politiques publiques ressortissent de la fonction régaliennne de l'État et qu'il faut que sur ces questions hautement stratégiques pour l'intérêt public l'État garde toujours un certain contrôle pour éviter qu'une instance administrative acquière plus de légitimité qu'elle ne devrait. Marie-Anne Frison Roche semble soutenir la dernière thèse. Soucieuse cependant d'éviter une politisation de l'organe de régulation, elle en appelle au *devoir d'ingratitude* («créons les moyens de l'ingratitude du régulateur par rapport à celui qui l'a élu») qui consiste à rompre le cordon ombilical entre le régulateur et son *géniteur* étatique. D'après elle, certains amis des gouvernants sont parfois nommés comme régulateurs, ce qui est un mécanisme social classique mais après il faut créer et sécuriser un dispositif légal pour enfermer le régulateur dans la constance des règles et éviter les retours d'ascenseur. Il nous semble que c'est faire fi des leçons que Mauss (1923) nous enseigne à propos de l'inéluctable contrepartie de tout don. Le problème demeure donc entier car pour éviter le «décret de dégomme» qui a emporté les deux anciens directeurs généraux de l'ART et dont jusqu'à ce jour les reproches qui leur sont faits n'ont pas été rendus publics, les dirigeants de l'organe de régulation sont portés à une collusion certaine avec leurs mandants auprès de qui ils sont incités à prendre leurs ordres. La proximité entre le sommet de l'État et le régulateur est renforcée par le fait qu'au Sénégal, la nomination des membres du Conseil de régulation et du Directeur général de l'ART par le Président de la République est souvent dénoncée comme entravant l'indépendance du régulateur.

Un autre élément de nature à relativiser l'indépendance du régulateur est le fait que l'État, qui a lancé la libéralisation des télécommunications sénégalaises, dit vouloir promouvoir le secteur et développer le service universel à travers une «saine concurrence». Or l'État est aujourd'hui encore actionnaire de l'un des opérateurs qui exploitent le secteur, en l'occurrence la Sonatel. On peut dès lors se poser des questions

sur la neutralité de l'État dans sa réglementation et sa régulation des télécommunications sénégalaises.

La position de nos enquêtés sur la question de l'indépendance du régulateur est intéressante et recoupe peut-être la diversité des points de vue au sein même de l'État sur la question de la privatisation totale de la Sonatel. En effet, peut-être en raison de la contribution importante de la Sonatel au budget de l'État, le Ministère de l'économie et des finances³⁷⁶ est très peu enclin à défendre l'idée que l'État se dessaisisse des 28 % qu'il détient encore dans le capital de la Sonatel privatisée. A l'opposé, le chef de l'État, d'obédience libérale semble plutôt favorable à une privatisation totale de la Sonatel. Cette question des actions de l'État sénégalais dans la Sonatel est centrale pour la problématique de l'indépendance du régulateur. Il suffit de simplement rappeler que l'ART régule un secteur dans lequel trois titulaires de licence évoluent à ce jour. Or l'État sénégalais est actionnaire de l'un des trois opérateurs et le régulateur est nommé par lui, lui rend compte et prend auprès de lui ses directives. La question, simple, devient celle de savoir si cette collusion structurelle est de nature à garantir le libre exercice par le régulateur de son rôle d'arbitre neutre. Même le désengagement de l'État du capital de la Sonatel ne suffirait probablement pas à résoudre le problème. Seule une complète indépendance du régulateur, non effective à ce jour, permettrait en partie de clarifier le jeu. Là encore pas totalement puisque, comme l'expérience l'a montré ailleurs, l'arbitrage peut être vicié par une collusion entre le régulateur et certains des acteurs qu'il est censé réguler. La question n'est donc pas simple. De notre point de vue, elle se ramène à une position éthique sur le rôle de l'État vis-à-vis de la régulation du secteur. Comme l'affirme Diop (Next) «... que l'État soit actionnaire ou pas, c'est un organe nécessairement tributaire quelque part dans une chaîne par rapport à la logique politique.» Cette position est partagée par plusieurs de nos enquêtés (Bassave,

³⁷⁶ A cet égard, le Ministre a pu affirmer que le fait que l'État soit actionnaire de la Sonatel «ne saurait contredire les règles édictées et les décisions prononcées par les autorités compétentes». Le Ministère est considéré comme le poumon des réformes économiques sénégalaises en ce sens que c'est l'interlocuteur privilégié des organisations de gouvernance globale quand il s'agit de changer le cadre législatif national pour se conformer à leurs exigences.

UIT/BDT ; Sylla, ESMT). La justification de la *responsabilité* du régulateur auprès du politique étant que la régulation est un instrument politique pour remplir une mission d'intérêt public qui fonde la légitimité même de l'État. Le régulateur est ainsi considéré comme un *agent* d'exécution des décisions politiques dans un secteur donné. Cette analyse est renforcée par la dénomination même de l'ART qui est une agence³⁷⁷ de l'État qui répond au plus haut niveau de sa mission. Dénoncée par ailleurs comme générant une *confusion institutionnelle*³⁷⁸ regrettable, la dépendance du régulateur est vue comme dissuasive pour les investisseurs intelligents qui n'oseraient pas lutter contre la Sonatel parce qu'en cas de litige la neutralité de l'arbitrage ne serait pas garantie.

La distribution des positions de nos enquêtés sur la question de l'indépendance du régulateur et de sa légitimité ressortit de trois univers différents. Ainsi une première catégorie de nos enquêtés questionne la légitimité de l'indépendance du régulateur en soutenant que la légitimité de l'État est supérieure à la sienne. Sylla (ESMT) et Bassave (UIT/BDT) se font clairement les avocats de cette position. Alors que le dernier met de l'avant les impératifs de sécurité nationale et la limite de l'action de l'État à ne pas gêner la concurrence, Sylla insiste sur les avantages que la proximité du pouvoir politique présente pour un bon déroulement de la régulation et souligne les blocages qui peuvent résulter des niveaux administratifs intermédiaires s'ils subsistent. Selon lui, «le régulateur doit rendre compte *a posteriori*.» Diop (Next) considère que le régulateur doit rendre des comptes à l'État mais que pour attirer les investissements il faut que sa neutralité soit garantie.

Une position médiane est défendue par Sagna (Osiris) pour qui le régulateur n'est pas en «indépendance totale», mais a une liberté par rapport aux actes qu'il prend. En ce sens, sa dépendance est fonction des textes réglementaires qui organisent sa mission et non directement par rapport au politique. Ndiaye (Conseil de Régulation) affirme sans

³⁷⁷ L'agenciation au Sénégal est depuis 2000 une tendance lourde de la stratégie étatique. Elle consiste à créer un certain nombre d'agences dont le degré d'autonomie est restreint et qui rendent directement compte à la Présidence de la République au lieu de suivre la procédure hiérarchique ministérielle classique.

³⁷⁸ L'État est ainsi vu comme un État actionnaire-régulateur plutôt que comme État régulateur, ce qui serait plus conforme à sa mission d'après la théorie libérale.

surprise que le Conseil est indépendant, même s'il est composé en majorité de fonctionnaires. Le fait que l'État sénégalais soit actionnaire de l'ancien opérateur historique maintenant privatisé semble de nature à compromettre l'indépendance du régulateur selon Da Sylva (DEPLT) qui renchérit en rappelant que les membres du Conseil de régulation sont également nommés par le pouvoir exécutif³⁷⁹. Ces deux arguments sont récurrents dans la critique faite à l'indépendance de l'organe de régulation, et sont repris comme on peut s'y attendre par Niang (Sentel). L'indépendance financière, réputée importante pour l'autonomie du régulateur face aux pressions de l'État, est considérée comme importante par Lohento (Cipaco) pour qui l'État ne peut totalement se désengager de la régulation car il est garant du service public. Sarr (Sonatel) est assez critique sur la question de l'indépendance du régulateur. Estimant que l'ART s'est vue déléguer certains pouvoirs par l'État, il dénonce le fait que ce dernier ne garde pas la distance requise pour une saine régulation. L'indépendance ne peut qu'être conquise selon lui par le développement d'une expertise interne qui gagnera au régulateur le respect de l'État, des opérateurs et des autres acteurs. C'est exactement le sens de l'affirmation de Sylla (ESMT) : «le pouvoir ça ne se demande pas, ça se prend».

On trouve une troisième catégorie d'acteurs qui font de l'indépendance un critère essentiel pour le bon fonctionnement du processus de régulation. Il faut noter que le régulateur sénégalais est une agence et non une autorité, ce qui explique en partie que l'État garde à son égard des rapports aussi étroits : «Le statut même de l'ART, aujourd'hui c'est une Agence, ce n'est pas comme en France une Autorité bon je dirais elle est encore moins indépendante qu'une Autorité, elle est rattachée à la Présidence de la République, elle dépend étroitement... je dirais elle n'a pas autorité à définir les règles du jeu.» (Sagna, Osiris). Le maintien de liens entre l'État et la Sonatel est ainsi analysé

³⁷⁹ De fait, les cinq membres du Conseil de régulation ainsi que le Directeur général de l'ART sont nommés par le Président de la République. Le conseiller spécial du Président en matière de nouvelles technologies est réputé être particulièrement omniprésent dans le milieu des télécommunications, or il se trouve également être un administrateur de la Sonatel privatisée dans laquelle l'État détient encore 24 % des actions. On le voit, tous les ingrédients sont réunis pour que les soupçons et rumeurs aillent bon train quand à la dépendance de la régulation par rapport à l'exécutif sénégalais.

comme la raison pour laquelle Sentel est lésée par rapport à son concurrent. Ainsi, la distorsion au détriment de l'opérateur Sentel ressortirait du domaine économique par l'action de la Sonatel et du domaine politique par l'action de l'État.

8.6 Panorama et architecture de la régulation

En quatre points, nous allons à présent proposer une synthèse partielle du cadre de la régulation sénégalaise.

8.6.1 Une réforme en trois volets

Cette réforme a eu lieu en trois volets qui ont à chaque fois changé les règles du jeu. Le premier volet fut la modification substantielle du cadre réglementaire des télécommunications. Elle a eu lieu avec la loi de 1996, son concepteur la qualifie de «volet de libéralisation du secteur». L'année suivante a abouti un grand chantier qui est la privatisation de la Sonatel. Bien qu'importante, elle fait perdurer le statu quo jusqu'en 2004 avec la reconduction du monopole de la Sonatel sur certains services. Le troisième volet qui a changé de manière significative, du moins de manière formelle, la régulation du secteur, a consisté en la création du régulateur, l'ART en décembre 2001.

8.6.2 Trois handicaps : absence de vision, confusion, absence de mesures

On peut identifier trois handicaps importants concernant les politiques publiques en matière de télécommunications : l'absence de politique et de stratégie (il n'y a pas eu de cadre d'orientation sectoriel entre 2000 et 2005), la confusion des règles et des rôles et l'absence de mesures d'accompagnement. Le fait que l'ART soit administrativement rattachée à la Présidence de la République pose problème car en droit administratif sénégalais, une structure de coordination ne doit pas s'occuper de gestion. En l'occurrence, un organisme public de droit privé qui a une autonomie juridique et de gestion est dans les faits considéré comme un service de la Présidence de la République, ce qui équivaut à une «hérésie administrative» selon Cheikh Tidiane Ndiougue (DERPT) qui parle d'une confusion totale sur le plan institutionnel. Le troisième handicap est la

continuation du monopole de fait de la Sonatel après 2004 parce qu'aucune mesure réglementaire n'a été prise pour rendre effective la concurrence.

8.6.3 Un silence porteur de sens et qui produit des effets : vide juridique, persistance monopolistique et herméneutique réglementaire

Le silence du régulateur sur certaines questions essentielles pour l'établissement de la concurrence a effectivement retardé celle-ci avec pour effet que la Sonatel a bénéficié dix ans après sa privatisation d'un monopole de fait sur le fixe. Le dégroupage de la boucle locale, c'est-à-dire la détermination des conditions techniques, financières et réglementaires de la boucle locale n'a pas été effectuée. Un autre élément central pour la concurrence est la garantie réglementaire de la portabilité des numéros, pour que les usagers puissent changer d'opérateur s'ils le désirent tout en conservant leur numéro de téléphone. Cette question est importante car le numéro de téléphone fait partie du fonds de commerce des clients corporatifs et en l'absence de portabilité, ils sont peu enclins à changer de fournisseur de services. Le choix du transporteur pour les télécommunications internationales est également une question importante à régler pour que le cadre soit propice à la concurrence. Si on ajoute à la liste le peu d'empressement de l'État à clarifier le cahier des charges pour l'attribution du troisième opérateur, il est permis de questionner la volonté de l'État postcolonial sénégalais à véritablement libéraliser le secteur des télécommunications. La justification du silence étatique par l'ignorance est problématique si on considère le cas de ces dernières années puisque dès février 2001, les plus hautes autorités de l'État ont été informées de la nécessité de prendre un train de mesures pour préparer une libéralisation adéquate du secteur (Appendice F).

D'autre part, toujours en rapport avec cette forme de régulation par le silence, le cadre réglementaire porte sur les télécommunications et non sur l'Internet, malgré la lettre de la loi de 2001. Ce mutisme, dénoncé par l'ensemble de nos enquêtés intéressés à la

société de l'information³⁸⁰ et aux infrastructures et ressources (architecture de l'internet, noms de domaines, fourniture d'accès, backbone, ...) y afférant, est dû selon Cissé (ART) à l'incompétence des concepteurs de la loi de 2001 concernant ces questions à l'époque très nouvelles. Il affirme en effet :

En 2001, c'est vrai que ce ne sont pas les gens qui étaient là et qui connaissaient bien la réglementation du secteur qui ont fait la loi de 2001, c'est une nouvelle équipe qui a été retenue pour travailler sur la question, et cette équipe a travaillé un peu en vase clos. C'est vrai que dans une certaine mesure, cette loi est moins meilleure que celle de 96 parce que dans la loi de 2001 on ne réglementait plus les technologies. Il y avait les réseaux numériques qui sont identifiés et on logeait les services ou les activités relatifs au secteur dans les régimes. Aujourd'hui dans la loi on a identifié cinq régimes juridiques.

On peut cependant se poser la question de savoir si ce silence des autorités sur une question jugée centrale par de nombreux acteurs avertis est dû à l'incompétence ou si c'est une forme de régulation par l'absence de cadre réglementaire, de manière à se laisser une marge de manœuvre en termes de contrôle du jeu économique et politique comme nous le pensons. En rapport avec cette question, certains membres de la société civile comme Lohento (Cipaco) ou Zongo (Panos) analysent de manière très critique la nature de la régulation sectorielle en la qualifiant de dépassée. Avec la convergence technologique, il aurait fallu selon eux penser dès le début à mettre en place une régulation convergée³⁸¹ sur le modèle de l'Independent Communication Authority of South Africa (ICASA) sud africaine, de l'OFTEL britannique ou plus récemment de l'ARCEP française. Toutes ces critiques, faites de points de vue différents, pointent finalement du doigt l'absence de vision politique cohérente dans l'architecture de la régulation sénégalaise.

³⁸⁰ Ainsi, Diop (Next) qui coordonne la stratégie de croissance accélérée (SCA) destinée à appuyer le développement des secteurs économiques considérés comme prioritaires par la promotion de certaines *grappes*, au rang desquelles les nouvelles technologies figurent en bonne place, se plaint du manque de transparence et de réflexions partagées sur le processus et affirme qu'on «ne peut pas gérer le développement du secteur en silence.»

³⁸¹ Il est intéressant de noter que cette vision de la communication comme transversale aux univers technologiques a déjà existé dans les années 80 avec la création de la première direction de la communication qui avait la haute main sur la réglementation des infrastructures et du contenu (télécoms, presse écrite, publicité, radio, télévision) au Sénégal.

8.6.4 Architecture de la régulation

Il faut rappeler ici que la libéralisation et la privatisation de la Sonatel, qui ont globalement débuté en 1996, étaient pilotées par le gouvernement socialiste du Président Abdou Diouf. En mars 2001 survint une alternance politique avec l'arrivée au pouvoir du président libéral Abdoulaye Wade. Or il est symptomatique que l'une des premières mesures prises par le nouveau président a été, dès son installation, de promulguer un nouveau code des télécommunications portant création de l'ART et de supprimer les télécommunications³⁸² des attributions du nouveau Ministère de la Culture et de la Communication. On assiste très clairement ici à une volonté de contrôle présidentiel du secteur, d'autant que la nouvelle ART est rattachée, à l'encontre des principes du droit public sénégalais, au secrétariat général de la Présidence de la République. Initialement, l'ART avait vocation à réguler et réglementer le secteur en même temps³⁸³. Dès lors, les pouvoirs publics ne voyaient pas la nécessité de laisser perdurer un Ministère dont la mission relevait de l'Agence qui venait d'être créée. Ainsi, après la Sonatel qui, en tant qu'opérateur historique, avait en charge les deux fonctions de régulation et de réglementation, par un détour intéressant, l'ART en vient à concentrer à son tour les deux fonctions au détriment d'un Ministère désormais absent. Cette architecture était problématique selon les principes internationaux car la séparation des fonctions de réglementation et de régulation est un impératif pour la neutralité des règles de la concurrence. C'est ainsi que la Banque mondiale s'est saisie du dossier et a imposé à l'État sénégalais de confier les fonctions de réglementation et de régulation à des

³⁸² Il est intéressant de noter qu'avec cette suppression, qui accompagne le changement de dénomination du Ministère de la Communication en Ministère de la Culture et de la Communication, aucun décret n'a supprimé la DERPT. Cette situation a créé un malaise persistant parmi les fonctionnaires de la Direction.

³⁸³ Selon Abdoulaye Sakho, un professeur de droit privé qui préside le Conseil de régulation, les régulateurs sont des *autorités administratives indépendantes* qui sont mixtes dans la mesure où ils opèrent entre le contentieux traditionnel et la formulation de la règle de droit, c'est-à-dire qu'ils produisent la règle de droit en même temps qu'ils l'interprètent. Or la définition du cadre juridique, la réglementation, est supposée relever du domaine du politique proprement dit. Cette vision est congruente avec celle de Thierno Ousmane Sy, le Conseiller spécial du Président de la République qui affirme dans une interview que l'ART a pour mission de «réguler le secteur et de mettre en place un environnement juridique clarifié, stabilisé». C'est cette prise en charge des deux fonctions de production et d'interprétation de la norme de droit que certains dénoncent et qualifient de «confusion des rôles».

structures distinctes. C'est de cette manière qu'est réapparu le Ministère des Postes et Télécommunications lors d'un remaniement ministériel effectué en 2003. Ce point atteste de l'importance de la gouvernance globale sur l'architecture de la régulation nationale des télécommunications. En l'absence de la DERPT, l'ART travaillait de manière très étroite avec la Présidence et la situation perdure encore ainsi que l'affirme François da Sylva du (DEPLT) : «C'est que aujourd'hui l'agence de régulation des télécoms évolue dans le secteur des télécoms géré par le Ministère des Télécoms mais ne répond pas du Ministère des Télécoms et des Postes, il répond directement de la Présidence.» Cette conjoncture favorable à l'expansion de l'ART et à l'influence des services généraux de la Présidence de la république ne devient vraiment claire que si on relie la carence du Ministère à celle non moins importance du Conseil de régulation. En effet, l'ART est constituée d'un Conseil de régulation et d'un Directeur général. Or le régulateur c'est le Conseil de régulation qui définit les orientations de l'agence et à qui le Directeur général rend compte. Cependant à la création de l'agence début 2002, le Conseil de régulation n'avait pas encore été mis en place et le Directeur général assurait ses prérogatives. C'est dans une double absence, celle du Conseil de régulation et du Ministère des télécommunications que l'ART a commencé sa mission à travers une collaboration étroite avec les services présidentiels. Cette conjoncture initiale a longtemps perduré et il n'est pas certain que la situation ait véritablement changé à ce jour :

Aujourd'hui les fonctions sont séparées, la fonction de réglementation est au niveau du Ministère et la fonction de régulation est au niveau de l'ART. Et comme ce ne sont pas des structures avec des murs infranchissables, il se trouve que l'agence de régulation prépare les textes en fonction de ce qu'ils rencontrent comme difficultés sur le terrain pour faire la régulation, et ils nous envoient les textes pour les faire valider et leur permettre de travailler.
(Da Sylva, DEPLT).

Cela signifie que selon les termes mêmes du directeur de la réglementation, cette dernière fonction est assurée par l'ART, le Ministère, juridiquement compétent, se

chargeant de valider les projets de loi préparés par l'ART. Il est à cet égard pertinent d'affirmer que la lettre du processus de régulation contredit son esprit.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Parmi les principes, normes et valeurs mises de l'avant par les acteurs de la gouvernance transnationale des télécommunications, il est clairement apparu que l'accent est mis sur la libéralisation de l'environnement réglementaire des télécommunications autant au niveau international que national. L'acteur le plus important à cette fin est l'OMC, notamment avec l'Accord de 1997 sur les télécommunications de base et de par le caractère contraignant des engagements pris en son sein. Ici, il importe de noter le travail conjoint des organisations de gouvernance globale. Ainsi la privatisation des opérateurs publics n'est pas explicitement requise par l'OMC mais ses injonctions, conjointement avec l'action de la Banque mondiale qui, une dizaine d'années auparavant s'était attelée à la réforme des entreprises du secteur public, entraînent un partage des rôles qui aboutit à terme à cette privatisation dans la quasi totalité des espaces postcoloniaux africains. Le rôle de la gouvernance ne se limite pas à un univers coercitif, la libéralisation est également promue par le biais de communautés épistémiques dont la surveillance permet de mettre au jour les réseaux de diffusion des nouveaux principes économiques qui assurent la cohésion de chaque régime de gouvernance. Le quasi-consensus sur les bienfaits de la libéralisation que nous avons constaté parmi nos enquêtés et le recours à une terminologie et à un argumentaire relativement uniformes nous semblent relever de ce travail de longue haleine d'une communauté épistémique internationale qui vulgarise ses vues à travers des colloques, symposiums, séminaires et autres ateliers consacrés à la régulation et qui visent l'ensemble des acteurs intéressés au processus. En ce sens, Gramsci nous permet de comprendre la fonction d'agenda caché de la communauté épistémique qui opère aux fins de promouvoir une *hégémonie* par le partage de valeurs communes et la légitimation de l'ordre économique en voie de construction. Dans ce cadre, les organisations de gouvernance assurent la fonction d'*intellectuel organique* de l'économie libéralisée.

Il importe également de distinguer deux formes de mutation qui intéressent la gouvernance. La mutation d'Intelsat, du GATT ou de l'UIT est un phénomène qui touche l'organisation des institutions elles-mêmes et qui est une réforme au même titre

que celle du cadre institutionnel au sein des espaces postcoloniaux. Ces évolutions sont liées à la conjonction de divers ordres de facteurs : technologiques, économiques, et politiques. Ce qui caractérise de manière certaine la réforme structurelle des organismes de gouvernance des télécommunications, c'est leur caractère exogène qui procède de l'évolution des trois facteurs évoqués. L'UIT notamment a vu sa pertinence remise en cause et soutenir que la «vieille maison» avait fait son temps et que ses modèles de gestion étaient inadaptés à la nouvelle conjoncture économique. Cette critique n'a pas été sans effet puisque la diversification des catégories de membres de l'UIT dans les années 90 n'est qu'un moyen pour l'institution de contrer les arguments de ses contempteurs en s'ouvrant à des acteurs privés. Au niveau des normes de gouvernance, il s'agit donc d'une importante évolution vers une forme de privatisation, au sens de la prise en compte d'intérêts privés dans un régime où la légitimité se limitait antérieurement de manière exclusive à la souveraineté des États-nations. Avec la privatisation d'Intelsat, la charte qui stipulait que les membres de l'organisation étaient de manière exclusive les territoires souverains membres de l'UIT devint caduque. Une nouvelle catégorie de clients, dits «à accès direct» voit le jour. N'importe quel client privé d'un pays peut faire affaire avec Intelsat sans devoir être parrainé par qui que ce soit. Conséquence directe au Sénégal, depuis le 19 juillet 2004, les services fixes et mobiles sont libéralisés et le VSAT est assimilé à un service fixe. Cependant il faut une licence pour offrir des services de cette nature au public. Pour un usage interne dans le cadre d'un réseau fermé, seule une autorisation est requise. La deuxième forme d'évolution concerne la mutation du régime de gouvernance des ressources au sein de ces institutions de gouvernance. En ce sens, le jeu est plus endogène que pour la réforme puisque le passage du régime d'allocation du «premier arrivé premier servi» à celui de la planification par exemple a procédé de jeux d'acteurs et d'alliances entre les États membres de ces diverses organisations. La théorie des régimes nous a permis d'apporter un éclairage pertinent sur les stratégies institutionnelles et d'acteurs qui président aux principes, normes, valeurs et mécanismes de prise de décision qui organisent la gestion des ressources communes comme les fréquences ou les orbites géostationnaires.

De tous les acteurs de la gouvernance transnationale des télécommunications, l'OMC est peut-être celui qui pèse le plus lourd de par le caractère contraignant des engagements contractés dans ses instances par les acteurs concernés. Néanmoins, un traitement spécial est prévu par l'article 19 de l'AGCS en faveur des pays les moins avancés. Le paragraphe deux de l'article stipule en effet :

Une flexibilité appropriée sera aménagée aux différents pays en développement Membres pour qu'ils puissent ouvrir moins de secteurs, libéraliser moins de types de transactions, élargir progressivement l'accès à leurs marchés en fonction de la situation de leur développement... à des fournisseurs de services étrangers [...]

Cependant, cette flexibilité est toute théorique au vu des pressions exercées sur les pays pour élever le niveau de leurs engagements lors des rondes de négociations. Lors de ces dernières, les rapports de force entre les acteurs sont sous-tendus par la structure des rapports internationaux qui en arrivent à conditionner l'appui à des engagements spécifiques dans certains secteurs économiques (les fameuses conditionnalités des institutions financières internationales). La procédure *demande-offres* de l'OMC renforce une iniquité majeure liée au fait que les pays industrialisés sont souvent mieux informés que les pays africains sur la réalité de leur infrastructure économique. Les engagements spécifiques pris par les pays pauvres concernant leur réglementation nationale, l'ouverture de leurs marchés et le traitement à réserver aux opérateurs étrangers nécessitent une bonne dose de foi dans la mesure où la détention de l'information sur le marché et les acteurs économiques est fortement asymétrique en fonction des acteurs présents. Il faut ici mentionner l'*Agenda pour le développement* de l'UE qui est éloquente par l'injonction qu'elle a adressée à certains pays pauvres de renoncer à la flexibilité que leur octroie l'article 19 de l'AGCS. La *Commission* a adressé une liste des services qu'elle veut voir privatiser dans 109 pays. L'objectif est d'invalider les législations nationales protectrices et d'ouvrir les marchés à la concurrence des fournisseurs de services européens. Ces listes, longtemps gardées

secrètes, montrent depuis leur publication en 2003 que les injonctions faites dans le sens d'une réforme des télécommunications s'adressent à l'ensemble des pays les moins avancés.

Un élément d'orientation idéologique et de promotion économique politique particulièrement efficace est celui de l'accès universel. En postulant sous le registre du droit (à la communication ?) et de la justice que tous les individus doivent normativement accéder aux infrastructures de télécommunications, on élève au rang de priorité le fait de devoir combler le *fossé numérique*. De fait, la nécessité de promouvoir les infrastructures, dans des contextes de rareté des ressources matérielles, alimentaires, économiques et cognitives a pour effet de favoriser une course à l'équipement qui fait plus l'affaire des équipementiers et autres intermédiaires d'affaires que celle des populations considérées dont le taux d'alphabétisation est particulièrement faible. Il ne s'agit pas ici de faire preuve de technophobie mais de préconiser une véritable politique qui ait pour but d'intégrer lesdites technologies dans l'univers des pratiques et des usages des citoyens plutôt que de professer que la technologie résoudra comme par miracle tous les problèmes auxquels les pays postcoloniaux et leurs populations sont confrontés.

L'analyse historique de la régulation postcoloniale des télécommunications sénégalaises montre certaines tendances lourdes. L'une est que le cadre de gouvernance influe sur l'espace formel de la régulation. Ainsi, le processus de privatisation de la Sonatel a été mené par le Ministère de l'économie et des finances sous la supervision de la Banque mondiale et du FMI à travers le Groupe de Recherche sur la Compétitivité et la Croissance (GRCC). Les autres acteurs et parties prenantes aux télécommunications sénégalaises n'ont pas été associés à la réflexion. C'est ce phénomène de prééminence des facteurs externes sur les facteurs internes que nous avons qualifié d'extraversion. L'extraversion est un phénomène transversal dans la mesure où il touche conjointement l'exploitation et la réglementation. La régulation formelle est également extravertie mais sa vérité latente répond à un tout autre canevas de procédures comme nous l'avons vu

tout au long de ce travail. Par ailleurs, l'intérêt que nous avons porté à la réglementation montre deux caractéristiques stables : sa fréquente *migration* et sa *faiblesse*. La prise en charge de la réglementation et de la régulation par la même entité, en l'occurrence l'ART est considérée comme une confusion des rôles en ce sens que l'arbitre-régulateur est supposé se contenter de veiller à l'application des règles définies par l'institution chargée de la réglementation. On peut relier cette pratique *totale* à l'activité antérieure de la Sonatel qui avait effectivement en charge l'exploitation, la réglementation et la régulation des télécommunications. Jusqu'à la création de l'ART, la régulation était donc intégrée à l'activité de l'opérateur historique. Pendant la période de transition entre la privatisation de la Sonatel en 1997 et la création de l'ART en 2001, le Protocole d'accord signé entre l'État et l'ancien opérateur historique en 1999 délègue à la Sonatel la mission technique de gestion des ressources communes tandis que le Ministère de tutelle s'occupait de représenter le pays dans les instances internationales de gouvernance. C'est déjà le signe annonciateur de la mise hors jeu de l'instance ministérielle de réglementation dans le réaménagement ultérieur des jeux de pouvoir au sein du secteur des télécommunications sénégalaises.

Bancel-Charensol (1996) distingue deux idéaltypes de la déréglementation des télécommunications. Le modèle *adaptatif*, dans lequel c'est la concurrence entre les acteurs qui structure le processus, serait privilégié par les États-Unis tandis que le modèle *programmé* caractériserait les pays européens comme la France et l'Allemagne en tant que la libéralisation y procède du dirigisme étatique. Il faudrait, pour tenir compte de la spécificité de pays comme le Sénégal, y ajouter un modèle *extraverti* pour prendre en compte le fait que l'initiative de la déréglementation n'y est pas prise par l'État postcolonial mais qu'elle procède de la pression d'organisations externes actives dans la gouvernance globale du secteur. On assiste de ce fait à un contournement *par le haut* de l'État qui, cependant cherche à maintenir son contrôle par une forme de régulation qui instrumentalise une forme de politique *par le bas*.

L'effacement en 2005 d'une partie substantielle de la dette publique de certains des pays

les moins avancés (PMA) a été obtenu au terme d'une lutte de longue haleine. Le Sénégal a mobilisé beaucoup d'efforts³⁸⁴ pour faire partie de cette liste des pays pauvres très endettés (PPTTE) qui ont bénéficié de l'*Initiative PPTTE renforcée* et le pays a récolté les fruits de ses efforts avec la réduction subséquente de la pression financière qui pesait sur son économie au titre du service de la dette. La perspective adoptée par l'État postcolonial sénégalais est intéressante à cet égard car en septembre 2007, Abdoulaye Diop, le Ministre de l'économie et des finances, interrogé à propos de l'émission de bons du trésor par l'État sénégalais affirme contre toute attente : «En 2004-2005, nous étions à plus de 2 200 milliards de F Cfa d'endettement, soit 71% de notre PIB. A l'heure actuelle on est à 17%. J'ai de la marge pour emprunter et j'emprunte. J'en use et j'en abuse même s'il le faut.» Voilà un indice particulièrement révélateur de la rationalité stratégique de l'État postcolonial en matière de politiques publiques. Il s'agit cependant ici d'une déclaration que le contexte d'énonciation seul permet de comprendre tellement cet aspect de la vision et du fonctionnement étatiques demeurent implicites et plus aisément identifiables au niveau de la pratique *gouvernementale* qu'au niveau discursif qui est d'habitude plus euphémisé. Tout au long de ce travail, l'attention à ce caractère implicite de la rationalité régulatoire concrète nous a permis d'opposer deux univers de la régulation des télécommunications. Il nous est apparu avec force que la régulation peut ressortir soit d'un niveau manifeste tel qu'il transparaît dans le cadre juridique et réglementaire, soit d'un niveau latent que l'analyse du processus effectif nous a permis de reconstruire. L'univers de la régulation, qui a été conceptualisée ici comme ressortissant d'une dynamique de contrôle interne par l'État postcolonial des ressources, des acteurs et du territoire, est structurée en partie par un cadre dont la définition lui échappe. Ce cadre est celui de la gouvernance, saisie hors de toute prétention normative et reconstruite à travers les discours et les textes contraignants qu'elle produit. Ainsi comprise, la gouvernance globale redéfinit, à travers des réformes

³⁸⁴ Pour bénéficier de cette mesure d'allègement de la dette, lancée en 1996 par le FMI et la Banque mondiale, la dette devait être déclarée «insoutenable» au vu de certains indicateurs macro économiques. C'est sur eux que la stratégie de l'État sénégalais a porté en vue de se faire inscrire sur la liste considérée.

structurelles qui font passer d'un régime de gouvernance à un autre, l'architecture des institutions chargées de réguler certains secteurs spécifiques, dont celui des télécommunications sénégalaises. Or malgré la transposition dans l'arsenal juridique national des pays africains des principes issus du cadre de gouvernance, dans les faits la régulation concrète telle qu'elle est déployée par l'État postcolonial montre un certain *écart* dont Valette (1997 : 35) a pu écrire que «... ces esquives, erreurs et reports sont en grande partie délibérés et manifestent, plutôt qu'un manque d'aptitude à gouverner, la non coïncidence entre les fonctions d'objectifs des décideurs politiques nationaux et les fonctions de bien-être collectif telles que les prônent les experts». Dans cette médiation entre deux ordres politique, l'interne et l'externe, entre la gouvernance et la régulation, se joue en quelque sorte la survie de l'État postcolonial, dont l'espace territorial est caractérisé par une rareté des ressources et dont le rapport aux facteurs externes est rattachable à une perspective longue que l'anthropologie politique et l'approche des études postcoloniales nous ont permis de mettre en évidence.

Le détour que nous avons effectué du côté de la régulation de l'audiovisuel, qui présente par ailleurs de fortes similarités avec celle des télécommunications, nous a permis de constater que l'enjeu du secteur des télécommunications est lié à la question des ressources qui lui sont allouées et que les opérateurs rétribuent de manière importante. Pour l'audiovisuel, l'enjeu est celui du contrôle de l'information et l'État sénégalais cherche à s'assurer un certain contrôle sur la loyauté des promoteurs audiovisuels. Autre élément pertinent, la production locale de programmes est beaucoup plus restreinte et surveillée que la rediffusion de programmes acquis à l'étranger et moins susceptibles d'adopter un point de vue critique sur le régime politique en place. Là encore le facteur *extraversion* semble jouer un rôle. Pour les télécommunications, les réseaux ouverts au public, nécessitant une licence, sont beaucoup plus contrôlés en termes de droits d'entrée que les réseaux fermés d'utilisateurs qui ne nécessitent qu'une autorisation.

Les modèles d'attribution de licence mettent classiquement l'accent sur un *ticket d'entrée* ou sur un *cahier des charges*, suivant que la maximisation du coût de la licence ou le développement du secteur constitue la priorité de l'État. Alors que c'est le premier

modèle qui semble avoir présidé à l'attribution de la licence de téléphonie mobile en 1998, il est clair que l'État sénégalais cherche à maximiser le coût de cession pour la troisième licence globale. Des accusations de malversations et de corruption ont d'ailleurs été portées par certains de nos enquêtés contre l'ancien régime socialiste pour la licence de la Sonatel et contre l'actuel régime au pouvoir dans le cas de Sentel. Dans le premier cas, la proximité des élections législatives de 1998 aurait accéléré la privatisation de la Sonatel dans la précipitation, pour préparer la campagne du parti socialiste alors au pouvoir. La suspension de la licence de Sentel dès son accession au pouvoir par l'actuel Parti démocratique sénégalais (PDS) puis sa réactivation dans le flou le plus total crédibilise fortement les allégations à l'encontre de l'État sénégalais. Cette permanence d'une gestion en fonction des impératifs économiques du moment, que Bayart (1989) qualifie de «politique du ventre» est un élément important et stable de la régulation postcoloniale des ressources et des infrastructures publiques.

Pour ce qui est de la régulation proprement dite, la rationalité cachée de l'État postcolonial, parfois irréductible avec les principes éthiques de philosophie morale qui semblent guider explicitement la gouvernance, recoupe elle-même une distinction pertinente entre la régulation latente et la régulation manifeste (Lundstedt, 1990). La régulation fait partie d'un processus politique plus large (Padioleau, 1986) et on peut considérer qu'elle est constituée en partie de valeurs et de stratégies qui orientent les choix institutionnels. La distinction entre les niveaux latent et manifeste de la régulation permet de saisir de manière opératoire pourquoi des décisions prises par le régulateur sénégalais, parfois en contradiction avec les textes régissant sa fonction et ses attributions, sont à comprendre en rapport avec cette orientation stratégique de l'État postcolonial qui n'est pas forcément en phase avec le corpus juridique existant. Cette distinction est renforcée par l'ambiguïté *essentielle* du cadre juridique et surtout par le silence de l'État sur certaines questions centrales pour le processus qui nous intéresse ici. En ce sens, la marge de manœuvre ou l'espace de jeu dont dispose l'État à travers le régulateur, qui se déploie dans un cadre légal contraint par des exigences externes, a

quelque chose à voir avec la tactique telle que Michel de Certeau (1980) la définit. Ainsi, indépendamment de la périodisation que nous avons reconstruite, le point focal de la régulation latente, à partir duquel la signification de la régulation effective devient clairement lisible, est la communauté d'intérêts ou de vues entre l'État et l'opérateur dominant. L'instrumentalisation partielle du processus étant rendue possible par les liens structurels qui unissent le régulateur à la plus haute strate de l'État sénégalais.

Il est clairement apparu au terme de la présente recherche que la gouvernance inspire grandement l'adoption de textes d'orientation censés organiser la gestion publique d'un secteur économique donné. Cependant, le caractère nécessairement imprécis de ces textes d'orientation offre un espace de jeu favorable à une interprétation de la part du régulateur. Ces textes généraux produits par le pouvoir exécutif donnent lieu au vote de textes de loi par l'Assemblée nationale sénégalaise. Finalement, des décrets d'application sont nécessaires pour définir la portée des textes légaux qui ne sont pas en eux-mêmes suffisamment précis pour évacuer toute ambiguïté dans leur interprétation. Sur cet aspect également, certains enseignements peuvent être tirés. En effet, la régulation peut être et est parfois effectivement appliquée contre la philosophie qui l'a inspirée. Par ailleurs, le *jeu* permis par l'ambiguïté consubstantielle de la nécessaire imprécision des principes directeurs du processus de régulation nécessite une adaptation concrète au jeu des acteurs économiques qui renforce cette potentialité herméneutique comme le montre le cas de la terminaison d'appels. Enfin, l'application effective de la régulation est orientée par des valeurs qui, sans forcément relever de la collusion consciente, promeuvent une vision particulière du jeu économique et social et dont les effets vont parfois à l'encontre des principes manifestes du processus de régulation. A cet effet, si l'on considère que le recrutement du personnel de l'ART s'est fait au début prioritairement en débauchant le personnel du principal opérateur du pays, et que cet opérateur historique est aujourd'hui encore largement dominant dans le secteur, il semble possible de comprendre que des valeurs partagées subsistent entre le régulateur et le régulé. Au-delà du fait que ce procédé permet de trouver sur place une expertise

bien formée et disponible, le coût économique de l'extraction de l'information s'avère plus facile pour le régulateur du fait que son personnel s'inscrit dans des réseaux et connaît bien le fonctionnement du secteur. La question centrale de l'extraction de l'information financière et technique qui est essentielle dans le processus de régulation puisqu'il existe une asymétrie informationnelle entre le régulateur et les opérateurs au profit de ces derniers explique peut-être, au-delà de l'expertise, le fait que les régulateurs un peu partout à travers le monde aient tendance à débaucher des employés du secteur pour étoffer leurs rangs. Un des effets de cette proximité est une convergence de vues de la haute direction de l'agence de régulation avec l'opérateur dominant sur la philosophie de la régulation. Cela quand bien même cette philosophie ne convergerait pas nécessairement avec la régulation manifeste dont les principes obéissent à un autre ordre de contraintes. Il ne faut pas passer non plus sous silence les réseaux qui relient les institutions et dans lesquels un travail de lobbying important est effectué pour influencer et «capturer» le processus de régulation (Stigler, 1971). Un sentiment partagé par le régulateur et l'opérateur dominant est la nécessité de préserver ce dernier dont la contribution au PIB et à l'emploi dans le pays est considérable. Et cela malgré les principes qui veulent favoriser la concurrence sans privilégier un opérateur au détriment des autres. La transformation de la Sonatel d'un monopole public en un monopole privé en 1997 et la période transitoire de sept ans qui lui a été concédée pour exploiter exclusivement le secteur de la téléphonie fixe, sans procéder d'une régulation latente, sont cependant des indicateurs de l'importance accordée à l'opérateur historique malgré sa privatisation. Cette proximité est à mettre en regard des relations entre le régulateur et certaines composantes de la société civile sénégalaise. La plainte des associations sénégalaises de consommateurs de ne pas être assez impliquées dans la régulation traduit également un jeu d'acteurs dans lequel les rapports directs entre le régulateur et les opérateurs sont considérés de manière plus positive pour le processus de régulation que les rapports entre le régulateur et la société civile qui sont considérés comme porteurs de risques (Landis, cité par Lundstedt, 1990). C'est clairement ce qui transparaît de nos entretiens avec les opérateurs non titulaires de licences ou les associations de

consommateurs. La question de l'indépendance du régulateur a fait émerger des avis très partagés parmi nos enquêtés. Il est vrai que cette question est très controversée et se rapporte plus généralement au degré de légitimité dont peuvent jouir les organes administratifs ou les démembrements de l'État face à l'État lui-même, postcolonial ou non. Plus généralement, c'est la même critique faite à la République des juges, nommés par le pouvoir politique légitimement élu et accusés d'outrepasser leur mission. Il existe différentes écoles, et ce partage est clairement présent parmi les acteurs sénégalais des télécommunications. Seule une perspective normative permet de trancher ce point. Il n'en demeure pas moins que malgré l'indépendance institutionnelle et l'autonomie individuelle des agents garanties par les textes de lois, il est apparu que le régulateur sénégalais est attelé au pouvoir exécutif, bien que de moins en moins au fil du temps.

En définitive, ce travail de recherche, dont les limites sont liées à sa circonscription au Sénégal et au fait que les régimes passés sont reconstruits par des sources secondaires, attend d'être prolongé temporellement au-delà de 2005 car le cadre global et national est soumis à de fortes turbulences dont il est ardu de prévoir l'évolution. Par ailleurs, il reste à soumettre l'hypothèse ici avancée et testée dans les télécommunications à d'autres analyses sectorielles comme l'eau ou l'énergie pour vérifier s'il s'agit d'une tendance lourde de l'État postcolonial ou si la régulation des ressources communes des télécommunications est irréductible à la gestion étatique des autres secteurs économiques. Une troisième avenue de recherche serait de procéder à des études dans d'autres pays postcoloniaux africains, notamment dans l'espace de la Grande Ségambie pour vérifier s'il est possible de déceler des modes stables de régulation et d'en définir les contours dans une perspective comparée.

APPENDICE A : Cadre opératoire de la recherche

Régimes de gouvernance

1. économie interne
 - a. principes
 - b. règles
 - c. valeurs
 - d. mécanismes de prise de décision
2. orientation idéologique
 - e. primauté au marché
 - f. primauté à l'État
 - g. statu quo
3. caractère coercitif
 - h. oui
 - i. non
 - j. non thématique

Processus de régulation

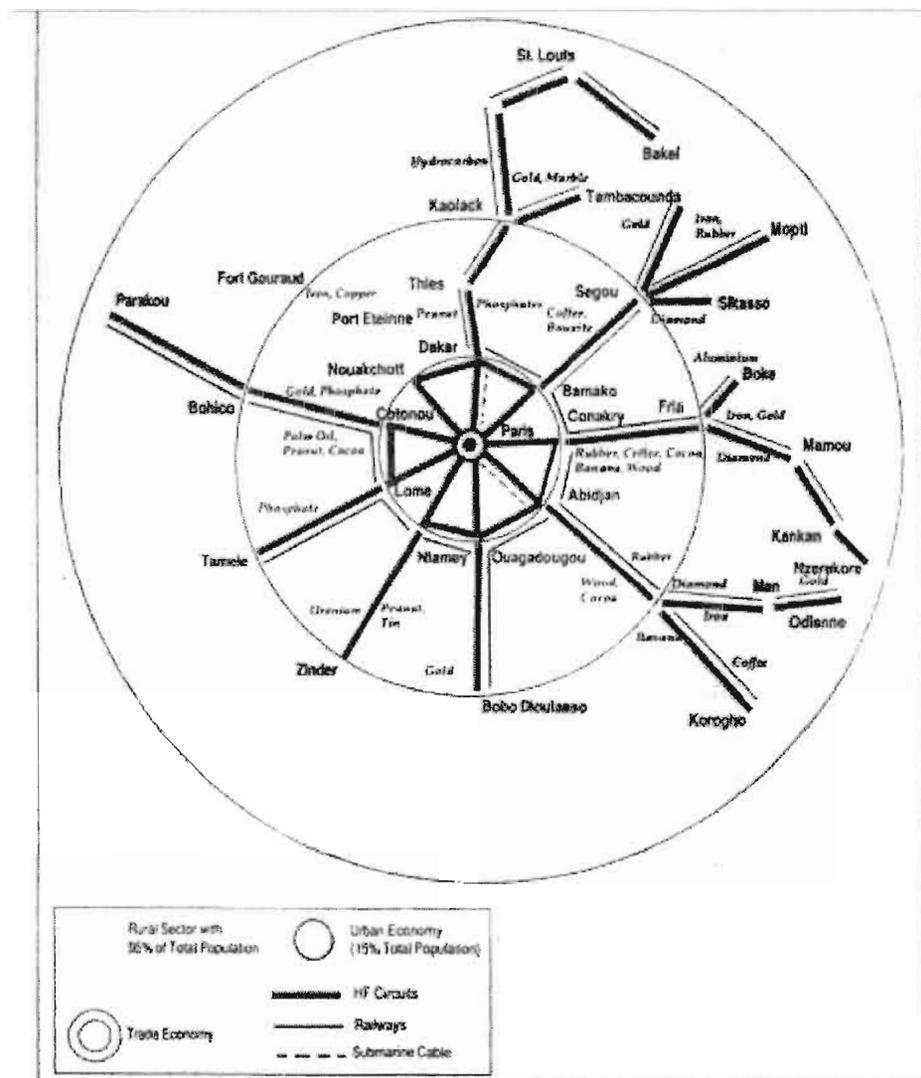
1. régulation des ressources décisionnelles
 - a. statut organique de l'organe central
 - b. autonomie financière
 - c. autonomie d'action
 - d. liens avec l'exécutif
2. régulation des ressources communes
 - e. les fréquences
 - f. les orbites
 - g. la boucle locale
 - h. l'interconnexion
3. régulation des acteurs
 - i. la gestion de l'accès au secteur
 - j. le règlement des litiges entre opérateurs
 - k. les problèmes structurels
 - l. les enjeux conjoncturels

État postcolonial

1. historicité de l'État postcolonial
 - a. généalogie
 - b. rationalité
 - c. stratégie
2. l'État et la question des infrastructures
 - a. enjeux historiques

- b. maillage colonial
- c. univers discursif
- 3. problématique des ressources
 - a. raréfaction
 - b. allocation
 - c. redistribution
 - d. mutualisation

APPENDICE B : Réseau de télécommunications et exploitation des ressources en Afrique occidentale française



Model of Telecommunications use in the Context of French West Africa's Trade Economy

APPENDICE C : Canevas réel d'entretien des opérateurs titulaires de licence

CANEVAS RÉÉL D'ENTRETIEN

Catégorie : Opérateur titulaire de licence

Enquêté : Hyacinthe Sarr, Directeur de la réglementation de la Sonatel

Le 7 avril 2006 à son bureau à la Sonatel rue Wagane Diouf

INTRODUCTION

Je travaille sur le processus de régulation des télécommunications et mon intérêt porte sur la question des ressources mais je suis intéressé à la dynamique d'ensemble du processus de libéralisation. Les trois thèmes que nous aborderons sont l'historique de la régulation au Sénégal, les rapports avec les acteurs et finalement la question des enjeux liés aux fréquences.

Question (0'00) : Historiquement quel a été le rôle de la Sonatel dans la régulation des télécoms au Sénégal ?

Question (5'30) : Ce protocole date de quand ?

Question (6'10) : Oui. Mais alors quelles ont été les incidences de la réforme des télécoms sur le leadership en matière de réglementation et dans le cadre de ses activités d'exploitation ?

Question (7'45) : Bien que vous fussiez privatisés à l'époque ?

Question (9'30) : Mais en aviez-vous... je veux dire est-ce que ça ne venait pas de fait avec la licence globale dont vous aviez bénéficié ?

Question (11'00) : Est-ce que vous la Sonatel vous avez été associés à cette vague de réformes sur le secteur des télécoms depuis le milieu des années 90 ?

Question (11'50) : L'expertise technique se retrouve à la Sonatel essentiellement ?

Question (13'50) : Trouviez-vous votre compte finalement dans ces réformes...

Question (15'50) : A un moment vous aviez les fonctions d'exploitation et de régulation. Puis la DEPLT entre en jeu, suivie par l'ART. Aujourd'hui la Sonatel, la DEPLT et l'ART exercent conjointement. Comment se passe cette collaboration au niveau réglementaire ?

Question (18'30) : Ça a été leur expertise depuis leur création. Pourquoi ont-ils besoin de s'outiller par rapport à...

Question (21'34) : Sentel a obtenu sa licence en 98 et a commencé à opérer sur le segment mobile en 99. Un certain nombre de litiges vous ont opposés à Sentel. De quelle nature sont ces litiges et comment les appréciez-vous avant et après la création de l'ART ?

Question (22'50) : Pour Ikatel ça a été plus long ?

Question (29'10) : Sur cette question de la terminaison d'appels, il me semblait que vous aviez le monopole des appels internationaux et que la terminaison d'appels est interdite au Sénégal.

Question (30'35) : Mais si on considère que l'une des raisons d'être du processus de régulation peut être le bénéfice de l'utilisateur final en termes de baisse des coûts, est-ce que de l'ouvrir aux prestataires de services autres que les opérateurs ne pourrait pas avoir du sens dans le cadre réglementaire sénégalais ?

(interruption)

Question (0'00) : Vous me disiez que vous êtes un technicien. Par rapport au dégroupage de la boucle locale radio et à l'interconnexion, Sentel considère aujourd'hui encore que vos tarifs à l'interconnexion sont prohibitifs...

Question (1'25) : Les catalogues sont produits de manière privée entre les opérateurs ?

Question (1'35) : Alors qu'avant ils venaient après pour regarder...

Question (12'10) : D'accord. Mais quand il y avait un contentieux avant la création de l'ART puisque Sonatel et Sentel ont existé sur le segment mobile avant la création de l'ART. Qui tranchait à l'époque en cas de différend ?

Question (3'30) : Oui mais ma question référait plutôt aux processus de règlement des litiges en cas de non euh...

Question (4'00) : Quel est le cadre qui organise vos rapports avec les regroupements professionnels comme l'UNETTS, OPTIC ou le COPTA ?

Question (6'00) : Pour le COPTA, qu'est-ce qui s'est passé ?

Question (6'15) : Ils faisaient de la terminaison d'appel et ils se sont regroupés pour essayer de changer le cadre réglementaire et ça n'a pas marché apparemment. Certains accusent la Sonatel de les avoir éliminés.

Question (6'35) : (Rires). Le troisième thème réfère à l'ART et aux ressources communes ou rares. Aujourd'hui par rapport aux structures fonctionnelles, au traitement des litiges, à l'autonomie de l'ART en particulier quel est votre sentiment ?

Question (52'47) : Mais aujourd'hui, en tant que Sonatel, ce lien direct entre l'État et l'ART, entre l'État et un arbitre qui devrait avoir une relative indépendance, vous n'en pâtissez pas dans votre activité ?

Question (55'00) : Mais habituellement ce n'est pas l'opérateur historique qui se plaint parce que historiquement vous avez une grande proximité avec le pouvoir politique...

Question (58'50) : C'est original comme point de vue.

Question (59'44) : Autre question, est-ce que la Sonatel a été impliquée dans le processus de création de l'ART d'une manière quelconque ?

Question (1'00'45) : En situation de monopole vous avez assuré la gestion des fréquences. On parle souvent du rôle du Comité national de coordination des Télécommunications, le CNCT qui était un comité interministériel et qui semblait avoir un droit de regard sur la gestion des fréquences...

Question (1'02'30) : Donc le CNCT n'était pas si décisif que ça ?

Question (1'02'45) : C'était le Ministère avec Ndiougue et vous qui de manière pratique gériez le spectre de fréquences. Vous gériez uniquement l'aspect technique ou vous vous occupiez aussi des attributions ?

Question (1'03'10) : Pour la radiodiffusion c'est autre chose ?

Question (1'04'30) : Au niveau technique c'est quoi la distinction entre les fréquences télécoms et les fréquences radio ?

Question (1'07'00) : Donc en situation de monopole vous partagiez les fonctions de régulation et de contrôle avec le Ministère. Quel était le rôle du CNCT ?

Question (1'07'25) : Et quels étaient les enjeux spécifiques liés à cette question des fréquences dans le contexte de la régulation des télécoms ?

Question (1'10'05) : Il semblerait que dans les conventions qui lient à la fois Sonatel et Sentel à l'État sénégalais, vous avez un certain nombre de fréquences allouées et la redevance est payée juste sur les fréquences utilisées et non sur l'ensemble de celles allouées. Qu'en est-il ?

Question (1'12'05) : Avant vous ne payiez pas chaque année ?

Question (1'12'45) : Est-ce que c'est mes mêmes enjeux par rapport aux fréquences qui sont liées aux numéros ?

Question (1'15'20) : Ma dernière question a trait au service ou à l'accès universel. Je sais qu'à un certain moment on a organisé des assises sur la régulation et la Sonatel a demandé que la mission de service universel ne soit pas fragmentée, c'est-à-dire qu'elle lui soit laissé à cause de son expertise et de l'importance de son réseau...

Question (1'22'00) : Sur le fixe ?

Question (1'22'55) : Qui va cotiser à ce fonds ?

Question (1'23'55) : Parce que ce n'est pas rentable ?

Question (1'25'30) : Avec le troisième opérateur à venir. Mais pourquoi l'attribution de cette troisième licence prend autant de retard ?

Question (1'25'37) : Ils me disent à l'ART que la troisième licence c'est la fonction régaliennne de l'État. Et l'ART me dit expressément «on a juste un rôle de support technique, la troisième licence c'est l'État». Quel est votre sentiment ?

Question (1'37'20) : Mais avec un gisement assez important. Vous me parliez d'un taux de couverture du mobile de 20 %, malgré la faiblesse du pouvoir d'achat j'imagine qu'il y a une certaine marge de progression.

Question (1'29'50) : Ils ont fait un appel d'offres en 2002 pour avoir un troisième opérateur. Ça a donné quoi ?

Question (1'29'57) : Personne n'est venu ou quelqu'un est venu et ça s'est mal passé ?

Question (1'33'20) : C'est-à-dire ?

Question (1'33'25) : Sentel est passée au fixe ?

Question (1'33'45) : Je comprends mieux. Mais Sentel a essayé aussi de se lancer l'Internet

Question (1'34'30) : C'est des éléments éclairants. Donc pour résumer, la réglementation avant et la régulation aujourd'hui avec un régulateur, avec un DEPLT qui s'occupe de la réglementation c'est un processus qui se cherche encore mais qui vous semble être sur le bon chemin ?

Y a-t-il d'autres points qui vous semblent pertinents et que vous souhaiteriez-vous aborder ?

Merci infiniment de votre collaboration.

APPENDICE D : Grille d'entretien des anciens policy-makers

GRILLE D'ENTRETIEN

Catégorie : Ancien Policy-Maker

Enquêté : Cheikh Tidiane Ndiougue, ancien Directeur de la Direction des Études, de la Planification et de la Réglementation des Télécommunications (DEPRT)

Le mercredi 22 mars 2006 à 11 h AM à son domicile à Dakar

INTRODUCTION

Je travaille sur le processus de régulation des télécommunications et mon intérêt porte sur la question des ressources mais je suis intéressé à la dynamique d'ensemble du processus de libéralisation. Les trois thèmes que nous aborderons sont l'historique de la régulation au Sénégal, les rapports avec les acteurs et finalement la question des enjeux liés aux fréquences.

Cadre général

Comment est-on historiquement passé dans le secteur des télécommunications de la réglementation à la régulation ?

Le poids des influences externes (UIT, OMC, Banque mondiale) a-t-il été prédominant ou le processus est-il réellement endogène ?

Quelle était la mission du DEPRT que vous dirigiez et comment son rôle a-t-il évolué avec le DEPLT dans le nouveau cadre réglementaire ?

Quel regard posez-vous sur le processus de création de l'ART (fonctionnement, indépendance, conseil de régulation, consultations publiques)?

Comment s'articulent désormais le DEPLT et de l'ART ?

Avec votre expérience inégalée en matière de réglementation des télécommunications, vous sembliez tout désigné pour prendre les rênes de l'ART. Que s'est-il passé ?

Acteurs

Le Code des Télécommunications de 1996 organisait la convention de concession entre l'État et la Sonatel dont la privatisation était prévue. Quels ont été les enjeux de cette privatisation ?

La licence globale attribuée de facto à la Sonatel et celle sur le mobile n'ont pas nécessité une contrepartie financière. Pourquoi cela quand on voit les prix astronomiques des licences ailleurs dans le monde ?

Quand l'État post-alternance a émis la possibilité de retirer la licence de Sentel pour non respect de ses engagements, en tant que directeur du DERPT, vous avez publiquement émis des doutes sur cette décision de l'État post-alternance (de la présidence?) Pourquoi ?

Le Ministre de la communication d'alors a affirmé que la licence de la Sonatel serait également réévaluée pour le bénéfice national. Qu'en a-t-il été ?

Le même ministre, Mr Decroix, a récemment affirmé qu'il avait mis tout son poids dans la balance pour promouvoir une régulation monosectorielle contre l'avis de la Banque mondiale. Comment avez-vous pu remporter cette victoire ?

Fréquences

Quels sont les enjeux liés aux fréquences au Sénégal dans le processus de régulation et avant?

Quel panorama peut-on dresser sur cette question avec les conférences sur les radiocommunications de l'UIT, la commercialisation de toutes les ressources voulue par l'OMC, le rôle du Ministère de l'information, de la RTS et maintenant de l'ART ?

Certains observateurs estiment que la question cruciale de la régulation est celle des fréquences et qu'un simple mécanisme de coordination suffirait à ce rôle. Quelle est votre position par rapport à une régulation minimaliste dans le domaine des fréquences ?

L'ART a entre autres pour missions d'éviter les interférences (SIGAF) or un certain nombre de licences ont été attribuées sur des fréquences proches de radios comme Walf et Sud FM. N'y a-t-il pas techniquement un risque d'interférence ?

Quel est le régime qui s'appliquait anciennement aux VSAT (Gandoul) et comment a-t-il évolué ?

Y a-t-il d'autres points qui vous semblent pertinents et que vous souhaiteriez-vous aborder ?

Merci infiniment de votre collaboration.

APPENDICE E : Réponse du Ministre de la Communication et des Technologies de l'Information à une demande d'autorisation d'exploitation d'un VSAT

REPUBLIQUE DU SENEGAL
UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI
MINISTRE DE LA COMMUNICATION
ET DES
TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

N° 0 7 7 4

N° _____ /MCTI/DEPR

19 MAR 2001

Le Ministre

OBJET : Demande Autorisation/VSAT.

REFER : V/L N°0299/0301/THS/G du 12.03.2001.

MONSIEUR LE GERANT,

Faisant réception, avec le dossier qui l'accompagne, de votre lettre ci-dessus référencée et par laquelle vous demandez une autorisation d'installation et d'exploitation d'une antenne VSAT pour un groupe fermé d'utilisateurs.

Après examen de l'architecture du réseau dans lequel la station VSAT devrait être insérée, je voudrais attirer votre attention sur certaines dispositions du Code des Télécommunications relatives aux réseaux indépendants pour un groupe fermé d'utilisateurs.

Le groupe fermé d'utilisateurs y est ainsi défini : « on entend par groupe fermé d'utilisateurs, une communauté d'intérêt suffisamment stable pour être identifiée et préexistante à la fourniture du service de télécommunications ou à l'établissement de réseaux indépendants ».

Par ailleurs, le deuxième alinéa de l'article 8 du Code des télécommunications est ainsi rédigé : « Un réseau indépendant ne peut être connecté au réseau public qu'en un seul point lorsqu'il est exclusivement établi sur le territoire national. Il ne peut en aucun cas être raccordé à un réseau ouvert au public lorsqu'un des points du réseau est en dehors du territoire national ».

Compte tenu, d'une part, de l'architecture du réseau présentée et d'autre part, des dispositions mentionnées ci-dessus, il ne peut être donné une suite favorable à votre demande.

Je vous prie d'agréer, MONSIEUR LE GERANT, l'assurance de ma parfaite considération.

A
MONSIEUR TIDIANE H.SARR
GERANT NETSERVICES SARL
9, ALLÉES ROBERT DELMAS
DAKAR



Mamadou DIOP

APPENDICE F : Lettre du Ministre de la Culture et de la Communication au Chef de l'État sur les enjeux et mesures à prendre en vue de la libéralisation

REPUBLIQUE DU SENEGAL
**MINISTRE DE LA COMMUNICATION
ET DES
TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION**

N° 00556
N MCTI/DEPR

Le Ministre

Dakar, le 16 FEV 2001

Monsieur le Président de la République,

Dans le domaine des télécommunications et des nouvelles technologies de l'information, avec Votre accord, le Gouvernement a retenu plusieurs actions à mener et dont l'objectif principal, à terme, est la création d'environ 200.000 emplois et des richesses dans un secteur porteur de forts taux de croissance et intéressant beaucoup de sénégalais, résidents comme de la diaspora, prêts à investir pour exploiter toutes les opportunités qui s'offrent aujourd'hui en la matière.

Ces différentes actions sont les suivantes :

- La redéfinition du monopole de la Sonatel pour introduire la concurrence dans les segments du marché de la boucle locale et du transport de données en vue, d'une part, de l'accélération du développement du réseau général des télécommunications avec un accent particulier sur, la téléphonie rurale, les téléservices et l'accès à Internet, et d'autre part, d'éviter que la Sonatel n'étende de fait son monopole sur le service téléphonique traditionnel aux nouveaux services ;
- L'assainissement du segment du marché de la téléphonie mobile grâce à la définition de nouvelles conditions techniques et financières d'exploitation permettant au Sénégal d'optimiser les ressources financières qu'il peut en tirer ;
- L'initiation et la gestion du processus en vue du choix d'un troisième opérateur de téléphonie mobile ;
- La résolution des nombreuses questions complexes, d'ordre technique, financier, économique et juridique, découlant d'un environnement concurrentiel du secteur des télécommunications et devenues pressantes ;

A Son Excellence
Maître Abdoulaye WADE
Président de la République

- La mise en place de l'Autorité de Régulation des Télécommunications sans laquelle il ne peut être envisagé, efficacement et de façon crédible, la mise en œuvre des actions précédentes.

Toutes ces actions sont en réalité liées, pour ne pas dire dépendantes, ce qui rend nécessaire, pour leur cohérence, une stratégie d'ensemble qui doit commencer par la modification du cadre institutionnel et réglementaire du secteur des télécommunications, en l'occurrence, la mise en place de l'Autorité de Régulation des Télécommunications et la modification du cahier des charges de la Sonatel.

En effet, dans le cadre du choix d'un troisième opérateur de téléphonie mobile par exemple, le fait d'offrir à ce dernier la possibilité d'intervenir dans les segments du marché de la boucle locale et du transport de données (encore sous monopole aujourd'hui), a une incidence (au moins plus 35%) sur le montant des frais d'accès au marché qui serait proposé lors de l'appel d'offres. De la même manière, l'existence ou non d'un arbitre, en l'occurrence une Autorité de Régulation, relativement indépendant de l'Etat, totalement vis-à-vis des concurrents, et possédant l'expertise nécessaire pour la prise en charge des questions complexes à résoudre et découlant d'un environnement concurrentiel, fait partie des éléments d'appréciation de la valeur d'un marché.

Le Ministère de la Communication et des Technologies de l'Information, que Vous avez bien voulu me confier, a une stratégie claire pour mener à bien toutes ces actions. Cependant, il est quelque peu freiné dans son élan par toutes les observations et initiatives, pas toujours cohérentes, prises çà et là dans le domaine des télécommunications et des technologies de l'information, par certains démembrements de l'Etat.

C'est la raison pour laquelle, et compte tenu de l'importance des enjeux, il est urgent que Vous donniez des directives claires afin que le Ministère de la Communication et des Technologies de l'Information puisse s'engager dans la voie de la réalisation de l'objectif principal qui est la création d'emplois et de richesses pour notre pays.

Pour ce faire, il serait souhaitable de tenir un Conseil Présidentiel sur les Télécommunications et les Technologies de l'Information, auquel participeraient les représentants de tous les démembrements de l'Etat intéressés et à l'issue duquel Vous prendriez les décisions nécessaires après avoir écouté chacun.

Je Vous prie d'agréer, **Monsieur le Président de la République**, l'assurance de ma très Haute et Respectueuse considération ainsi que de mon entier dévouement.



APPENDICE G : Liste des enquêtés par catégorie

Catégorie d'enquêtés	Nom	Fonction	Organisme
Société civile	1. Pape Lamine Sylla	Professeur-Consultant	ESMT ³⁸⁵
	2. Mohamadou Saïbou	Professeur-Consultant	ESMT
	3. Olivier Sagna	Professeur-Consultant	OSIRIS ³⁸⁶
	4. Ken Lohento	Coordonnateur	CIPACO ³⁸⁷
	5. Alex Corenthin	Professeur-Expert	École Supérieure Polytechnique
	6. Gaston Zongo	Président du Conseil d'administration	IPAO ³⁸⁸
	7. Jacques Habib SY	Directeur	Aide Transparence
Régulateurs politiques	8. Abdoulaye Ndiaye	Membre du Conseil de Régulation	ART ³⁸⁹
	9. François Da Silva	Directeur	DEPLT ³⁹⁰
	10. Modou Ngom	Directeur	Direction de la communication
Régulateurs techniques	11. Oumar Sakho	Directeur de l'interconnexion	ART
	12. Pape Ciré Cissé	Directeur des radiocommunications	ART
	13. Makhtar Fall	Directeur des Études et de la coopération internationale	ART
Opérateurs privés non titulaires de	14. Momar Ndao	Président	ASCOSEN ³⁹¹
	15. Bassirou Cissé	Président	UNETTS ³⁹²

³⁸⁵ École Supérieure Multinationale des Télécommunications.

³⁸⁶ Observatoire sur les systèmes d'information, les réseaux et les inforoutes du Sénégal.

³⁸⁷ Centre sur les politiques internationales des TIC en Afrique du centre et de l'ouest.

³⁸⁸ Institut Panos de l'Afrique de l'ouest.

³⁸⁹ Agence de régulation des télécommunications du Sénégal.

³⁹⁰ Direction des études, de la planification et de la législation en matière de télécommunications.

³⁹¹ Association des consommateurs du Sénégal.

licence et association de consommateurs	16. Gora Diaw	Président directeur général Amitelo Afrique	Président fondateur du COPTA ³⁹³
	17. Mouhamet Diop	Président directeur général	NEXT
	18. Ousmane Bocoum	Spécialiste en sciences de l'environnement	Centre de suivi écologique
Anciens Policy-Makers	19. Mamadou Ndiaye	Consultant	Ancien dirigeant de la SONATEL ³⁹⁴
	20. Cheikh Tidiane Ndiongue	Consultant	Ancien Directeur de la communication
Médias	21. Alpha Sall	Secrétaire général	SYNPICS ³⁹⁵
	22. Amadou Lamine Bâ	Directeur	Télévision publique du Sénégal
	23. Mbaye Sidy Mbaye	Professeur-Journaliste	ESSIC ³⁹⁶
	24. Samba Ndiaye	Ingénieur	Chaîne câblée Canal Horizons
	25. Mansour Sow	Directeur	OSIWA ³⁹⁷
	26. Mamadou Kamara	Membre	HCA ³⁹⁸
	27. Rokhiatou Gassama	Membre	HCA
Opérateurs titulaires de licence	28. Saër Niang	Directeur de la régulation	SENTEL GSM
	29. Hyacinthe Sarr	Chef de la réglementation	SONATEL
	30. Mamadou Sarr	Chef	Département des Télécommunications par satellite de la SONATEL
	31. Mamadou Kane	Chef	Centre satellites de Gandoul de la SONATEL
Organisations internationales	32. Pierre Dandjinou	Conseiller Principal Afrique de l'ouest	PNUD ³⁹⁹

³⁹² Union nationale des Exploitants de télécentres et téléservices du Sénégal.

³⁹³ Collectif des opérateurs privés de terminaison d'appel.

³⁹⁴ Société nationale des télécommunications du Sénégal.

³⁹⁵ Syndicat des professionnels de l'information et de la communication au Sénégal.

³⁹⁶ École Supérieure des Sciences de l'Information et de la Communication.

³⁹⁷ Open Society Initiative for West Africa.

³⁹⁸ Haut conseil de l'audiovisuel

³⁹⁹ Programme des Nations Unies pour le Développement.

	33. Alioune Camara	Administrateur principal de programme	CRDI ⁴⁰⁰
	34. Seydoux Bassave	Administrateur zone Afrique	UIT-BDT ⁴⁰¹

⁴⁰⁰ Centre de recherche pour le développement international.

⁴⁰¹ Union internationale des télécommunications - Bureau de développement des télécommunications.

APPENDICE H : Corpus de documents analysés (gouvernance)

- a. OMC. 1997. Quatrième protocole annexé à l'Accord général sur le commerce des services. Genève : OMC
- b. World Bank. 2005. *Telecommunication Regulation Handbook*. Washington D.C. : The World Bank
- c. World Bank. 1989. *Sub-Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth*. Washington D.C. : The World Bank
- d. World Bank. 1993. *Telecommunications : World Bank Experience and Strategy*. World Bank Discussion Paper 192. Washington D.C. : The World Bank.
- e. UIT. 1985. *The Missing Link* (Commission Maitland). Genève : ITU
- f. UIT. 1991. Tomorrow's ITU : the Challenges of Change. Document no 145-E. UIT: Genève
- g. UIT. 1996. *Le livre vert africain : politiques de télécommunications pour l'Afrique*. Genève : UIT/BDT
- h. UIT. 1998. *World Telecommunications Development Report 98*. Genève : ITU
- i. UIT. 1999. *Trends in Telecommunication Reform*. Genève : ITU
- j. UIT. 1999. *World Telecommunication Development Report*. Genève : ITU
- k. UIT. 1999. *Challenges to the Network : Internet for Development*. Genève : ITU
- l. UIT. 1999. *Yearbook of Statistics. Telecommunication Services : 1988-1997*. Genève : ITU
- m. UIT. 1999. *Direction of Traffic: Trading Telecom Minutes*. 3ème édition. Genève : ITU.
- n. UIT. 1999. *Trends in Telecommunications Reform : Convergence and Regulation*. Genève : UIT
- o. UIT. 2001. *Trends in Telecommunications Reform : Interconnection Regulation*. Genève : UIT
- p. UIT. 2002. *Tendances des réformes dans les télécommunications, une régulation efficace*. Genève : Rapport 2002 de l'UIT
- q. UIT. Novembre 2003. *Évaluation de la réforme des télécommunications en Afrique*. En ligne. <<http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/2003/Ghana/documents/evaluation.pdf>>. Consulté le 12 avril 2004
- r. INTELSAT. 1964. *Accord Provisoire d'Intelsat*. Washington : Intelsat.
- s. INTELSAT. 1971. *Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites "INTELSAT"*. Washington : Intelsat.

- t. INTELSAT. 1999. *Annual Report 1998*. International Telecommunications Satellite Organization. Site d'Intelsat
- u. INTELSAT. 1999. *Hearing Before the Subcommittee on Communications Committee on Commerce, Science and Transportation*, Sénat des États-Unis, 25 mars 1999
- v. INTELSAT. 1999. *Address by Mr Conny Kullman, Intelsat Director General and CEO*, à la troisième conférence des Nations Unies sur l'exploration et les usages pacifiques de l'espace atmosphérique, Vienne, Autriche, 20 juillet 1999.

APPENDICE I : Corpus juridique analysé (régulation)

Cadre historique d'organisation du secteur des télécommunications sénégalaises			
Les orientations générales	Les lois	Les décrets d'application	Les décisions du régulateur
	<p>1960 <i>Ordonnance no 60-22</i> du 3 octobre 1960 portant création d'un office des Postes et Télécommunications du Sénégal</p> <p>1970 <i>Loi no 70-023</i> du 6 juin 1970 portant organisation générale de la Défense Nationale</p> <p>1972 <i>Loi no 72-39</i> du 26 mai 1972 stipulant que les télécommunications sont un monopole d'État</p> <p><i>Loi no 72-48</i> du 12 juin 1972 relative aux établissements publics, aux sociétés d'économie mixte et aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique</p>	<p>1966 <i>Décret no 60-353</i> du 12 mai 1966 relatif à la tutelle et au contrôle des établissements publics</p> <p>1970 <i>Projet de décret no 2761/PM/SGG/SL</i> du 25 août 1970 relatif au fonctionnement des stations radio électriques</p> <p>1975 <i>Décret no 75-1052</i> du 15 octobre 1975 portant organisation du Ministère de l'Information et des Télécommunications</p>	

<p>1996 <i>Déclaration de politique de développement des télécommunications sénégalaises (1996-2000)</i></p> <p><i>Convention de concession entre l'État du Sénégal et la Sonatel</i></p> <p><i>Cahier des charges relatif à la concession à la Sonatel de l'exploitation de réseaux et de services de télécommunications</i></p>	<p>1981 <i>Loi no 81-60 du 24 novembre 1981 portant création de TéléSénégal</i></p> <p>1985 <i>Loi no 85-36 du 23 juillet 1985 portant création de la Sonatel</i></p> <p>1996 <i>Loi 96-03 du 22 février 1996 portant Premier code des télécommunications sénégalaises</i></p>	<p>1982 <i>Projet de décret no 6558/PM/SGG/SL du 16 août 1982 portant création de la Commission interministérielle des chiffres et de la Sécurité des Télécommunications</i></p> <p>1991 <i>Décret no 91-1130 du 5 novembre 1991 approuvant les statuts de la Sonatel</i></p>	
--	---	---	--

<p>Décembre 2003 <i>Cahier des charges fixant les conditions d'exploitation des télécentres privés</i></p>	<p>2001 <i>Loi no 2001-15 du 27 décembre 2001 portant création de l'ART</i></p> <p>2002 <i>Loi no 2002-23 du 4 septembre 2002 portant cadre de régulation des entreprises concessionnaires de services public.</i></p>	<p>2001 <i>Décret no 2001-23 du 17 janvier 2001 résiliant la convention entre l'État du Sénégal et la Sentel</i></p> <p>2002 <i>Projet de décret no 1344 PM/SGG/SL du 20 mars 2002 fixant les modalités de la mise en œuvre du service universel</i></p> <p>2003 <i>Décret no 2003-63 du 17 février 2003 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'agence de régulation des télécommunications</i></p> <p><i>Décret no 2003-64 du 17 février 2003 relatif aux fréquences et bandes de fréquences radioélectriques, aux appareils radioélectriques et aux opérateurs de ces équipements</i></p> <p>2004 <i>Décret no 2004-837 du 2 juillet 2004 fixant les redevances pour assignation de fréquences radioélectriques.</i></p>	<p>2004 <i>Décision no 2004-001 ART/DG/DRC/D.Rég relative aux conditions de délivrance des autorisations d'exploitation des réseaux indépendants</i></p>
--	--	--	---

<p>Janvier 2005 <i>Lettre de politique sectorielle. Secteur des télécommunications (2005-2010)</i></p>		<p><i>Décret no 2004-839</i> du 2 juillet 2004 fixant les modalités de gestion du plan national de numérotation, les conditions d'utilisation des ressources en numérotation ainsi que les redevances s'y rapportant.</p> <p>2005 <i>Décret no 2005-1182</i> du 6 décembre 2005 relatif aux prérogatives et servitudes des exploitants des réseaux de télécommunications ouverts au public</p> <p><i>Décret no 2005-1183</i> du 6 décembre 2005 relatif à l'interconnexion des réseaux et services de</p>	<p><i>Décision no 2004-002</i> ART/DG/DRC/D.Rég définissant les conditions d'agrément préalable des équipements terminaux, des installations radioélectriques et des installateurs de ces équipements</p> <p><i>Décision no 2004-003</i> ART/DG/DRC/D.Rég définissant les conditions et modalités de dépôt des déclarations des services à valeur ajoutée</p> <p><i>Décision no 2004-004</i> ART/DG/DRC/D.Rég fixant la liste des services à valeur ajoutée</p> <p><i>Décision no 2004-005</i> ART/DG/DRC/D.Rég déterminant les caractéristiques et les conditions techniques d'utilisation des réseaux et des installations radioélectriques exclusivement composés d'appareils de faible puissance et de faible portée</p> <p><i>Décision no 2004-006</i> /ART/DG/DRC/D.Rég fixant les frais et redevances d'exploitation de réseaux indépendants et de dépôt de déclaration des services à valeur ajoutée</p> <p><i>Décision no 2004-007</i>/ART/DG/DRC/D.Rég fixant les redevances relatives aux agréments et à</p>
---	--	---	---

		<p>télécommunications ouverts au public</p> <p><i>Décret no 2005-1184 du 6 décembre 2005 fixant les conditions de fourniture au public de services de télécommunications (liaisons louées)</i></p> <p><i>Décret no 2005-1185 du 6 décembre 2005 fixant les conditions générales d'établissement et d'exploitation des réseaux de télécommunications ouverts au public</i></p>	<p>diverses prestations effectuées par l'ART</p> <p>2005 <i>Décision no 2005-001 /ART/DG/DRC/D.Rég</i> fixant la procédure de traitement des litiges</p> <p><i>Décision no 2005-002 /ART/DG/DRC/D.Rég</i> fixant la procédure de traitement des plaintes des organisations de consommateurs</p>
--	--	---	---

BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE

MÉTHODOLOGIE

Awa, Njoku E. 1979. «Ethnocentric Bias in Development Research». In *Handbook of Intercultural Communication*, sous la dir. de Molefi K. Asante, Eileen Newmark et Cecil A. Blake. Beverly Hills : Sage Publications.

Bardin, Laurence. 1996. *L'analyse de contenu*. Paris : PUF.

Bayart, Jean-François. 1985. «L'énonciation du politique». *Revue Française de Science Politique*, vol. 35, no 3.

Bilmes, Jack. 1996. «Le silence constitué». *Réseaux*, no 80.

Chamboredon, Hélène, Muriel Surdez et Laurent Willemez. 1994. «S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien». *Genèses*, no 16, p. 114-132.

Charaudeau, Patrick, et Dominique Maingueneau. *Dictionnaire d'analyse du discours*. Paris : Seuil.

Chevrier, Jacques. 1984. «La spécification de la problématique». In *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, sous la dir. de Benoît Gauthier. Sainte-Foy : PUQ.

Curran, James. 1990. «The New Revisionism in Mass Communication Research : A Reappraisal». *European Journal of Communication*, vol. 5, p. 135-164.

Foucault, Michel. 1969. *L'Archéologie du savoir*. Paris : Gallimard.

Gauthier, Benoît (dir. publ.). 2003. *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*. Sainte-Foy : PUQ.

Giordano, Yvonne (dir. publ.). 2003. *Conduire un projet de recherche. Une perspective qualitative*. Colombelles : Éditions EMS.

Grawitz, Madeleine. 1993. *Méthodes des sciences sociales*. Paris : Dalloz.

Hansen, Anders, Simon Cottle, Ralph Negrine et Chris Newbold. *Mass Communication Research Methods*. New York : Palgrave.

- Kvale, Steinar. 1996. *InterViews : An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks : Sage Publications.
- Mansell, Robin, et Roger Silverstone. 1996. *Communication by Design*. New York : Oxford University Press.
- Menger, Carl. 1985. *Investigations into the Method of the Social Sciences, with Special Reference to Economics*. New York : New York University Press.
- Mies, Maria 1983. «Towards a Methodology for Feminist Research». In *Theories of Women's Studies*, sous la dir. de Gloria Bowles et Renate D. Klein, p. 117-139. Londres : Routledge.
- Miles, Matthew B., et Michael Huberman. 2003. *Analyse des données quantitatives*. Bruxelles : De Boeck Université.
- Olivesi, Stéphane. 2004. *Questions de méthode. Une critique de la connaissance pour les sciences de la communication*. Paris : L'Harmattan.
- Ouellet, Francine, et Marie-Christine Saint-Jacques. 2000. «Les techniques d'échantillonnage». In *Méthodes de recherche en intervention sociale*, sous la dir. de Robert Mayer, Francine Ouellet, Marie-Christine Saint-Jacques et Daniel Turcotte, p. 71-90. Montréal : Gaëtan Morin.
- Paillé, Pierre. 1996. «De l'analyse qualitative en général et de l'analyse thématique en particulier». *Revue de l'association de la Recherche Qualitative*, vol. 15.
- Pratt, Cornelius B. 1992. «Communication Research for Development in Sub-Saharan Africa». In *Communication Research in Africa. Issues and Perspectives*, sous la dir. de Kwame S. Boafo et Nancy A. George. Nairobi : African Council for Communication Education.
- Sarfati, Georges-Elia. 1997. *Éléments d'analyse du discours*. Paris : Nathan.
- Saville-Troike, Muriel. 1985. «The Place of Silence in an Integrated Theory of Communication». In *Perspectives on Silence*, sous la dir. de Deborah Tannen et Muriel Saville-Troike. New Jersey : Ablex Publishing Corporation.
- Savoie-Zajc, Lorraine. 2000. «L'entrevue semi-dirigée». In *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, sous la dir. de Benoit Gauthier. Sillery : PUQ.

Sfez, Lucien (dir. publ.). 1993. *Dictionnaire critique de la communication*. Tome 2. Paris : PUF.

Sklar, Richard L. 1993. «The African Frontier for Political Science». In *Africa and the Disciplines : The Contributions of Research in Africa to the Social Sciences and the Humanities*, sous la dir. de Robert H. Bates, Valentin Y. Mudimbe et Jean O'Barr. Chicago : The University of Chicago Press.

Smith, Linda Tuhiwai. 1999. *Decolonizing Methodologies. Research and Indigenous Peoples*. Londres : Zed Books.

Strauss, Anselm, et Juliet Corbin. 1990. *Basics of Qualitative Research : Grounded Theory Procedures and Techniques*. Newbury Park: Sage

Tesch, Renata. 1990. *Qualitative Research, Analysis Types and Software Tools*. New York : Falmer Press.

Tshiyembe, Mwayila. 2001. *État multinational et démocratie africaine. Sociologie de la renaissance politique*. Paris : L'Harmattan.

Tunstall, Jeremy. 1981. *Journalists at Work*. Londres : Constable.

Turcotte, Daniel. 2000. «Le processus de la recherche sociale». In *Méthodes de recherche en intervention sociale*, sous la dir. de Robert Mayer, Francine Ouellet, Marie-Christine Saint-Jacques, Daniel Turcotte, p. 39-68. Montréal : Gaëtan Morin.

Ugboajah, Frank O. 1985. «Drawing the Curtain: Policy Issues and Communication Research in West Africa». In *Mass Communication, Culture and Society in West Africa*, sous la dir. de Frank O. Ugboajah. New York : Hans Zell.

Weitzman, Eben, et Matthew B. Miles. 1995. *Computer Programs for Qualitative Data Analysis*. Londres : Sage Publications.

Yefru, Wosene. 2000. «The African Challenge to Philosophical Paradigm : the Need for a Paradigm Shift in the Social, Economic and Political Development of Africa». *Journal of Black Studies*, vol. 30, no 3.

Zezeza, Paul. 1997. *Manufacturing African Studies and Crises*. Dakar : Codesria.

APPROCHES POLITIQUES ET ÉTAT POSTCOLONIAL

Agozino, Biko. 2000. «"Z is for Zero and N is for Nigger" : Postcolonial Theory or Theory of Recolonization?». *West Africa Review*, vol. 2, no 1. En ligne. <<http://www.westafricareview.com/vol2.1/agozino2.html>>. Consulté le 11 juin 2007.

Alhassan, Amin. 2003. «The Postcolonial State and Nation in the Articulation of Development and Communication Policy in Ghana». Thèse de doctorat. Montréal : Université Concordia.

Althusser, Louis. 2005. *Pour Marx*. Paris : La Découverte.

Anderson, Benedict. 2002. *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*. Paris : La Découverte.

Appadurai, Arjun. 1996. *Après le colonialisme. Les conséquences culturelles de la globalisation*. Paris : Payot.

Appiah, Kwame Anthony. 1991. «Is the Post- in Postmodernism the Post- in Postcolonial?». *Critical Inquiry*, vol. 17, no. 2, hiver 1991, p. 336-357.

Aron, Raymond. 1959. «Conséquences économiques de l'évolution politique en Afrique Noire». *Revue française de science politique*, vol. 9, no. 3.

Ashcroft, Bill, Gareth Griffiths et Helen Tfill. 1989. *The Empire Writes Back : Theory and Practice in Post-Colonial Literatures*. Londres : Routledge.

Ayittey, Georges B. 2005. *Africa Unchained. The Blueprint for Africa's Future*. New York : Palgrave Macmillan.

Baba Kaké, Ibrahima. 1977. *La dislocation des grands empires. L'Afrique occidentale du XVIe au XVIIIe siècle*. Paris : ABC.

Badie, Bertrand. 1992. *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris : Fayard.

Balandier, Georges. 1959. «Le contexte sociologique de la vie politique en Afrique Noire». *Revue française de science politique*, vol. 9, no. 3, p. 598-609.

———. 1967. *Anthropologie politique*. Paris : PUF.

———. 1985. *Le détour. Pouvoir et modernité*. Paris : Fayard.

Barry, Boubacar. 1998. *La Sénégambie du XVe au XIXe siècle. Traite négrière, Islam, conquête coloniale*. Paris : L'Harmattan.

- Bayart, Jean-François. 1989. *L'État en Afrique. La politique du ventre*. Paris : Fayard.
- . 1991. «L'État». In *Les Afriques politiques*, sous la dir. de Christian Coulon et Denis-Constant Martin. Paris : La Découverte.
- Bayart, Jean-François, Stephen Ellis et Béatrice Hibou. 1997. *La criminalisation de l'État en Afrique*. Bruxelles : Éditions Complexe.
- Bhabha, Homi K. (dir. publ.). 1990. *Nation and Narration*. Londres : Routledge.
- Bidima, Jean-Godefroy. 1993. *Théorie critique et modernité négro-africaine. De l'École de Francfort à la «Docta spes africana»*. Paris : Publications de la Sorbonne.
- . 2000. «Le corps, la cour et l'espace public». *Politique africaine*, no 77, dossier spécial *Philosophie et politique en Afrique*. En ligne. <<http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/077090.pdf>. p.7>. Consulté le 8 mai 2007.
- Bouchard, Gérard. 2001. *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde*. Montréal : Boréal.
- Bourdieu, Pierre. 1982. *Ce que parler veut dire : l'économie des échanges linguistiques*. Paris : Fayard.
- Bratton, Michael, et Nicolas Van de Walle. 1997. *Experiments in Africa : Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Certeau, Michel de. *L'invention du quotidien*. Paris : UGE.
- Chabal, Patrick. 1986. «Introduction : Thinking About Politics in Africa». In *Political Domination in Africa. Reflections on the Limits of Power*, sous la dir. de Patrick Chabal, p. 1-16. Cambridge : Cambridge University Press.
- Chazan, Naomi, Peter Lewis, Robert Mortimer, Donald Rothchild et Stephen J. Stedman. 1999. *Politics and Society in Contemporary Africa*. Boulder : Lynne Rienner.
- Chéneau-Loquay, Annie. 2001a. «Entre local et global, quel rôle de l'État africain face au déploiement des réseaux de communication ?». *Afrique Contemporaine*, no 199 (juillet-septembre), p. 36-46.
- . 2001b. «L'État africain face aux nouveaux réseaux des télécommunications : le cas du Mali et du Sénégal». *Afrique contemporaine*, no 99, juillet-septembre.

- Clastres, Pierre. 1974. *La société contre l'État. Recherches d'anthropologie politique*. Paris : Minuit.
- Comaroff, John, et Jean Comaroff. 1999. *Civil Society and the Political Imagination in Africa. Critical Perspectives*. Chicago: The Chicago University Press.
- Copans, Jean. 1988. *Les marabouts de l'arachide*. Paris : L'Harmattan.
- Cruise O'Brien, Donal, Momar-Coumba Diop et Mamadou Diouf. 2002. *La construction de l'État au Sénégal*. Paris : Karthala.
- Darbon, Dominique. 1990. «L'État prédateur». *Politique africaine*, no 39.
- Diop, Momar-Coumba. 1992. *Sénégal : trajectoires d'un État*. Dakar : Codesria.
- Durkheim, Émile. 1969. *Leçons de sociologie. Physique des mœurs et du droit*. Paris : PUF.
- . 2004. *De la division du travail social*. Paris : PUF.
- Élias, Norbert. 1990. *La dynamique de l'Occident*. Paris : Calmann-Lévy.
- Engels, Friedrich. 1981. *Ludwig Feuerbach et la fin de la philosophie classique allemande*. Moscou : éditions du Progrès.
- Evans-Pritchard, Edward E. 1940. *The Nuer*. Oxford : Clarendon Press.
- Evans-Pritchard, Edward E., et Meyer Fortes. 1940. *African Political Systems*. Londres : Oxford University Press.
- Eze, Emmanuel C. 1998. «Out of Africa : Communication Theory and Cultural Hegemony». *Telos*, no 111.
- Fallers, Lloyd. 1963. «Political Sociology and the Anthropological Study of African Politics». *Archives européennes de sociologie*, vol. 4, no 2.
- Freund, Julien. 1986. *L'essence du politique*. Paris : Sirey.
- Gauchet, Marcel. 2003. *La condition historique*. Paris : Stock.
- Gazibo, Mamoudou. 2006. *Introduction à la politique africaine*. Montréal : Presses de l'université Montréal.

Geertz, Clifford. 1973. «Politics Past, Politics Present : Some Notes on the Uses of Anthropology in Understanding the New States». In *The Interpretation of Cultures*. New York : Basic Books, p. 327-334.

Gilroy, Paul. 2003. *L'Atlantique noir. Modernité et double conscience*. Cahors : Kargo.

Gluckmann, Max. 1965. *Politics, Law and Ritual in Tribal Society*. Chicago : Aldine Publishers.

Gramsci, Antonio. 1991. *Cahiers de prison*. Paris : Gallimard.

Groethuysen, Bernard. 1924. «La conception de l'État chez Hegel et la philosophie politique en Allemagne». *Revue philosophique de la France et de l'étranger*, no 47.

Guèye, Ndiaga. 1983. «Pouvoirs intégrés à l'État, pouvoirs parallèles à l'État : les bases sociales du pouvoir politique central au Sénégal». Mémoire de maîtrise. Montréal : Université du Québec à Montréal.

Hesseling, Gerti. 1985. *Histoire politique du Sénégal : institutions, droit et société*. Paris : Karthala.

Hountondji, Paulin J. 1977. *Sur la "philosophie africaine"*. Paris : Maspero.

———. 2000. «Cultures africaines et mondialisation : un appel à la résistance». In *Cultures et mondialisation. Résistances et alternatives*, sous la dir. de François Houtart et Bernard Duterme. Montréal : L'Harmattan.

Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. Londres : Yale University Press.

Kane, Oumar. 2005. *La première hégémonie peule*. Paris : Karthala.

Karim, Karim H. 2003. *The Media of Diaspora*. Londres : Routledge.

Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton : Princeton University Press.

Ki-Zerbo, Joseph. 1972. *Histoire de l'Afrique noire. D'hier à demain*. Paris : Hatier.

———. 2004. *À quand l'Afrique ?* Genève : Éditions d'en bas.

Latouche, Serge. 1991. *La planète des naufragés. Essai sur l'après-développement*. Paris : La Découverte.

Lautier, Bruno. 2004. *L'économie informelle dans le tiers monde*. Paris : La Découverte. P. 108-109

Loum, Ndiaga. 2003. *Les médias et l'État au Sénégal. L'impossible autonomie*. Paris : L'Harmattan.

Ly, Abdoulaye. 1981. *L'émergence du néocolonialisme au Sénégal*. Dakar : Xamle.

Mallet, Jacques. 1956. «L'arrière plan historique». In *Le "tiers-monde". Sous-développement et développement*, sous la dir. de Georges Balandier. Préface d'Alfred Sauvy. Cahier no 27. Paris : PUF.

Mamdani, Mahmood. 1996. *Citizen and Subject : Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton : Princeton University Press.

Mann, Michael. 1993. *The Sources of Social Power*. Cambridge : Cambridge University Press.

Mauss, Marcel. 1923. «Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques». *L'Année Sociologique*, seconde série, 1923-1924, tome I.

Mbembe, Achille. 2000. *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*. Paris : Karthala.

———. 2006. «Qu'est-ce que la pensée postcoloniale ?». *Esprit*, no 330.

Médard, Jean-François (dir. publ.). 1991. *États d'Afrique noire : formation, mécanismes et crise*. Paris : Karthala.

Monga, Célestin. 1994. *Anthropologie de la colère. Société civile et démocratie en Afrique*. Paris : L'Harmattan.

Mudimbe, Valentin Y. 1994. *The Idea of Africa*. Bloomington : Indiana University Press.

———. 1998. *The Invention of Africa*. Bloomington : Indiana University Press.

Pakenham, Thomas. 1991. *The Scramble for Africa, 1876-1912*. New York : Random House.

Perriault, Jacques. 2004. «Le numérique : une question politique». *Hermès*, no 38.

Poulantzas, Nicos. 1971. *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris : Maspéro.

Putnam, Robert D. 1973. *The Beliefs of Politicians : Ideology, Conflict, and Democracy in Britain and Italy*. New Haven : Yale University Press.

Robinson, David. 2004. *Sociétés musulmanes et pouvoir colonial français au Sénégal et en Mauritanie (1880-1920). Parcours d'accomodation*. Paris : Karthala.

Senghor, Léopold S. 1961. *Nation et voie africaine du socialisme*. Paris : Présence Africaine.

Shohat, Ella. 1992. «Notes on the "Post-Colonial"». *Social Text*, no 31-32, p. 99-113.

Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions*. Cambridge : Cambridge University Press.

Sparks, Colin. 2005. «Civil Society as Contested Concept : Media and Political Transformation in Eastern and Central Europe». In *Democratizing Global Media : One World, Many Struggles*, sous la dir. de Robert Hackett et Yuezhi Zhao, p. 37-56. Boulder : Rowan & Littlefield.

Spero, Joan E., et Jeffrey A. Hart. 1985. *The Politics of International Economic Relations*. New York : St. Martin's Press.

Spivak, Gayatri Chakravorty. 1988. «Can the Subaltern Speak ?». In *Marxism and the Interpretation of Culture*, sous la dir. de Carey Nelson et Lawrence Grossberg. Urbana (Illinois) : University of Illinois Press.

———. 1990. «Questions of Multiculturalism». In *The Post-Colonial Critic : Interviews, Strategies, Dialogues*, sous la dir. de Sarah Harasym. Routledge : New York.

———. 1999. *A Critique of Postcolonial Reason : Toward a History of the Vanishing Present*. Cambridge : Harvard University Press.

Terray, Emmanuel (dir. publ.). 1987. *L'État contemporain en Afrique*. Paris : L'Harmattan.

Toulabor, Comi. 1981. «Jeu de mots, jeu de vilains : lexique de la dérision politique au Togo». *Politique africaine*, vol. 1, no 3.

Whitaker, C. Sylvester. 1991. «Doctrines of Development and Precepts of the State : The World Bank and the Fifth Iteration of the African Case». In *African Politics and Problems in Development*, sous la dir. de Richard L. Sklar et C. Sylvester Whitaker. Boulder : Lynne Rienner Publishers.

Young, Crawford. 1994. *The African Colonial State in Comparative Perspective*. Paris : Karthala.

ÉCONOMIE POLITIQUE

Attali, Jacques. 1977. *Bruits. Essai sur l'économie politique de la musique*. Paris : PUF.

Berg, Elliott. 1981. *Développement accéléré en Afrique sub-saharienne*. Washington D.C. : Banque mondiale. En ligne. <<http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/010113.pdf>>. Consulté le 13 mai 2006.

Braudel, Fernand. 1985. *La dynamique du capitalisme*. Paris : Flammarion.

Cardoso, Fernando H. 1979. *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley : University of California Press.

———. 1993. «Communication for a New World». In *Communication for a New World : Brazilian Perspectives*, sous la dir. de José Marques de Melo. Sao Paulo : Université de Sao Paolo.

Collins, Richard. 1998. *From Satellite to Single Market : New Communication Technology and European Public Service Television*. Londres : Routledge.

Cook, Paul, Colin Kirkpatrick, Martin Minogue et David Parker. 2004. *Leading Issues in Competition, Regulation, and Development*. Northampton (Massachusetts) : Edward Elgar Publishers.

Cox, Robert W. 1981. «Social Forces, States and World Orders : Beyond International Relations Theory». *Millennium : Journal of International Studies*, vol. 10, no. 2, p. 126-155.

Cox, Robert W. 1996. *Approaches to World Order*. Cambridge : Cambridge University Press.

Cruise O'Brien, Rita (dir. publ.). 1979. *The Political Economy of Underdevelopment : Dependence in Senegal*. Londres : Sage Publications.

Das, Bhagirath L. 1998. *The WTO Agreements : Deficiencies, Imbalances and Required Changes. Trade and Development Issues and the WTO*. Penang : Third World Network.

- Delgado, Christopher L., et Sidi Jammeh (dir. publ.). 1991. *The Political Economy of Senegal under Structural Adjustment*. New York : Praeger Publishers.
- Dieng, Amady A. 1975. *Hegel, Marx, Engels et les problèmes de l'Afrique noire*. Dakar : Sankoré.
- Dioury, Mohamed. 1983. *Économie politique du Sénégal, 1860-1980 : Essai d'interprétation*. Mémoire de maîtrise, Laval, Université Laval.
- Easterly, William. 2006. *The White Man's Burden : Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Londres : Penguin Books.
- Fadul, Anamaria, et Joseph Straubhaar. 1991. «Communication, Culture, and Informatics in Brazil : The Current Challenges». In *Transnational Communications: Wiring the Third World*, sous la dir. de Gerald Sussman et John Lent. Newbury Park : Sage.
- Frank, André G. 1967. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. Londres : Monthly Review Press.
- Garnham, Nicholas. 1979. «Contribution to a Political Economy of Mass Communication». *Media, Culture and Society*; vol. 1, no 2.
- Golding, Peter, et Graham Murdock. 1996. «Culture, Communications and Political Economy». In *Mass Media and Society. 2^e édition*, sous la dir. de James Curran et Michael Gurevitch. Londres : Arnold.
- Golding, Peter, et Sue Middleton. 1982. *Images of Welfare*. Oxford : Martin Robertson.
- Herbst, Jeffrey. 1990. «The Politics of Privatization in Africa». In *Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, sous la dir. d'Ezra N. Suleiman et John Waterbury. Boulder : Westview Press.
- Hobson, John A. 1902. *Imperialism : A Study*. Londres : Georges Allen & Unwin.
- Hobson, John M. 1997. *The Wealth of States : A Comparative Sociology of International Economic and Political Change*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Hobson, John M. 2000. *The State and International Relations*. Cambridge : Cambridge University Press.

Lacroix, Jean-Guy, et Gaëtan Tremblay. 1997. «The Information Society and the Cultural Industries Theory». *Current Sociology*, vol. 45, no 4. Londres : Sage Publications.

Lénine, Vladimir I. 1979. *L'impérialisme, stade suprême du capitalisme*. Paris : Éditions sociales.

Mandel, Ernest. 1978. *Late Capitalism*. Londres : New Left Books.

Mattelart, Armand. 1992. *La communication-monde. Histoire des idées et des stratégies*. Paris : La Découverte.

Miège, Bernard. 1989. *La société conquise par la communication*. Grenoble : PUG.

Morley, David, et Kevin Robins. 1995. *Spaces of Identity. Global Media, Electronic Landscapes and Cultural Boundaries*. Londres : Routledge.

Morse, Edward L. 1976. *Modernization and the Transformation of International Relations*. New York : Free Press.

Mosco, Vincent. 1985. «Teaching Telecommunications Policy, Critically». *Canadian Journal of Communication*, vol. 11, no 1, p. 51-62.

———. 1996. *The Political Economy of Communication. Rethinking and Renewal*. Londres : Sage Publications.

Nordenstreng, Kaarle, et Tapio, Varis. 1974. *Television Traffic : A One-Way Street ?* Paris : Unesco.

Pavlic, Breda, et Cees J. Hamelink. 1985. *Le nouvel ordre économique international : économie et communication*. Paris : UNESCO. En ligne. <unesdoc.unesco.org/images/0013/001343/134363fo.pdf>. Consulté le 31 mai 2007.

Ricardo, David. 1817. *The Principles of Political Economy and Taxation*. Londres : Dent.

Roncagliolo, Rafael. 1986. «Transnational Communication and Culture». In *Communication and Latin American Society : Trends in Critical Research, 1960-1985*, sous la dir. de Rita Atwood et Emile G. McAnany. Madison : University of Wisconsin Press.

Smith, Adam. 1976. *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*. Paris : Gallimard.

Sola Pool, Ithiel de. 1974. «The Rise of Communications Policy Research». *Journal of communication*, vol. 24, no 2.

Portelli, Hugues. 1972. *Gramsci et le bloc historique*. Paris : PUF.

Reich, Robert. 1991. *The Work of Nations*. New York : Knopf.

Schiller, Dan. 1982. *Telematics and Government*. Norwood : Ablex.

Schiller, Herbert. 1969. *Mass Communication and American Empire*. Boston : Beacon Press.

Thiam, Thierno-Djibi. 1982. *Les flux de l'information Sud-Sud en Afrique Noire*. Fribourg : Éditions Universitaires Fribourg Suisse.

Tremblay, Gaëtan. 1985. *Le service public : principe de base de la radiodiffusion canadienne*. Rapport de recherche effectué pour le compte de la Commission Caplan-Sauvageau. Ottawa : Ministère des communications.

———. 1986. *La déréglementation de la radiodiffusion au Canada : Actes du colloque sur La déréglementation des télécommunications et de l'audiovisuel* (Paris, 27-29 mai 1986), sous la dir. de Jean-Louis Missika et Thierry Vedel. Paris : Centre National de la Recherche Scientifique.

———. 1990. «Le discours théorique sur les industries culturelles». In *Les industries de la culture et des communications au Québec et au Canada*, sous la dir. de Gaëtan Tremblay. Québec : Presses de l'Université du Québec/Télé-université.

———. 2002. «Global Media and Cultural Diversity». In *Networking Knowledge for Information Societies : Institutions & Intervention*, sous la dir. de Robin Mansell, Rohan Samarajiva et Amy Mahan. Delft : DUP Science.

Vedel, Thierry. 1999. «De la régulation internalisée à la régulation externalisée dans le domaine des télécommunications». *Droit et société*, no 41, p. 47-62.

———. 1994. «Sociologie des innovations technologiques des usagers : introduction à une socio-politique des usages». In *Médias et nouvelles technologies. Pour une socio-politique des usages*, sous la dir. d'André Vitalis, p. 13-43. Rennes : Editions Apogée.

Wallerstein, Immanuel. 1974. *The Modern World System*. Londres : Academic Press.

- . 1966. *L'Afrique et l'indépendance*. Paris : Présence Africaine.
- . 1980. *Capitalisme et économie-monde : 1450-1640*. Paris : Flammarion.
- Waltz, Kenneth N. 1967. *Foreign Policy and Democratic Politics*. Boston : Little.
- Wesley, Johnson G. 1971. *The Emergence of Black Politics in Senegal : The Struggle for Power in the Four Communes, 1900-1920*. Stanford : Stanford University Press.
- Williams, Raymond. 1977. *Marxism and Literature*. Oxford : Oxford University Press.
- Woodrow, Brian. 1991. «Tilting Towards a Trade Regime : the ITU and the Uruguay Round Services Negotiations». *Telecommunications Policy*, no 15, p. 323-342.

GOVERNANCE ET RÉGULATION

- Adam, Christopher, William Cavendish et Percy Mistry. 1992. *Adjusting Privatization : Case Studies from Developing Countries*. Portsmouth : Heinemann.
- Akwule, Raymond U. 1991. «Telecommunications in Nigeria». *Telecommunications Policy*, juin 1991.
- Akwule, Raymond U. 1992. *Global Telecommunications : The Technology, Administration, and Policies*. Boston : Focal Press.
- Batifoulier, Philippe (dir. publ.). 2001. *Théorie des conventions*. Paris : Économica.
- Benzoni, Laurent. 1993. «Le spectre hertzien : bien public ou bien privé ?». In *Innovation, déréglementation et concurrence dans les télécommunications*, sous la dir. de Laurent Benzoni et Jerry Hausman. Paris : Eyrolles.
- Babe, Robert E. 1995. *Communication and the Transformation of Economics : Essays in Information, Public Policy and Political Economy*. Boulder (Colorado) : Westview Press.
- . 2002. «The 'Information Economy', Economics, and Ecology». In *Networking Knowledge for Information Societies : Institutions & Intervention*, sous la dir. de Robin Mansell, Rohan Samarajiva et Amy Mahan. Delft : DUP Science
- Bancel-Charensol, Laurence. 1996. *La déréglementation des télécommunications dans les grands pays industriels*. Paris: Économica.
- Belassa, Bela. 1961. *The Theory of Economic Integration*. Homewood (Illinois) : Richard Irwin.

Benamrane, Djilali (dir. publ.). 2005. *Les télécommunications, entre bien public et marchandise*. Paris : Éditions Charles Léopold Mayer.

Bochinger, Steve. 2001. «The Implications of the Privatization of Space Telecommunications on International Organizations». Thèse de doctorat. Montréal : Université McGill, Institute of Air and Space Law.

Boltanski Luc, et Laurent Thévenot. 1991. *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris : Gallimard.

Boltanski Luc, et Ève Chiapello. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : Gallimard.

Bourges, Hervé. S. d. «Clarifier la délégation d'autorité : la régulation». En ligne. <<http://www.senat.fr/rap/r98-038/r98-03825.html#toc127>>. Consulté le 15 février 2005.

Boyer, Robert. 1987. *La théorie de la régulation : une analyse critique*. Paris : La Découverte.

Cantor, Muriel G, et Joel M. Cantor. 1986. «Regulation and Deregulation : Telecommunication Politics in the United States». In *New Communication Technologies and the Public Interest*, sous la dir. de Marjorie Ferguson. Londres : Sage.

Castells, Manuel. 1998. *La société en réseaux. L'ère de l'information*. Tome 1. Paris : Fayard.

Chakravartty, Paula. 2007. «Governance Without Politics : Civil Society, Development and the Postcolonial State». *International Journal of Communication*, vol. 1, p. 297-317.

Chamoux, Jean-Pierre. 1986. *Régulation internationale des systèmes de communication : Actes du colloque sur La déréglementation des télécommunications et de l'audiovisuel* (Paris, 27-29 mai 1986), sous la dir. de Jean-Louis Missika et Thierry Vedel. Paris : Centre National de la Recherche Scientifique.

Chatterjee, Partha. 2004. *The Politics of the Governed : Reflections on Popular Politics in Most of the World*. New York : Columbia University Press

Chow, Rey. 1993. *Writing Diaspora. Tactics of Intervention in Contemporary Cultural Studies*. Bloomington : Indiana University Press.

Coase, Ronald H. 1959. «The Federal Communications Commission». *Journal of Law and Economics*, vol. 2, p. 1-40.

Cogburn, Derrick L. 1998. «Globalization and State Autonomy in the Information Age : Telecommunications Sector Restructuring in South Africa». *Journal of International Affairs*, vol. 51, no 22, p. 583–604.

———. 2003. «Governing Global Information and Communications Policy : Emergent Regime Formation and the Impact on Africa». *Telecommunications Policy*, no 27, p. 135-153.

Cohen, Elie. 1986. *Sur la déréglementation des télécommunications et de l'audiovisuel : Actes du colloque sur La déréglementation des télécommunications et de l'audiovisuel* (Paris, 27-29 mai 1986), sous la dir. de Jean-Louis Missika et Thierry Vedel. Paris : Centre National de la Recherche Scientifique.

Cohen, Elie, et Claude Henry. 1997. *Service public, secteur public*. Paris : La Documentation Française.

Cowhey, Peter F. 1990. «The International Telecommunications Regime : The Political Roots of Regimes for High Technology». *International Organization*, vol. 44, no 2.

Cox, Robert. 1999. «Civil Society at the Turn of the Millennium : Prospects for an Alternative World Order». *Review of International Studies*, vol. 25, no 1, p. 3-28.

Crocq, Isabelle. 2004. *Régulation et réglementation dans les télécommunications*. Paris : Économica.

Demsetz, Harold. 1968. «Why Regulate Utilities?». *The Journal of Law and Economics*, vol. 1, no 1, p. 55-65.

Desbois, Dominique. 1995. «Enjeux économiques de la déréglementation sur les infrastructures des télécommunications». *Terminal*, no 68.

———. 2000. «Les politiques du développement dans le secteur des télécommunications». In *Enjeux des technologies de la communication en Afrique*, sous la dir. d'Annie Chéneau-Loquay. Paris : Karthala.

Devey, Murielle. 1996. «Bilan des privatisations en Afrique : l'exemple de la zone franc». *Marchés Tropicaux*, septembre 1996.

Dicken, Peter. 1998. *Global Shift : Transforming the World Economy*. Londres: Paul Chapman Publishing.

Doyle, Stephen E. 1990, «Space Law and the Geostationary Orbit : The International Telecommunication Union's WARC-ORB 85-88». *Journal of Space Law*, no 18.

Durufflé, Gilles. *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar)*. Paris : Karthala. En ligne. <http://books.google.com/books?id=VbydEYifzSEC&pg=PA10&lpg=PA10&dq=ccce+colonial&source=web&ots=U5ILOcWNAM&sig=zxd36PIR64GCvXLH_HI4LVLzn58#PPA43,M1>. Consulté le 17 juin 2007.

Fecteau, Jean-Marie. 2004. *La liberté du pauvre. Sur la régulation du crime et de la pauvreté au XIXe siècle québécois*. Montréal : VLB éditeur.

Frieden, Jeffry A., et Ronald Rogowski. 1996. «The Impact of the International Economy on National Policies». In *Internationalization and Domestic Politics*, sous la dir. de Robert O. Keohane et Helen V. Milner. New York : Cambridge University Press.

Gadio, Cheikh T. 1995. «Institutional Reform of Telecommunications in Senegal, Mali and Ghana : the Interplay of Structural Adjustment and International Policy Diffusion». Thèse de doctorat. Ohio : The Ohio State University.

Galal, Ahmed. 1991. *Public Enterprise Reform : Lessons From the Past and Issues for the Future*. World Bank Discussion Paper 119. Washington D.C. : The World Bank.

Garnham, Nicholas. 1990. *Capitalism and Communication. Global Culture and the Economics of Information*. Londres : Sage Publications.

Gershon, Richard A. 1990. «Global Cooperation in an Era of Deregulation». *Telecommunications Policy*, vol. 14, no 3, p. 249-259.

Herzel, Leo. 1951. «Public Interest and the Market in Color Television Regulation». *University of Chicago Law Review*, vol. 18, p. 802-816.

Haas, Peter M. 1992. «Epistemic Communities and International Policy Coordination». *International Organization*, vol. 46, no 1.

Hahn, Robert W., et Randall S. Krozner. 1990. «Lost in Space : U.S. International Satellite Communication Policy». *Regulation (The Cato Review of Business and Government)*.

Hardy, Andrew P. 1980. «The Role of Telephone in Economic Development». *Telecommunications Policy*, vol 4, no 4, p. 278-286.

Hart, Thomas A. 1980. «A Review of WARC-79 and its Implications for the Development of Satellite Communications Services». *Lawyer of the Americas*, no 12.

Hibou, Béatrice. 1998. «Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire». *Les Études du CERI*, n° 39, mars 1998. En ligne. <<http://www.cerisciencespo.com/publica/etude/etude39.pdf>>. Consulté le 3 mai 2007.

———. 1999. *La privatisation des États*. Paris : Karthala.

Hills, Jill. 1993. «Universal Service : A Social and Technological Construct». *Communications and Strategies*, vol. 10, p. 61-83.

Hoogvelt, Ankie. 1997. *Globalization and the Postcolonial World : the New Political Economy of Development*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press.

Horwitz, Robert B. 1989. *The Irony of Regulatory Reform*. New York : Oxford University Press.

Innis, Harold A. 1956. *The Fur Trade in Canada : An Introduction to Canadian Economic History*. Toronto : University of Toronto Press.

Jipp, A. 1963. «Richesse des nations et densité téléphonique». *Journal des Télécommunications*, no 199-201.

Jussawalla, Meheroo. 1983. «Socio-economic Policy Issues of New Telecommunications Technology». In *Telecom Pacific*, sous la dir. de Syed A. Rahim et Dan J. Wedemeyer. Honolulu : Pacific Telecommunications Council.

Kane, Oumar. 2008. «Univers discursif et réforme des télécommunications : étude comparée du Sénégal et de l'Afrique du Sud». *Africa Media Review*, vol. 15, no 2.

Keohane, Robert O., et Joseph S. Nye. 2000. «Introduction». In *Governance in a Globalizing World*, sous la dir. de Joseph S. Nye et John D. Donahue. Washington D.C. : Brookings Institution Press.

Krasner, Stephen D. 1983. *International Regimes*. Ithaca : Cornell University Press.

Laffont, Jean-Jacques. 1988. *Fondements de l'économie publique*. Paris : Économica.

Laffont, Jean-Jacques, et Jean Tirole. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge : MIT Press.

Lemesle, Raymond-Martin. 2002. *L'économie des télécommunications en Afrique*. Paris : AUF-Karthala.

- Lépine, Julien. 2004. «La régulation économique internationale analysée à travers le discours politique du GATT-OMC (1970-1998)». Mémoire de maîtrise. Montréal : UQAM.
- Lewis, David K. 1969. *Convention. A Philosophical Study*. Cambridge : Harvard University Press.
- Lipietz, Alain. 1979. *Crise et inflation. Pourquoi ?* Paris : Maspéro.
- Lundstedt, Sven B. 1976. *Latent Policy*. Working Paper Series. Ohio : The Ohio State University.
- . 1990. «Latent Policy and the Federal Communications Commission». In *Telecommunications, Values, and the Public Interest*, sous la dir. de Sven B. Lundstedt, p. 289-297. Norwood : Alex Publishing Corporation.
- MacBride, Sean. 1980. *Voix multiples, un seul monde. Communication et société aujourd'hui et demain*, édition abrégée. Paris : UNESCO.
- Macciocchi, Maria-Antonietta. 1974. *Pour Gramsci*. Paris : Seuil.
- MacLean, Don, David Souter, James Deane et Sarah Lilley. 2002. *Louder Voices. Strengthening Developing Country Participation in International ICT Decision-Making*. En ligne. <http://www.markle.org/downloadable_assets/686_cto_report.pdf>. Consulté le 20 avril 2007.
- McMillan, John. 1994. «Selling Spectrum Rights». *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, no 3, p. 145-162.
- Meckling, William H. 1968. *Management of the Frequency Spectrum*. Washington : ULQ.
- Melody, William H. 1985. «The Information Society : Implications for Economic Institutions and Market Theory». *Journal of Economic Issues*, vol. 19, no 2, p. 523-539.
- . 1987. «Telecommunications : Policy Directions for the Technology and Information Services». In *Information Technology : Social Issues. A Reader*, sous la dir. de Ruth Finnigan, Graeme Salaman et Kenneth Thompson. Londres : Open University.
- . 1997. «Policy Objectives and Models of Regulation». In *Telecom Reform : Principles, Policies and Regulatory Practices*, sous la dir. de William H. Melody. Lyngby : Den Private Ingeniørfond.

_____. 1999. «Telecom Reform: Progress and Prospects». *Telecommunications Policy*, vol. 23, no 1.

_____. 2001. «Spectrum Auctions and Efficient Resource Allocation : Learning from the 3G Experience in Europe». *Info*, vol. 3, no 1.

Miaille, Michel (dir. publ.). 1995. *La régulation entre droit et politique : Actes du colloque du Centre d'études et de recherches sur la théorie de l'État* (Université de Montpellier I, les 1 et 2 octobre 1992). Paris : L'Harmattan.

Milinic, Gordana. 1998. «Outer Space Activities, International Cooperation and the Developing Countries». Thèse de doctorat. Montréal : Université McGill, Institute of Air and Space Law.

Mueller, Milton L. 1997. «Internet Domain Names : Privatization, Competition, and Freedom of Expression». En ligne. <<http://www.cato.org/pubs/briefs/bp-033.html>>. Consulté le 18 janvier 2008.

Musgrave, Richard A. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York : McGraw Hill.

Mustafa, Mohammad A. 1997. *Telecommunications Policies for Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C. : World Bank.

Nellis, John. 1986. *Public Enterprises in Sub-Saharan Africa*. World Bank Discussion Paper 1. Washington D.C. : The World Bank.

Noumba Um, Paul. 1993. «Restructurer les télécommunications en Afrique : le contexte socio-économique». *Le communicateur*, no 23-24.

_____. 1997. *La privatisation des télécommunications. Le cas des pays en développement*. Paris : L'Harmattan.

Nouvelles de l'UIT. 2005. «Gouvernance de l'Internet. Une lumière au bout du tunnel ?», no 6, juillet/août.

Onwumechili, Chuka. 2003. *Reform, Organizational Players, and Technological Developments in African Telecommunications : an Update*. Lewiston : E. Mellen Press.

Padioleau, Jean G. 1986. *L'analyse des politiques de communication : le «concept» de «dérégulation» ou comment s'en débarrasser : Actes du colloque sur La déréglementation des télécommunications et de l'audiovisuel* (Paris, 27-29 mai 1986), sous la dir. de Jean-Louis Missika et Thierry Vedel. Paris : Centre National de la Recherche Scientifique.

Patterson, Angus. 1998. «New Space Technology : Regulatory Challenges for the International Telecommunication Union». Thèse de doctorat. Montréal : Université McGill, Institute of Air and Space Law.

Pigou, Arthur C. 1932. *The Economics of Welfare*. Londres : Macmillan.

Plane, Patrick. 2002. «Privatisation et ouverture des télécoms en Afrique subsaharienne : modalités et implications des réformes». *Revue canadienne du développement*, vol. 23, no 2.

Posner, Richard A. 1974. «Theories of Economic Regulation». *The Bell Journal of Economics*, vol. 5, p. 335-358.

Prakash, Aseem, et Jeffrey A. Hart. 1999. *Globalization and Governance*. New York : Routledge.

Rawls, John. 1987. *Théorie de la justice*. Paris : Seuil.

Reich, Robert B. 1987. *Tales of a New America*. New York : Times Books.

Rittberger, Volker. 1995. *Regime Theory and International Relations*. Oxford : Clarendon Press.

Rothblatt, Martine A. 1992. «New Regulatory Ideas and Concepts in Space Telecommunications». *Journal of Space Law*, no 20.

Salin, Patrick. 1998. «Regulation Changes Affecting Satellite Communications in the Late 90', for the Benefit and in the Interest of All Countries ?». Thèse de doctorat. Montréal : Université McGill, Institute of Air and Space Law.

Samarajiva, Rohan, et Peter Shields. 1990. «Value Issues in Telecommunications Resource Allocation in the Third World». In *Telecommunications, Values, and the Public Interest*, sous la dir. de Sven B. Lundstedt, p. 227-253. Norwood : Alex Publishing Corporation.

Samarajiva, Rohan. 1997. «Institutional Reform of Sri Lankan Telecommunications : the Introduction of Competition and Regulation». In *Telecommunication Systems in Western Asia*, sous la dir d'Eli Noam. New York : Oxford University Press.

Schumpeter, Joseph. 1908. «On the Concept of Social Value». *Quarterly Journal of Economics*, vol. 23, p. 213-232.

———. 1963. *Capitalisme, socialisme et démocratie*. Paris : Payot.

Senellart, Michel. 1995. *Les arts de gouverner. Du regimen médiéval au concept de gouvernement*. Paris: Seuil.

Shirley, Mary, et John Nellis. 1991. *Public Enterprise Reform. The Lessons of Experience*. Washington D.C. : The World Bank.

Simon, Herbert. 1947. *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. Londres : MacMillan.

Smith, Milton L. 1992. «The Role of the International Telecommunication Union in the Development of Space Law». *Annals of Air and Space Law*, no 17.

Smythe, Dallas W. 1957. *The Structure and Policy of Electronic Communications*. Urbana : University of Illinois Press.

Sola Pool, Ithiel de. 1979. «The Problems of WARC». *Journal of communication*, vol. 29, no 1.

Steinberg, Eleanor, et Joseph Yager. 1978. *New Means of Financing International Needs*. Washington D.C. : Brookings Institution.

Stigler, George. 1971. «The Theory of Economic Regulation». *Bell Journal of Economics*, vol. 2, no 1, p. 3-21.

Strange, Susan. 1982. «Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis». *International Organisation*, vol. 36, no 2, p. 337-354.

White, Stewart D. 1995. «International Regulation of the Radio-Frequency Spectrum and Orbital Positions 1995». *Telecommunications and Space Journal*, no 3.

Wiessner, Siegfried. 1986. «Access to a Res Publica Internationalis : the Case of the Geostationary Orbit». In *Proceedings of the 29th Colloquium on the Law of Outer Space* (Innsbruck, Australie, 4 au 6 octobre 1986). New York : AIAA.

Wihlborg, Clas G., et Per M. Wijkman. 1981. «Outer Space Resources in Efficient and Equitable Use : New Frontiers for Old Principles», *Journal of Law and Economics*, vol. 24, no 1.

Wilson, Kevin G. 1984. *The Wired Home : An Assessment of Market and Ownership Trends in the Videotex Industry and Their Import for Public Policy*. Montréal : McGill University.

———. 1992. «Deregulating Telecommunications and the Problem of Natural Monopoly : a Critique of Economics in Telecommunications Policy». *Media, Culture and Society* vol. 14, p. 343–368.

———. 1999. *Du monopole à la compétition : la déréglementation des télécommunications au Canada et aux États-Unis*. Sainte-Foy : Télé-université.

Zollberg, Aristide R. 1985. «L'influence des facteurs "externes" sur l'ordre politique "interne"». In *Traité de science politique*, tome I, sous la dir. de Madeleine Grawitz et Jean Leca. Paris : PUF.

TÉLÉCOMMUNICATIONS

Akwule, Raymond U. 1988. *Telecommunications in West Africa : an Analysis of Selected Diplomatic Elite Perceptions of Regional Cooperation in the Field of Telecommunications within the Economic Community of West African States (ECOWAS)*. Ann Arbor (Michigan) : University Microfilms International.

Ammi, Chantal. 1998. *La concurrence dans les télécoms. Stratégies et perspectives*. Paris : Hermès.

Babe, Robert E. 1985. «Predatory Pricing and Foreclosure in Canadian Telecommunications». *Telecommunications Policy*, vol. 9, no 6, p. 329-333.

———. 1990. *Telecommunications in Canada : Technology, Industry, and Government*. Toronto : University of Toronto Press.

Benzoni, Laurent. 1995. «Les relations verticales : Développements théoriques récents et quelques enseignements pour les télécommunications». *Réseaux*, no. 72-73 Juillet/Octobre, p. 125-141.

Braillard, Pierce. 1962. «Les télécommunications du Continent Africain». *Industries et Travaux d'Outre-Mer*, no 102, mai 1962.

Carey, James W. 1989. *Communication as Culture. Essays on Media and Society*. Boston : Unwin Hyman.

Dang Nguyen, Godefroy, et Denis Phan. 2000. *Économie des télécommunications et de l'internet*. Paris : Économica.

Deane, James. 2000. «The Impact of Telecoms Accounting Rate Reform on Developing Countries». In *Enjeux des technologies de la communication en Afrique*, sous la dir. d'Annie Chéneau-Loquay. Paris : Karthala.

- Flichy, Patrice. 1991. *Une histoire de la communication moderne. Espace public et vie privée*. Paris : La Découverte.
- Frieden, Rob. 1996. *International Telecommunications Handbook*. Boston : Artech House.
- Gagné, Thérèse. 1983. «Analyse critique de l'étude préalable du système de facturation de l'Office des postes et des télécommunications du Sénégal». Mémoire de maîtrise. Montréal : Université du Québec à Montréal.
- Gille, Laurent. 1995. «De la télécommunication à la distribution de trafic». *Réseaux*, no. 72-73 Juillet/Octobre, p. 59-75.
- Hudson, Heather E. 1984. *When Telephones Reach the Village: the Role of Telecommunications in Rural Development*. Norwood : Ablex.
- Innis, Harold A. 1972. *Empire and Communications*. Toronto : University of Toronto Press.
- Jussawalla, Meheroo (dir. publ.). 1993. *Global Telecommunications Policies : The Challenge of Change*. Connecticut : Greenwood Press.
- Kahn, Alfred E. 1995. «Déréglementation des Services Publics : Problèmes transitoires et solutions». *Réseaux*, no. 72-73 Juillet/Octobre, p. 21-35.
- Laffont, Jean-Jacques. 1995. «Sur l'économie politique de la réglementation». *Réseaux*, no. 72-73 Juillet/Octobre, p. 11-17.
- Linhart, Peter B., et Roy Radner. 1984. «Deregulation of Long-Distance Telecommunications». In *Policy Research in Telecommunications*, sous la dir. de Vincent Mosco, p. 102-114. Norwood (New Jersey) : Alex Publishing Corporation.
- MacLean, Don. 1999. «Open Doors and Open Questions : Interpreting the Results of the 1998 ITU Minneapolis Plenipotentiary Conference». *Telecommunications Policy*, no 23, p. 147-158
- Maitland, Donald. 1984. *The Missing Link. Report of the Independent Commission for World-Wide Telecommunications Development*. Genève : UIT.
- Malavialle, Anne-Marie, Xavier Pasco et Isabelle Sourbès-Verger. 1999. *Espace et puissance*. Paris : Ellipses.
- Marchal, Jean. 2000. «Nouvelle donne, nouveaux réseaux. Les infrastructures d'information et de communication en Afrique et les perspectives à l'horizon

20002/2003». In *Enjeux des technologies de la communication en Afrique*, sous la dir. d'Annie Chéneau-Loquay, p. 67-89. Paris : Karthala.

Mattelart, Armand. 1994. *L'invention de la communication*. Paris : La Découverte.

Mouline, Abdelaziz. 1997. «Les stratégies internationales des opérateurs de télécommunications». *Communication et Stratégies*, no 21.

Mowlana, Hamid, et Laurie Wilson. 1990. «L'utilisation de la technologie spatiale moderne aux fins de développement». In *Communication, technologie et développement*. Coll. «Études et documents d'information de l'Unesco», no 101, p. 41-56. Paris : Unesco.

Noam, Eli. 1992. *Telecommunications in Europe*. New York : Oxford University Press.

Noam, Eli M., et Richard A. Kramer. 1994. «Telecommunications Strategies in the Developed World : A Hundred Flowers Blooming or Old Wine in New Bottles ?». In *Telecommunications in Transition : Policies, Services and Technologies in the European Community*, sous la dir. de Charles Steinfeld, Johannes Bauer et Laurence Caby. Londres : Sage Publications.

Osiris. 2007a. «Où va le Sénégal ?». En ligne. <<http://www.osiris.sn/article2995.html#O%F9%20va%20le%20S%E9n%E9gal%20?>>. Consulté le 18 septembre 2007.

———. 2007b. «Comme si nous étions vraiment amnésiques !». En ligne. <<http://www.osiris.sn/article3097.html>> . Consulté le 20 octobre 2007.

Paré, Cyriaque. 2000. «Les opérateurs de télécommunications en Afrique». *Marchés Tropicaux*, avril 2000.

Pelton, Joseph. 1981. *Global Talk*. Rockville : Sijthoff et Noordhoff.

Renninger, John P. 1979. *Multinational Cooperation for Development in West Africa*. New York : Pergamon Press.

Rens, Jean-Guy. 1993. *L'empire invisible : histoire des télécommunications au Canada*. 2 t. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

Sagna, Olivier. 2001. *Les technologies de l'information et de la communication et le développement social au Sénégal : un état des lieux*. Genève : UNRISD.

Saunders, Robert J. 1982. «Telecommunications in Developing Countries : Constraints on Development». In *Communication Economics and Development*, sous la dir. de Meheroo Jussawalla et Donald M. Lamberton. New York : Pergamon.

Saunders, Robert J., Jeremy Warford et Björn Wellenius. 1993. *Telecommunications and Economic Development*. Baltimore : The John Hopkins University Press.

Sennequier, Nicolas. 2000. *Les satellites de télécommunications*. Paris : PUF.

Shields, Peter. 1989. «Telecommunications and Development : Continuities and Discontinuities with the Mass-Communication Research Tradition». Mémoire de maîtrise. Ohio : The Ohio State University.

Söderberg, Bertil. 1956. *Les instruments de musique du Bas-Congo et dans les régions avoisinantes*. Stockolm : Université de Stockolm.

Sussman, Gerald, et John Lent. 1991. *Transnational Communications : Wiring the Third World*. Londres : Sage Publications.

Sy, Jacques H. 1996. *Telecommunications Dependency : The African Saga (1850-1980)*. Dakar : Alternative Communications Inc.

Thussu, Daya K. 2002. «Privatizing Intelsat : Implications for the Global South». In *Global Media Policy in the New Millennium*, sous la dir. de Marc Raboy, p. 39-53. Luton : Luton University Press.

Top, Amadou. 2004. «Editorial». *Batik*, no 54, janvier 2004. En ligne. <<http://www.osiris.sn/article892.html>>. Consulté le 6 novembre 2007.

———. 2007. «Télécentres : Agir avant qu'il ne soit trop tard». En ligne. <<http://www.cipaco.org/spip.php?article1446>>. Consulté le 13 août 2007.

Tremblay Gaëtan. 1997. «La théorie des industries culturelles face aux progrès de la numérisation et de la convergence». *Sciences de la Société*, no 40, p.11-22.

Van Dinh, Tran. 1984. «National Response to International Developments in Telecommunications : Views from the Third World». In *Policy Research in Telecommunications*, p. 429-434, sous la dir. de Vincent Mosco. Norwood (New Jersey): Alex Publishing Corporation.

Wellenius, Björn. 1984. «On the Role of Telecommunications in Development». *Telecommunications Policy*, mars 1984, p. 59-66.

ÉTUDES, RAPPORTS ET DOCUMENTS OFFICIELS

ARTAO (charte). 2002. En ligne. <http://www.watra.org/downloads.php?cat_id=6>. Consulté le 12 décembre 2007.

CEDEAO. Décembre 2002. *Harmonisation des politiques de télécommunications de la CEDEAO*. En ligne. <<http://smsi.francophonie.org/IMG/pdf/harmonisation-telecom.pdf>>. Consulté le 10 juin 2007.

FRATEL (charte). 2002. En ligne. <http://www.fratel.org/espace_public/article.php3?id_article=1>. Consulté le 12 décembre 2007.

Leclerc, A. S. d. *Impact de la privatisation et de la déréglementation sur l'utilisation des services téléphoniques dans les pays de la Francophonie (1988-1998)*, Étude réalisée pour le compte du CIDIF.

NEPAD (Document officiel de présentation). 2001. <<http://www.nepad.org/2005/fr/documents/inbrief.pdf>>. Consulté le 2 mai 2007.

OCDE. 1995. *The Reform of International Satellite Organizations*. En ligne. <<http://www.oecd.org/dataoecd/35/8/1920271.pdf>>. Consulté le 7 février 2008.

OUA. *Télécommunications appropriées au développement de l'Afrique*. Addis Abeba. Août 1982.

ONU. Janvier 1967. *Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes*. En ligne. <<http://www.state.gov/t/ac/trt/5181.htm>>. Consulté le 1 février 2005.

PNUD. 2001. *Rapport national sur le développement humain au Sénégal. 2001. gouvernance et développement*. PNUD : Dakar.

Sagna, Robert. S. d. *Communication sur les travaux de la seconde session de la conférence administrative mondiale des radiocommunications sur l'utilisation de l'orbite des satellites géostationnaires*. Document interne du Ministère de Communication du Sénégal.

Satellite Systems Engineerings. 1982. *Review of the ITU Study, Appropriate Modern Telecommunication Technology for Integrated Rural Development in Africa*. Rapport Final.

SONATEL. 1987. *Plan Directeur National des Télécommunications*. Dakar : Direction des études et de la planification de la Sonatel.