



AFRICAN DEVELOPMENT  
BANK GROUP



CENTRE DE DEVELOPPEMENT  
DEVELOPPEMENT CENTRE



African Economic Outlook 2009  
Experts Meeting  
15<sup>th</sup> December 2008

INNOVATION IN INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES  
IN AFRICA

## QUELLE COORDINATION ENTRE ACTEURS PUBLIC ET PRIVÉ POUR ASSURER UN SERVICE UNIVERSEL

L'aspect de la question que nous avons choisie d'aborder peut s'intituler ainsi :

*Pourquoi et comment concilier: préoccupations sociales du pouvoir public, concurrence sur le marché et financement par le secteur privé ?*

En effet, l'Etat qui offrait le service public des télécommunications, s'est désengagé de la production, de l'exploitation et de l'offre de ce service. Ce secteur a été libéralisé et ouvert à la concurrence avec l'introduction des opérateurs privés sur le marché. En ce moment, une certaine théorie de la régulation par le marché était prônée.

Aujourd'hui, le pouvoir public cherche à garantir un accès pour tous au service des télécommunications, mais en revanche, il n'a aucune garantie que le marché, de lui-même, puisse atteindre cet objectif, d'où la problématique du partenariat public-privé.

Beaucoup de stratégies sont déjà expérimentées ici et là. Cependant, les résultats ne sont pas rassurants. Au Togo, par exemple, la première expérience qui date de 2001 a prévu accorder des licences d'opérateurs chargés du service universel. A chaque opérateur devra être concédées des zones avec une exclusivité d'exploitation, en plus des subventions accordées par l'Etat, et prélevées sur le fonds du service universel. Cette tentative n'a pas abouti.

En France également, des voix s'étaient élevées pour remettre en cause la stratégie du service universel et sont allées jusqu'à proposer la possibilité de financement et de fourniture du service par les collectivités locales et territoriales décentralisées de l'Etat, en suggérant carrément un retour en arrière, considérant que « la puissance publique avait un rôle essentiel à jouer dans les économies de réseaux ».

Il est donc clair que tous les pays cherchent à mettre en place un modèle ou une formule qui réalise le meilleur mixage entre la dynamique du marché et l'intervention de la puissance publique afin de garantir un accès pour tous. Il ne s'agit pas de proposer un modèle universel applicable à tous les pays, mais le défi est au moins de trouver les meilleures formules pour améliorer ce partenariat public-privé, en termes de financement et de fourniture du service universel, une fois que le contenu de ce service, ainsi que ses bénéficiaires sont bien précisés.

## **1. Partenariat public-privé en termes de financement**

Cette question est aujourd'hui réglée dans la plupart des pays avec l'instauration de la contribution financière obligatoire des opérateurs publics et privés au service universel. Habituellement cette contribution des opérateurs est égale à un pourcentage de leur chiffre d'affaires, qui est de 2% dans le cas du Togo.

Ainsi, les sources de financement pour la réalisation du service universel sont devenues multiples et d'origine publique et privée : le gouvernement et les institutions décentralisées, les opérateurs, la société civile, les organisations internationales, etc.

Cependant, le partenariat en matière de gestion de ce financement dépend de l'organisation mise en place. Les pays qui ont institué un Fonds du service universel (FSU) comme une Institution spécialisée, sont obligés d'associer les opérateurs à la gestion pour la transparence. Autrement, il y a une réticence à la participation du secteur privé.

Mais y a-t-il véritablement nécessité de créer un FSU comme une Institution spécialisée? Ceci est un autre débat qui peut être longuement débattu.

Pour nous, la question fondamentale qui est posée, quelle que soit la forme de gestion adoptée, est de savoir quelle forme de partenariat permet de minimiser les coûts administratifs ou de transaction dans l'utilisation du fonds.

Cette préoccupation est majeure. En effet, il n'est pas concevable de gaspiller le fonds du service universel, car cela constitue un coût important pour le marché.

Si le pouvoir public avait les moyens financiers nécessaires pour financer l'investissement et le déficit d'exploitation éventuel dans le cadre de la fourniture du service universel, le partenariat public-privé se résumerait à la recherche de la meilleure formule pour désigner les opérateurs privés chargés de fournir ce service. Or, dans la plupart des pays, surtout en développement, le fonds du service universel est exclusivement constitué de la contribution financière des opérateurs, d'où l'importance que ce fonds collecté serve effectivement à fournir le service aux bénéficiaires, au lieu de couvrir en grande partie des coûts administratifs ou de fonctionnement d'une Institution.

Dans cette optique, au Togo, la formule expérimentée est toute simple : réduire, tant que cela est possible, la collecte physique de la contribution financière des opérateurs au service universel, en motivant ces derniers à utiliser directement leur contribution pour réaliser le service universel.

Ceci nous amène ainsi aux formules expérimentées pour le partenariat en matière de réalisation du service universel.

## **2. Partenariat en termes de réalisation : de la contribution financière à l'incitation à un investissement direct**

Pourquoi un opérateur ne choisirait-il pas d'étendre son propre réseau avec le risque de rentabilité nulle ou négative des investissements correspondants sur le court terme, pour bénéficier des effets positifs de réseaux sur le moyen et long termes, au lieu de contribuer financièrement au développement du réseau d'un autre opérateur désigné alors pour fournir le service universel ?

Les premières expériences tentées au Togo, et même dans d'autres pays, sont allées dans le sens de la deuxième option, c'est-à-dire que l'ensemble des opérateurs contribuent financièrement pour subventionner un opérateur tiers qui fournit le service universel. Cette formule n'a pas marché au Togo.

La forme de partenariat mise en œuvre depuis 2006 s'intitule : « **play or pay** », qui est une stratégie pour inciter les opérateurs à investir directement pour la fourniture du service universel en lieu et place du paiement de leur contribution financière. Ainsi, sur la base de programmes de service universel définis par l'organe de régulation en accord avec le Ministère chargé des télécommunications, des contrats annuels de fourniture du service universel sont négociés et signés avec les opérateurs ayant opté pour fournir le service universel. Le mécanisme prévoit donc des compensations qui couvrent les dépenses d'investissement et le déficit d'exploitation pour une année.

Le principe est qu'il n'y a pas d'exclusivité de zone. Le pouvoir public ne peut compenser l'investissement pour la desserte d'une zone éligible au service universel qu'une seule fois et pour un seul opérateur. Tout autre opérateur peut investir pour la même zone mais sans compensation.

C'est une expérience enrichissante et gagnant-gagnant pour les autorités publiques et le secteur privé, car les opérateurs voient leur propre réseau étendu, et le pouvoir public voit ses villages couverts par le service téléphonique. Les premiers contrats signés en 2008 prévoient la couverture d'une soixantaine de localités, alors que le marché de lui-même, sans contraintes, n'avait couvert qu'une centaine de localités éligibles depuis 2001.

Cependant, cette stratégie va évoluer. La vision, en effet, dans un premier temps, est de signer des contrats du service universel sur une périodicité de 3 ou 5 ans, même si l'évaluation de la réalisation va demeurer annuelle.

Dans un second temps, au lieu d'une stratégie « play or pay », il s'agira d'une stratégie de « **play, don't pay** » qui obligera cette fois-ci, à travers les négociations des cahiers des charges, tous les opérateurs à investir directement leur contribution dans la réalisation du service universel. L'intention est de réaliser le service universel tout en réduisant les coûts administratifs en termes de réalisations de surveys, de négociation de contrats, etc. Pour ce faire, le pays va être réparti en zones de service universel concédées à chaque opérateur présent sur le marché, toujours sans exclusivité.

Et pour garantir une concurrence sur les services dans une zone ou localité couverte par un seul opérateur, l'**itinérance nationale ou domestique** sera rendue obligatoire.

Voilà, en quelques mots, quelques grandes lignes des stratégies et réflexions menées au Togo pour améliorer le partenariat public et privé afin de garantir aux populations un accès pour tous au service des télécommunications. Vos observations et remarques sont attendues pour enrichir le débat.