



Univers discursif et réforme des télécommunications : étude comparée du Sénégal et de l’Afrique du Sud

Oumar Kane

Résumé

Avec la montée de l’utopie de la communication (Breton 1997), la communication est investie du pouvoir de permettre, à travers la transparence dont elle est supposément porteuse, l’amélioration de la société. Il ne s’agit pas ici d’une communication intersubjective, telle que l’agora grecque ou l’arbre à palabres africain ont pu en servir de modèle (Diagne 2006). Un discours promoteur de la libéralisation dans le secteur des télécommunications s’est progressivement imposé, aboutissant à une déréglementation mondiale généralisée du secteur. Dès 1984, la *Commission Maitland* de l’Union internationale des télécommunications (UIT) s’est penchée sur les infrastructures africaines de télécommunications et a dressé un bilan particulièrement négatif de la situation générale du continent. Le développement des télécommunications est ainsi analysé comme le *chaînon manquant* entre les pays du Sud et ceux du Nord. Notre propos est ici de mettre en perspective la conjoncture qui a permis l’émergence à la fois d’un discours et d’un train de réforme du secteur des télécommunications. L’accent est mis sur les facteurs tant externes que proprement nationaux qui ont déterminé la conception et l’application d’une réforme structurelle du secteur des télécommunications dans les pays africains. Basé sur une étude de cas et sur des données secondaires issues de la littérature, le présent travail adopte une perspective comparative. Il s’appuie sur le cas de deux pays africains particulièrement contrastés en termes de langue, d’aire culturelle, de démographie ou d’héritage colonial : le Sénégal et l’Afrique du Sud. L’analyse comparée des étapes majeures de la réforme du secteur des télécommunications met paradoxalement en évidence l’évolution similaire du processus dans les deux pays malgré leurs physionomies divergentes.

Mots clés : Télécommunications, Sénégal, Afrique du Sud, Communication

* Chercheur au Groupe de recherche interdisciplinaire sur la communication, l’information et la société (GRICIS) à l’Université du Québec à Montréal (UQAM), Canada. Il termine sa thèse à la Faculté de Communication.

Abstract

With the communication utopia (Breton 1997) claiming more ground, and through transparency it theoretically guarantees, communication has now become invested with the power to enhance societal life. We are not concerned, in this regard, with inter-subjective communication, as exemplified in the Greek agora or the African palaver tree models (Diagne 2006). Progressively, views sympathetic to the liberalisation of the telecommunication sector have emerged, leading to a widespread deregulation of this sector at global level. As early as 1984, the *Maitland Committee* set up by the International Telecommunications *Organisation* carried out an audit of the telecommunication infrastructures of Africa and as it turned out, the situation was particularly desperate throughout the continent. As a result, the development of the telecommunication sector has been perceived as the *missing link* between the countries of the South and those of the North. This paper seeks to highlight the circumstances that led to the emergence of both logical thinking and the resulting series of changes that occurred in the telecommunication sector. Special attention is paid to the external as well as exclusively national factors that determined the conception and the implementation of a structural reform of the telecommunication sector in African countries. This study uses a comparative approach and is based on a case study and secondary data obtained from the review of relevant literature. It focuses on two African countries, Senegal and South Africa, which contrast markedly in terms of language, cultural area, demography as well as colonial heritage. In spite of the surface differences, the comparative analysis of the major steps in the reform of their telecommunication sectors suggests, paradoxically, a parallel evolution of the said process in the two countries.

Key Terms: Telecommunications, Senegal, South Africa, Communication

Cadre d'analyse

Le Sénégal et l'Afrique du Sud sont deux pays très contrastés. Historiquement, le Sénégal, ancienne capitale de l'Afrique occidentale française (AOF) pendant la période coloniale, a accédé à l'indépendance en 1960 et est très engagé dans la Francophonie¹. L'Afrique du Sud appartient quant à elle au Commonwealth et connaît une tradition de Common Law, au moins au niveau des principes puisque l'apartheid y a prévalu jusqu'en 1994. Au niveau économique, l'Afrique du Sud est le pays le plus industrialisé du continent africain, à l'inverse du Sénégal qui a récemment rejoint la cohorte des Pays les moins avancés (PMA). En termes de population, de niveau moyen de revenus, de culture politique et institutionnelle, les deux pays sub-sahariens présentent un tableau

particulièrement contrasté. Cette grande disparité, dont on pourrait raisonnablement supposer qu'elle induise des principes très différents de gouvernance du secteur des télécommunications dans les deux pays, a été un critère important de leur choix pour le présent travail. Ainsi, l'analyse comparée à laquelle nous procédons ici permettra de réduire le biais lié à la proximité institutionnelle et culturelle des pays d'Afrique noire (Diop 1959). En effet, une grande proximité de cet ordre pourrait expliquer certaines similarités observées par des éléments « internes » au détriment de l'influence des facteurs « externes » sur lesquels nous nous appesantirons également dans la suite de l'analyse à travers les acteurs transnationaux de la gouvernance globale des télécommunications.

En effet, la mutation du cadre de gouvernance nécessite une légitimation discursive des limites de l'ancien système et des bienfaits attendus de la réforme. Ces discours, qu'ils émanent des organisations de gouvernance (UIT, Banque mondiale) ou des États-nations africains mettent l'accent sur la nécessité de promouvoir le secteur des télécommunications considéré comme un levier important du développement national. Dans l'ordre politique interne, les politiques de communication sont l'instrument privilégié mobilisé à cette fin.

Selon Ithiel de Sola Pool (1974), l'émergence des politiques publiques de communication 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 1950, les changements technologiques étaient assez lents pour permettre une généralisation des résultats des études sans prendre en compte les facteurs institutionnels liés au contexte. Dans les années 1970 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* (souligné par moi). That makes the communications system itself an object of research. 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 (de Sola Pool 1974:33).

Dans ces mêmes années 1970, l'Unesco a fait de l'accès aux moyens d'information par les pays pauvres un de ses principaux chevaux de bataille. Dans ce cadre se situent les travaux de la commission McBride ainsi que la Conférence de San José au Costa Rica de 1976. Des assises de San

José a émergé une définition précise des politiques de communication comme :

...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 (cité par Mattelart 1992:22).

Il apparaît dès lors que les politiques de communication sont l'objet d'enjeux et de problématiques sociétaux et que leur importance pour le développement économique national est cruciale. Bien qu'elles soient souvent abordées dans une perspective fonctionnaliste, les politiques publiques peuvent également être considérées en tant qu'elles concernent la gestion des ressources collectives. De ce fait, une appréhension critique de la question devient possible, à laquelle l'économie politique en tant qu'approche peut apporter une contribution importante.

Parallèlement aux premières recherches sur les politiques publiques en communication, la recherche académique sur les mass médias a initialement suivi deux écoles antagonistes, celle des Cultural Studies et celle de la sociologie positiviste. On s'intéresse en économie politique notamment à l'industrialisation de la culture avec un intérêt marqué pour la production et la consommation culturelles au sein des sociétés et des économies capitalistes.

En exergue de *Contribution to a Political Economy of Mass Communication*, Garnham (1979) cite Raymond Williams qui, en 1977, appelait de ses vœux une approche inédite pour l'étude des industries de la communication, approche qui 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. C'est cet héritage que revendique Garnham qui estime que l'économie politique de la communication de masse doit chercher à 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.

De fait, le matérialisme dont se revendique l'économie politique en tant qu'approche pour l'analyse des industries médiatiques est censé déboucher sur des propositions politiques concrètes, c'est-à-dire susceptibles de changer l'ordre des choses.

Un aspect important de l'économie politique de la communication est qu'elle ne prétend pas chez Garnham à l'universalisme, mais s'estime pertinente pour l'étude de la période historique contemporaine dans les sociétés occidentales capitalistes. Ithiel de Sola Pool avait déjà contextualisé l'aspect temporel de la recherche en communication, mais il semblait tenir pour acquis que le modèle était exportable, d'où l'emphase sur les bienfaits de la communication internationale. C'est pourquoi nous préférons la définition de Mosco (1996:25) qui, sans nécessairement la relier à une conjoncture socio-historique spécifique, définit 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 ».

Il demeure, cependant, pertinent de se demander en quoi cette approche peut être invoquée pour l'analyse de la régulation des télécommunications en Afrique. D'une part, le modèle économique capitaliste est de moins en moins historiquement et géographiquement situé. Contrairement à l'assertion de Garnham, nous constatons une uniformisation chaque jour croissante des règles du jeu économique à travers le monde. 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 des États et sont régies par des organisations transnationales de gouvernance². De plus, malgré de nombreuses réticences en Afrique, notamment de la part de la société civile, l'État reprend souvent à son compte les thèses néo-libérales. L'exemple le plus parfait en est peut-être le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique³ (NEPAD) pensé comme levier du développement africain dans ce qui est conçu comme une économie de plus en plus inéluctablement libéralisée et mondialisée.

De l'interventionnisme aux nouvelles règles du jeu

L'interventionnisme d'après les indépendances

La démocratisation de la culture a été souvent invoquée, au Canada et en France notamment, pour promouvoir les politiques publiques volontaristes. S'appliquant à la production artistique nationale et à la diversité culturelle, cette volonté d'égaliser l'accès à la culture, et partant, l'accès aux moyens

et structures culturels, a souvent été critiquée comme renforçant les inégalités en permettant à ceux qui disposent d'un capital culturel hérité de profiter davantage des ressources publiques. En Afrique, dans le domaine des télécommunications, l'interventionnisme étatique à travers un opérateur public en situation de monopole a été la règle depuis les indépendances, survenues pour l'essentiel au cours des années 1960. La justification de cet état de fait a été basée sur l'affirmation que les télécommunications sont un « multiplicateur de développement » et sont de ce fait d'intérêt public. Les organismes étatiques comme l'Office des postes et télécommunications (OPT) sénégalais ou la Direction des postes et télécommunications (DPT) sud-africaine géraient, un peu partout sur le continent, les postes et les télécommunications⁴, avec une comptabilité commune et un personnel caractérisé par une certaine mobilité entre les deux secteurs. Au cours des années 1980, l'environnement et le cadre de gouvernance changent. C'est en effet la période des Programmes d'ajustement structurel (PAS) et singulièrement de la promotion par la Banque mondiale d'une réforme des entreprises publiques au rang desquelles les offices publics en charge des télécommunications occupent une place de choix. Avec la vague de commercialisations⁵ et les nouveaux objectifs de libéralisation, la majorité des pays ont séparé les postes d'avec les télécommunications, ce dernier secteur étant confié à un opérateur jouissant d'un statut de monopole sur les infrastructures autant que sur les services en matière de télécommunications. Cette situation de non-concurrence a permis aux organismes publics de maintenir un niveau de tarification élevé malgré la qualité médiocre des services offerts. Les investissements nécessaires pour la modernisation des réseaux étant hors de portée des États des nations postcoloniales confrontées à des priorités autrement plus urgentes comme la santé, la nutrition ou l'éducation. Il a fallu la conjonction de plusieurs facteurs pour qu'il soit procédé à une réforme législative en vue de la privatisation du secteur dans la majorité des pays africains.

Le contexte de la globalisation

Le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) a cédé le pas à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en janvier 1995. Avec l'importance croissante prise par le secteur des services dans l'économie mondiale, l'Uruguay Round a principalement consisté en l'intégration des services dans un cadre réglementaire qui avait été initialement prévu pour le commerce des biens seulement. La conclusion de cette ronde de négociations s'est faite à Marrakech et la déclaration finale a consacré la

création de l'OMC. Tous les 18 pays alors membres du GATT sont de facto devenus membres de l'OMC et le cadre de régulation des activités commerciales internationales prévu pour les biens a été étendu aux services. Mais selon Sinclair (2002:1) :

The GATS [General Agreement on Trade in Services] is extraordinarily broad, dealing with every services imaginable. It applies to measures of all governments whether federal, First Nation, provincial state, regional or municipal (...). The agreement is not confined to cross border trade, but intrudes into many domestic policy areas including environment, culture, natural, resources, health care, education and social services.

Cette hégémonie mercantiliste permet de comprendre pourquoi la régulation dans le secteur des télécommunications semble si uniforme au niveau des législations nationales malgré la diversité des traditions et des structures politiques dans les différents pays africains. Théodore Levitt, alors directeur de la *Harvard Business School*, a été l'un des maîtres penseurs de la globalisation. Il a doté le terme d'un fondement théorique et en a vulgarisé l'usage. Concrètement, ses recommandations sont à l'opposé des procédés classiques de marketing qui consistaient à segmenter le marché selon les publics et à appliquer à chaque niche de consommation une stratégie spécifique à ses besoins et à ses caractéristiques propres tels que l'étude de marché a auparavant pu les identifier.

Pour sa part, Jesús Martín Barbero (1998:165) avance une définition toute différente de la globalisation:

Ce que les réseaux mettent alors en circulation, ce sont à la fois des courants d'information et des mouvements d'intégration à la mondialisation technico-économique. Un nouveau type d'espace réticulé est produit, affaiblissant les frontières du national et du local et convertissant en même temps ces territoires en points d'accès et de transmission, de mise en œuvre et de transformation du sens de la communication.

Il serait, par conséquent, plus adéquat de parler de mondialisation que d'internationalisation pour caractériser la dynamique actuelle. Car l'internationalisation suppose une souveraineté encore forte des États, centralité étatique que la mondialisation est justement en train de remettre en cause par son procès même. Les États s'avèrent de ce fait de moins en moins capables d'exercer une quelconque autorité sur un certain nombre de domaines qui relevaient jusque-là de leur champ spécifique de compétence. La régulation des télécommunications en fait partie comme en témoigne le fait que les règles du commerce international et les réglementations nationales, particulièrement en Afrique, offrent une

physionomie de plus en plus unifiée. Il n'est que de considérer le cas de deux pays aussi différents que l'Afrique du Sud et le Sénégal pour s'en convaincre. Malgré leur disparité économique et politique ainsi que le panorama contrasté offert par leurs secteurs respectifs des télécommunications, ces deux pays présentent cependant une similarité frappante dans leur processus de libéralisation. De la mise en place d'un nouveau cadre législatif dans les deux pays en 1996, à l'application de la réforme législative consacrant la libéralisation des télécommunications, l'identité des mesures adoptées dans les deux pays et leur simultanéité est frappante. Même le fonctionnement des organes de régulation dans les deux pays et la manière dont, malgré une autonomie consacrée par les textes, elles sont cependant sous la tutelle effective d'instances étatiques pousse à réflexion. Le contexte général des institutions financières internationales bâilleuses de fonds qui ont promu la déréglementation et la privatisation des opérateurs de télécommunications, les principes de gouvernance édictés par l'UIT, le pouvoir contraignant de l'OMC avec la prééminence de l'AGCS (Accord général sur le commerce des services) sont quelques facteurs externes qui expliquent l'identité des dynamiques malgré la variété des contextes et des cadres institutionnels nationaux.

Dynamique des réformes et formes de régulation

Les causes de la déréglementation en Afrique

Outre les pressions externes exercées par des organisations transnationales de gouvernance, des institutions financières internationales et des pays disposant de moyens d'influence⁶, un certain nombre de facteurs ont légitimé le discours promouvant la déréglementation des télécommunications dans les pays africains. La faiblesse de la densité téléphonique en Afrique, il est vrai légèrement améliorée par l'introduction de la téléphonie mobile, était patente et le service là où il existait était souvent défaillant. Par ailleurs, la répartition inégale de la population sur le territoire et le coût de l'électrification et de la connexion au réseau téléphonique des zones rurales ou enclavées classaient les niveaux d'investissements parmi les plus élevés au monde. Plus généralement, la faiblesse et la vétusté des infrastructures, la mauvaise qualité du service qui en découle, la quasi-absence d'investissements publics pour rénover le réseau existant ou l'étendre aux zones rurales, la situation financière problématique des opérateurs publics en situation de monopole, la montée en puissance des discours néo-libéraux ainsi que les pressions externes diverses exercées sur les pays africains ont abouti au milieu des années 1990 à une étape supplémentaire qui fut la

privatisation des opérateurs historiques de télécommunications. Il faut cependant noter que cette vague de privatisations n'est pas restée confinée aux télécommunications, elle a également touché les secteurs de l'eau et de l'énergie selon les impératifs de la réforme des entreprises publiques africaines initiée par la Banque mondiale.

La réforme législative

Vers le milieu des années 1990, apparaissent les premières mesures pour une réforme du secteur des télécommunications. La *Communications Act* en Afrique du Sud et la *Déclaration de politique de développement du secteur des télécommunications* sénégalaise voient en effet le jour la même année, en 1996. Elles définissent le cadre dans lequel la déréglementation, désormais perçue comme nécessaire, doit avoir lieu, permettant une adaptation à un marché de plus en plus concurrentiel, et l'articulant avec une société de l'information en devenir. Est évoquée la nécessité notamment de ne pas rater le train de l'informatisation comme les pays africains auraient raté celui de l'industrialisation, d'autant plus que l'insertion dans la société de l'information est tenue pour garante d'un développement jusqu'à présent inaccessible. Mais cette vue optimiste n'est pas partagée par tous. Ainsi, la privatisation de l'opérateur historique des télécommunications a été vivement combattue dans certains pays africains, notamment au Sénégal et au Mali, où les syndicats l'ont perçue comme une menace de leur statut professionnel. Mais malgré la différence de rythme constatée ici et là, la locomotive de la déréglementation et des privatisations s'est bel et bien ébranlée partout sur le continent. On peut distinguer un mouvement en quatre temps dans cette réforme en Afrique:

La séparation postes et télécommunications

Elle a commencé au milieu des années 1980 avec la séparation des postes d'avec les télécommunications. En Afrique du Sud, l'ancien organisme unifié, la DPT, s'est scindée en deux départements distincts : les Postes et les télécommunications. Un événement similaire est survenu la même année, en 1985, au Sénégal. Il s'est agi dans ce dernier cas d'un double mouvement de séparation-fusion. Au sein de l'OPT, un divorce des Postes et des Télécommunications a eu lieu. Cependant, dans le même mouvement, la Direction des télécommunications a fusionné avec téléSénégal d'un côté tandis que la Direction des postes intégrait les services financiers pour donner naissance à l'Office des postes et de la Caisse d'épargne (OPCE) de l'autre.

La privatisation progressive de l'opérateur historique des télécommunications

Un deuxième moment important de cette réforme a été la privatisation, une dizaine d'années plus tard, de l'opérateur national des télécommunications qui était né de la scission initiale et qui détenait le monopole sur son secteur d'activités. Cette privatisation a eu lieu de manière progressive. Elle a été préparée par des contrats de gestion, de maintenance ou d'assistance conclus avec des opérateurs étrangers qui préparaient ainsi une prise de contrôle de plus en plus probable du monopole public qui attisait de nombreux appétits. En 1997, les opérateurs sud africain *TELKOM* et sénégalais *SONATEL* (Société nationale des télécommunications) ouvrent leur capital, respectivement à *Telecom Malaysia* pour 30 pour cent des parts et à une filiale de *France Télécom* qui acquiert 33 pour cent des parts à l'ouverture du capital, puis accroît sa participation à près de 42 pour cent en 2003. Nulle part sur le continent, cependant, l'État ne se désengage totalement en privatisant l'opérateur à 100 pour cent. La prise de participation par des intérêts étrangers varie entre 30 pour cent et 60 pour cent du capital des opérateurs historiques. Ainsi, en l'espace de trois ans, la physionomie offerte par le panorama des opérateurs de télécommunications à l'échelle du continent varie considérablement. Entre 1992 et 2002, le nombre d'opérateurs est resté constant avec 52 opérateurs mais leur statut a changé. De 46 opérateurs publics en 1992, on est passé à seulement 29 en 2002. La cession de l'opérateur se fait presque partout au bénéfice de celui de l'ancienne puissance coloniale selon l'analyse même de l'UIT (2003). Dernièrement cependant, avec la récession récente du secteur, de nombreux investisseurs se montrent réticents à investir dans le fixe dont les marges ont baissé et dont le cycle de retour sur investissement est très long. Ils préfèrent investir dans la technologie mobile qui est plus en demande au niveau des usagers africains. Son taux de rentabilité est supérieur et le cycle de retour sur investissement est plus court que pour la téléphonie fixe.

La création d'un organe de régulation des télécommunications

Un troisième moment fort de cette dynamique de libéralisation des télécommunications en Afrique a été la création d'un organe de régulation distinct de l'opérateur et jouissant d'une certaine autonomie. En 1996 a eu lieu en Afrique une conférence régionale axée sur le développement des télécommunications. L'objectif était de superviser le passage du secteur des télécommunications à une économie de marché. Les fonctions de réglementation, de régulation et d'exploitation, toutes auparavant assumées

par l'opérateur, sont alors séparées et organisées de manière indépendante. Mais l'autonomie de l'organe de régulation demeure souvent relative. La question de l'autonomie ou de l'indépendance des régulateurs est âprement débattue, la question centrale étant de savoir si un organe chargé de réguler les ressources publiques peut légitimement prétendre échapper au contrôle de l'État en dernière instance, ce dernier étant le dépositaire de la souveraineté populaire et ayant un degré de légitimité supérieur à celui des organes administratifs. Promouvant la plus large autonomie possible des régulateurs africains, l'UIT cite en exemple les cas de la Mauritanie et du Botswana comme modèles pour les autres pays africains.

L'introduction de la concurrence

La quatrième étape de la réforme des télécommunications fut l'introduction de la concurrence. De manière générale, malgré leur privatisation partielle, les opérateurs historiques ont néanmoins gardé le monopole de certaines de leurs prérogatives pour une durée déterminée. Ainsi au Sénégal, la *SONATEL* a gardé son monopole sur la téléphonie fixe pour une durée de sept ans après sa privatisation en 1997. *TELKOM* en Afrique du Sud a également bénéficié du même monopole sur la téléphonie fixe jusqu'en 2002 malgré sa privatisation à la même date que la *SONATEL*. Ces deux pays ne constituent pas une exception concernant la téléphonie fixe. Par contre, la téléphonie mobile ainsi que les services à haute valeur ajoutée ont été mis en concurrence plus rapidement. Cette privatisation des opérateurs historiques préalablement à la libéralisation effective du secteur a été très controversée. L'un des arguments récurrents avancés par ses contempteurs étant que les bénéfices attendus de la réforme sont annulés par cette mesure qui de fait transforme un ancien monopole public en un monopole privé.

L'analyse comparée des deux organes de régulation

La régulation des télécommunications s'est faite en fonction de nouvelles règles du jeu, mais il s'est avéré nécessaire dans un premier temps que la loi soit amendée pour adapter le dispositif législatif de chaque pays aux impératifs de la libéralisation du secteur. S'ensuit donc une transposition des normes de droit du niveau international vers la législation nationale même si la rationalité des deux univers est différente : « (...) les politiques mondiales sont développées selon des normes globales, alors que les politiques nationales s'appuieront sur des principes favorisant l'expression de valeurs sociales et culturelles particulières » (Raboy 2003:135). Concernant les organes de régulation de l'Afrique du Sud, l'*ICASA*⁷ (In-

dependent Communications Authority of South Africa) et du Sénégal l'ARTP⁸ (Agence de régulation des télécommunications et des postes), elles dépendent pour la première du Ministère des Postes, des télécommunications et de la radiodiffusion et pour l'ARTP directement de la Présidence de la République du Sénégal. Il est à noter que le Telecommunications Act de 1996 qui porte création de la SATRA a également créé une agence chargée du développement du service universel. Le secteur audiovisuel est resté en charge de l'IBA (Independent Broadcasting Authority) dont la création remonte à 1993. Leur mission de régulation des télécommunications a été octroyée aux régulateurs en contrepoint d'une part à l'opérateur dominant désormais en charge de la seule exploitation et d'autre part au secteur audiovisuel régulé séparément par une autorité distincte.

L'autonomie de l'ICASA est garantie par les textes qui l'ont portée sur les fonts baptismaux mais dans les faits elle doit soumettre ses décisions à son ministère de tutelle pour approbation malgré la déclaration d'indépendance attachée à sa dénomination. Au Sénégal, l'ARTP ne dispose pas du pouvoir de promulgation des textes de loi qui doivent être adoptés par l'Assemblée nationale, même si elle a, en pratique, le pouvoir de soumettre des projets de loi par l'intermédiaire de la Direction des études, de la planification et de la législation et matière de télécommunications (DEPLT) qui est chargée de la réglementation du secteur. Pour ce qui est de l'allocation des licences de téléphonie filaire, leur attribution est revue sur une base annuelle par l'ICASA, et les attributions doivent être là encore sanctionnées par la tutelle ministérielle, quand ailleurs comme au Botswana, l'organisme de régulation statue en dernière instance.

En Afrique du Sud, les propositions de révision des tarifs sont adressées à l'organisme de régulation par les opérateurs, et l'ICASA les fait approuver par le Ministère. Au Sénégal, en cas de litige ou de désaccord entre l'ARTP et un opérateur, ce dernier peut interjeter appel après du tribunal administratif. En cas de litige entre deux opérateurs, c'est l'ARTP qui tranche.

Alors que l'UIT pousse dans le sens d'une autonomie totale des régulateurs qui les ferait échapper aux pressions étatiques, il faut cependant constater que c'est loin d'être le cas vu que dans la majorité des cas, les régulateurs africains dépendent de fonds publics pour leur budget⁹. Autant l'ICASA que l'ARTP sont soumis à une certaine tutelle et doivent référer au ministère des télécommunications dans le premier cas, et directement à la Présidence de la République dans le cas de l'ARTP. Une différence importante cependant concerne le domaine de compétence des deux

régulateurs. Avec la transformation de la SATRA en ICASA¹⁰ survenue en juillet 2000, la convergence technologique est prise en compte et le régulateur Sud africain désormais multisectoriel s'occupe des « communications », terme qui regroupe les télécommunications, l'audiovisuel et la Poste. Ses missions sont principalement de promouvoir un environnement compétitif pour les opérateurs ainsi que les investissements domestiques et étrangers, et de favoriser la diversité de contenu au bénéfice des usagers ainsi que le service universel. L'élargissement des attributions de l'ancienne ART en ARTP a eu lieu en 2006 et s'est limité au secteur postal malgré le désir de certains des membres de l'organe de régulation de l'audiovisuel de voir procéder à une fusion entre le Conseil national de régulation de l'audiovisuel (CNRA) et l'ARTP. Au Sénégal, le Président de la République a fait des technologies de l'information et de la communication (TIC) son cheval de bataille dans le cadre du Nepad et le pays est en charge notamment des infrastructures et des autoroutes de l'information.

Le NEPAD et la société de l'information

Le Sénégal et l'Afrique du Sud font partie des pays qui ont pris l'initiative de lancer le projet de Nouveau Partenariat en 2001 à Abuja au Nigeria. Le Nepad affiche l'ambition de relancer le continent africain en comblant le fossé du développement. Pour ce faire, la société de l'information en devenir semble à ses chantres une occasion inespérée :

Les nouvelles technologies sont une chance pour l'Afrique. Nous avons raté la révolution agricole, la révolution industrielle, il ne faut pas rater la révolution de l'information. Avec l'Internet, l'Afrique a pour la première fois, une chance historique d'accéder aux sources d'informations dans les mêmes conditions que les pays du Nord (membre du CRDI¹¹ cité par Guignard 2002).

On le voit, les TIC et les infrastructures de télécommunications qui les sous-tendent sont investies d'attentes très importantes pour le développement économique et sociétal des pays africains. C'est dans cette même perspective développementaliste que le Nepad approche la question des télécommunications. Les secteurs prioritaires¹² identifiés par le Nepad sont au nombre de dix, les NTIC en occupent les troisième (infrastructures) et sixième (NTICs) places. La partie du document de présentation du Nepad traitant des NTIC est intitulée: « Comblant l'écart numérique: investir dans les technologies de l'information et de la communication ». Les TIC y sont conçues comme fondées sur l'interaction entre

les ordinateurs, les télécommunications et les médias classiques et comme ayant une importance cruciale pour l'économie de l'information. Par ailleurs, les TIC sont censées permettre l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondialisée.

Les critiques faites aux promoteurs du Nepad ou au projet lui-même sont cependant nombreuses. En juin 2001, lors du sommet du G8 à Gênes, en Italie, les cinq initiateurs du Nepad se sont déplacés pour présenter leur projet et discuter des modalités de financement prévues pour le sommet du G8 en juin 2002 à Kananaskis, au Canada. Cette démarche a été préalable à toute campagne d'information à destination des populations africaines par rapport à un projet les concernant au premier chef et supposé révolutionner leur avenir. Pour certains analystes, le terme même de « Partenariat » pour nommer le projet est problématique car tout partenariat suppose une certaine forme d'égalité, quand on sait à l'opposé que les rapports économiques actuels répondent à une logique de rapports inégalitaires dont les Africains souffrent le plus. À l'opposé, le président sénégalais Abdoulaye Wade estime que: « depuis le lancement de cette initiative, nous n'avons que trop parlé. Le moment est venu d'agir réellement », s'inscrivant ainsi dans une approche plus pragmatique qui prétend susciter l'action et l'initiative au lieu de reproduire l'éternelle plainte sur la domination des Africains, même si les rapports internationaux ne sont pas équitables. Un aspect préoccupant demeure l'absence de toute perspective critique face à la mondialisation et le fait de considérer intrinsèquement la technologie comme un « nouveau sésame pour le développement ». Concernant les télécommunications, se pose la question importante de l'accès ou du service universel¹³. Par ailleurs, malgré la virulence des débats, la libéralisation « est d'ailleurs largement engagée, en particulier dans les nouveaux services, qui attirent de nombreux investissements étrangers au détriment des investissements téléphoniques de base, pour couvrir les zones rurales par exemple, qui sont par contre délaissées » (Jouët 1994:209). Les déterminants à la fois nationaux et externes du processus de libéralisation des télécommunications en Afrique sont difficiles à démêler, même si le rythme, à peu près régulier suivi par de nombreux pays africains, semble militer en faveur d'une certaine extraversion décisionnelle du processus. Ce qui apparaît par contre clair, c'est que, comme le Nepad le fait clairement apparaître, la thématique du développement et celle des bienfaits inhérents à l'adoption des TIC servent de puissants adjuvants discursifs à la promotion de la réforme du secteur des télécommunications en Afrique.

Conclusion

Kenichi Ohmae (1985) a été l'un des théoriciens du concept de « global » dès le milieu des années 1980. Il a pour ce faire défini une triade comme espace privilégié de déploiement de l'économie globale alors en devenir. Comme on peut aisément l'imaginer, les trois pôles de la triade sont l'Europe de l'Ouest, l'Amérique du Nord et les « puissances émergentes asiatiques ». Cet oubli récurrent du Tiers Monde semble pouvoir être comblé selon certains théoriciens par le recours aux technologies numérisées, qui passe par la réduction rapide de cette fracture qualifiée de numérique. Mais en amont d'un impact supposé de la technique sur le social, se pose le problème de son implantation et donc celui des infrastructures de télécommunications. C'est dans ce cadre que réglementation et régulation se complètent pour permettre, en matière de télécommunications, que déréglementation et concurrence totale puissent progressivement prendre forme. Ce procès qui semble paradoxal *a priori*, ne l'est que dans la forme, dans la mesure où une réforme des législations nationales est nécessaire pour que les États se départent du pouvoir de contrôler des secteurs qui vont passer des monopoles publics aux multinationales. Ce processus est grandement favorisé par des organisations désormais transnationales¹⁴ telles que l'OMC, l'UIT ou la Banque mondiale. L'analyse comparée du processus de réforme du secteur des télécommunications au Sénégal et en Afrique du Sud montre que les mesures et les différentes étapes présentent une grande similarité dans les deux pays, et ce malgré les nombreuses différences liées aux contextes historiques et politiques qui les distinguent. Bien que le processus de libéralisation des télécommunications dans les nations postcoloniales africaines trouve ses racines au début des années 1980, son insertion récente comme préalable à l'émergence de la *société de l'information* est de plus en plus revendiquée et relayée par les initiateurs du NEPAD et plus largement par les politiques africains. Une économie politique des télécommunications, détachée d'un discours dithyrambique, nous semble susceptible de re-interroger le procès de cette réglementation-régulation, en vue de replacer les priorités dans le cadre spécifique d'économies en développement, et de ce fait peu préparées à une l'ouverture globale que la globalisation semble en voie de réaliser.

Notes

1. Léopold Sédar Senghor, le premier président du pays fut l'un des pères fondateurs de la Francophonie. Abdou Diouf, son successeur est l'actuel secrétaire général de la Francophonie depuis son retrait de la vie politique en 2000.
2. Ces organisations de gouvernance sont transnationales dans la mesure où les décisions y sont prises par des acteurs aux statuts distincts. Ainsi, les corporations multinationales ont voix au chapitre lors des délibérations de l'UIT. *A contrario*, les organisations internationales sont celles dans lesquelles les États sont seuls détenteurs de la légitimité décisionnelle. Il est notable que l'UIT soit passé à travers un processus de réorganisation interne qui ait fait passer l'institution d'un régime international à un régime transnational. Cette réforme interne a eu lieu dans les années 1990, celles-là même qui ont consacré la privatisation des opérateurs historiques africains et la libéralisation du secteur.
3. Le Nepad a vu le jour en octobre 2001 à Abuja au Nigeria.
4. Cette structure a été héritée des colonisateurs qui ont érigé sur tout l'empire colonial les mêmes structures organisationnelles.
5. Il ne s'agit pas, à proprement parler, de privatisations dans la mesure où la propriété demeure étatique. C'est plutôt le mode de gestion qui est revu, il est plus orienté vers le modèle privé et la rentabilité financière. En ce sens, il s'agit davantage d'une « commercialisation » du modèle de gestion que d'une privatisation lors de cette vague de réformes des années 1980.
6. La France, par exemple, dont l'influence en Afrique francophone est manifeste avait besoin, avec les nouvelles règles du jeu prévalant dans le secteur des télécommunications, que son opérateur historique, France Télécom, puisse se redéployer dans de nouveaux marchés porteurs en termes d'investissements.
7. Anciennement SATRA (South African Telecommunications Regulatory Authority), elle date du *Telecommunications Act* de 1996.
8. Anciennement ART (Agence de régulation des télécommunications), elle a été créée par le *Code des télécommunications* de décembre 2001.
9. Les redevances payées par les opérateurs aux régulateurs pour l'utilisation des ressources communes que sont les fréquences par exemple, relèvent du pouvoir de taxation de l'État que ce dernier délègue à un de ses démembrements que constitue l'organe de régulation. En ce sens, les ressources du régulateur peuvent donc être assimilées à des deniers publics.
10. Par la fusion entre la SATRA et l'IBA
11. Centre de recherche pour le développement international (CRDI) situé à Dakar.
12. Il s'agit de : la bonne gouvernance publique, la bonne gouvernance, de l'économie privée, les infrastructures, l'éducation, la santé, les NTICs, l'agriculture, l'environnement, l'énergie, l'accès aux marchés des pays développés. Voir Nepad. Document de présentation. (http://www.nepadsn.org/french_version/index_french.html). 23 mars 2007.

13. Cette distinction est essentielle et le recours à l'une ou l'autre notion renvoie à des conceptions de l'usage et du service public particulièrement contrastées. Qu'il suffise ici de rappeler que l'accès universel est une notion moins ambitieuse en termes d'objectifs que le service universel et qu'elle tend à remplacer cette dernière dans la terminologie des politiques publiques des pays africains.
14. Nous utilisons le terme « transnational » dans la mesure où ces organisations ont un membership diversifié dans lequel des acteurs privés ou parapublics siègent aux côtés des États pour définir le cadre global de gouvernance.

Références

- Barbero, J. M., 1998, « Penser la société à partir de la communication », *Loisir et société*, 21 (1).
- Breton, P., 1997, *L'utopie de la communication*, Paris : La Découverte.
- Diagne, M., 2006, *Critique de la raison orale: Les pratiques discursives en Afrique noire*, Paris : Karthala.
- Diop, C. A., 1959, *L'unité culturelle de l'Afrique noire*, Dakar: Présence africaine.
- Flichy, P., 1991, *Une histoire de la communication moderne. Espace public et vie privée*, Paris: La Découverte.
- Garnham, N., 1979, 'Contribution to a Political Economy of Mass Communication', *Media, Culture and Society*, 1 (2).
- Jouët, J., 1994, Note de lecture, « Technologies de communication et d'information au Sud : la mondialisation forcée », *Réseaux*, no 67.
- Mattelart, A., 1992, *La communication-monde. Histoire des idées et des stratégies*, Paris : La Découverte.
- Mosco, V., 1996, *The Political Economy of Communication. Rethinking and Renewal*, Londres: Sage Publications.
- Ohmae, K., 1985, *Triad Power*, New York: The Free Press.
- Raboy, M., 2003, « Communication et mondialisation: un défi pour les politiques publiques », in *Contestation et mondialisation. Repenser la culture et la communication*, sous la dir. de Davis R. Cameron et Janice Gross Stein. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Schiller, H., 1969, *Mass Communication and American Empire*, Boston: Beacon Press.
- Sinclair, S., 2002, *GATS: How the World Trade Organization's New 'Services' Negotiations Threaten Democracy*, Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Smythe, D., 1957, *The Structure and Policy of Electronic Communications*, Urbana, Illinois: University of Illinois Press.

Sola Pool, I. de , 1974, ' The Rise of Communications Policy Research ', *Journal of Communication*, 24 (2).

Williams, R., 1977, *Marxism and Literature*. London: Oxford University Press.

Sites web visités

Guignard, T., 2002, *Internet au Sénégal : une émergence paradoxal*, Mémoire de DEA en Sciences de l'information et de la communication. (http://www.africanti.org/resultats/documents/externes/Guignard_DEA.pdf). 18 février 2006.

PNUD, 2001, *Indicateurs du développement humain, 2001*. (<http://www.undp.org/hdr2001/french/indicateurs.pdf>). 20 mars 2007.

Nepad, Document de présentation, (http://www.nepadsn.org/french_version/index_french.html), 23 mars 2007.

UIT, 2003, *Évaluation de la réforme des télécommunications en Afrique*. (<http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/2003/Ghana/documents/evaluation.pdf>), 12 avril 2007.