



**BADGE REGULATION DES
TELECOMMUNICATIONS
Promotion 2005**

LA LIBERALISATION DES TELECOMMUNICATIONS AU MALI : PROBLEMES ET PERSPECTIVES

SOW Samba

SOTELMA



INSTITUT DE LA BANQUE MONDIALE
Promouvoir l'éducation et le savoir pour un monde meilleur



**LA LIBERALISATION DES
TELECOMMUNICATIONS
AU MALI :
PROBLEMES ET
PERSPECTIVES**

SOW Samba

Décembre 2005

Avertissement

Ce mémoire constitue le travail de fin d'étude du Badge¹ Régulation des Télécommunications délivré par l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications (ENST – Paris), dans le cadre d'une formation organisée conjointement par l'ENST, l'ArTel du Burkina Faso, l'Arcep de France, le World Bank Institute et l'ESMT de Dakar.

L'ENST et les coorganisateur de cette formation n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire: ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

¹ BADGE: Brevet d'Aptitude délivré par les Grandes Ecoles.

I : INTRODUCTION :

Dans la deuxième moitié des années 80, à l'instar de nombre de pays en développement, le Mali a engagé un programme d'ajustement structurel (PAS) conçu et mis en œuvre avec l'assistance des institutions de Breton Woods, le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM), avec comme objectif principal la réforme du secteur public de l'Etat.

Cette réforme a touché plusieurs domaines de l'économie nationale en particulier celui des Postes et Télécommunications.

La restructuration de l'Office des Postes et Télécommunications (OPT) avait comme objectif de créer les conditions propices au développement de l'infrastructure des télécommunications qui réponde aux besoins du pays.

Pour ce faire, la stratégie adoptée par le Gouvernement :

- la séparation de la Poste des Télécommunications ;
- la réunification des Télécommunications Nationales et Internationales qui étaient jusqu'alors détenues par une Société d'Economie Mixte « Les Télécommunications Internationales du Mali (TIM) » où l'Etat malien et la société française « France Câble et Radio » (FCR) étaient co-proprétaires avec respectivement 65% et 35% du capital.

La réforme a débuté par la séparation des Postes des Télécommunications par la création de l'Office National des Postes (ONP) regroupant les activités postales, la Caisse d'Epargne (CNE) et les Chèques Postaux d'une part, et la création de la Société des Télécommunications du Mali (SOTELMA) regroupant la branche « Télécommunications » de l'OPT et les « Télécommunications Internationales du Mali –TIM ».

Ainsi, par l'Ordonnance n°89-32/P-RM du 09 Octobre 1989 ratifiée par la Loi n°90-018/AN-RM du 27 Février 1990, fut créée la SOTELMA, Société d'Etat au capital de 8,792 Milliards de Francs CFA.

La SOTELMA a pour objet :

- l'exploitation du service public de télécommunications ;
- le développement des services de télécommunications.

A cet effet, elle a pour missions :

- l'élaboration des éléments de politique du Gouvernement en matière de télécommunications ;
- la conception, la préparation des plans et programmes d'équipement ;
- l'acquisition, l'obtention et l'exploitation de toute concession de droits et privilèges par l'implantation de centres et tous autres systèmes de télécommunications ;
- l'accomplissement de toutes opérations commerciales, industrielles, mobilières, immobilières se rattachant directement ou indirectement à la réalisation de son objet social.

Pour ce faire, la SOTELMA bénéficie du monopole des télécommunications sur toute l'étendue du territoire national.

Cette situation est demeurée jusqu'au 18 Mars 1999 où le Gouvernement a décidé de l'ouverture du capital de la SOTELMA et ce, pour permettre la création d'une Société d'Economie Mixte associant l'Etat et des intérêts privés maliens en vue de l'exploitation d'un réseau cellulaire à la norme GSM.

Ainsi fut créée la société MALITEL-SA détenue à 46% par la SOTELMA, 44% par la Société SOGETEL (créée à cet effet) et le personnel de la SOTELMA 10%.

Parallèlement à cette création, le Gouvernement a continué le processus engagé avec le soutien de la Banque Mondiale dans le cadre d'une Convention de Financement.

Ainsi, le 28 Juillet 1998, il fut adopté en Conseil des Ministres, une Déclaration de Politique Sectorielle qui définissait la stratégie et les principaux objectifs à court et moyen termes.

Ce document a été élaboré par l'Unité de Gestion du Projet de Réforme (UGP) créée à cet effet par la Banque Mondiale.

Une disposition importante de la DPS concerne l'octroi à la structure existante, la SOTELMA, d'une période transitoire de deux années qui serait mise à profit par elle pour sa consolidation avant l'arrivée de nouveaux concurrents dans le secteur.

Cependant, cette Déclaration de Politique Sectorielle n'a pas eu l'assentiment de la Banque Mondiale qui exigera du Gouvernement la suppression du délai de grâce accordé à l'opérateur historique et l'ouverture intégrale du secteur à la concurrence.

Cette injonction de la Banque Mondiale a été prise en compte par une seconde Déclaration de Politique Sectorielle adoptée en Juin 2000 et qui consacre le démarrage effectif de la réforme.

Celle-ci nécessitait la modification du cadre législatif et réglementaire, la création d'un organe de régulation des télécommunications et l'octroi d'une licence d'établissement et d'exploitation de réseaux et services de télécommunications.

Ce processus qui devait être couronné par la privatisation de l'opération historique, la SOTELMA, a connu beaucoup de retard dont les causes sont imputables et aux pouvoirs publics et à la Banque Mondiale.

D'abord, la divergence d'approche dans la libéralisation du secteur a conduit à des blocages ; le Gouvernement ayant décidé de créer une société mixte associant des intérêts privés en marge du processus de réforme, la Banque Mondiale estimant la création de la nouvelle société est en porte à faux avec la convention qui la lie au Mali et que la démarche du Gouvernement n'a pas obéi aux règles et procédures requises.

Par ailleurs, la volonté de certains milieux de prendre le contrôle du secteur s'est traduite par la déstabilisation de l'opérateur historique, qui, ajoutée à l'instabilité gouvernementale (caractérisée par la disparition du Ministère de la Communication au plus fort temps de la réforme) ont perturbé gravement le processus et jeté le discrédit sur le projet dans son ensemble.

Le présent mémoire, loin de vouloir verser dans la polémique, se propose de faire le diagnostic de la réforme à la lumière des éclairages reçus grâce au BADGE (Régulations des Télécommunications), d'analyser les forces et les faiblesses de la réforme, et de proposer des solutions pouvant contribuer à l'amélioration de la gestion du secteur.

II : LA REFORME DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS DE 1989 :

La réforme du secteur des télécommunications du Mali s'est gérée en deux temps :

- la séparation de la Poste des Télécommunications et la création d'une Société d'Etat des Télécommunications, la Société des Télécommunications du Mali (SOTELMA) en 1989 ;
- l'étape de la libéralisation du secteur des télécommunications qui sera couronnée par la privatisation de l'opérateur historique, la SOTELMA.

II.1. Les objectifs de la réforme de 1989 :

La réforme de 1989 s'inscrivait dans le cadre d'un objectif global de désengagement de l'Etat des secteurs marchands, et la création de conditions propices au développement du secteur des services.

La réforme du secteur des Postes et Télécommunications visait à :

- nationaliser les télécommunications internationales dont la gestion était assurée par une société d'économie mixte associant l'Etat malien (65%) et l'entreprise publique française France Câble et radio (35%) ;
- réunifier les différents services (national et international) des télécommunications sous la gestion d'une Société d'Etat, la SOTELMA, qui disposerait d'une large autonomie de gestion qui lui assurerait un compte d'exploitation bénéficiaire ;
- développer le service public des télécommunications.

II.2. Evolution du cadre législatif et réglementaire :

La mise en œuvre de la réforme a nécessité la mise en place d'un nouveau cadre législatif et réglementaire.

Ainsi, la création de la SOTELMA a été consacrée par l'Ordonnance n°89-32/P-RM [1] ratifiée par la Loi n°90-018/AN-RM du 27 Février 1990 [2].

Conformément au décret n°89-345/P-RM du 21 Octobre 1989 [3], la nouvelle Société dispose de statuts particuliers lui conférant une plus grande autonomie de gestion en élargissant son objet social, notamment à :

- l'exploitation du service public de télécommunications ;
- l'étude, la mise en place, l'entretien des infrastructures et des équipements de télécommunications du Mali notamment dans les domaines suivants :

l'établissement des communications téléphoniques, télex, télégraphiques, de transmission de données ;

l'installation et l'entretien des systèmes d'abonnés ;

l'introduction et la maintenance de nouveaux services et équipements de télécommunications ;

la tenue des comptes internationaux en ce qui concerne les liaisons de télécommunications avec les pays étrangers ;
le contrôle de la radioélectricité privée ;
la promotion et la vente des produits et services de télécommunications ;
le poinçonnage des installations à réaliser par le privé ;
le développement, l'extension et l'automatisation des réseaux et services de télécommunications.

A cet effet, dans le domaine des télécommunications :

- elle élabore les éléments de politique du Gouvernement ;
- elle assure la conception, la préparation, l'exécution et le suivi des plans et programmes d'équipements ;
- elle assure la gestion et le contrôle des fréquences selon les textes en vigueur ;
- elle participe à tout système global, international, régional ou national de communication par satellite, câble, faisceaux hertziens ou tout autre moyen ;
- elle participe à la négociation et à la conclusion d'accords avec les organismes en vue de favoriser le développement des télécommunications ;
- elle procède à l'acquisition, l'obtention et l'exploitation de toute concession, droit et privilège pour l'implantation de centres, de tous autres systèmes de télécommunications ;
- elle accomplit toutes opérations commerciales, industrielles, mobilières, immobilières et financières nécessaires à son objet social ;
- elle peut notamment prendre toute concession, tout affermage, toute participation dans toutes opérations se rattachant directement ou indirectement à l'exploitation du service public de télécommunications ;
- elle est chargée de l'application de la législation ainsi que des conventions et règlements internationaux, etc...

L'Ordonnance définit également les modalités de fonctionnement et les organes de gestion de la société.

Cependant, après les changements politiques intervenus le 26 Mars 1991, une nouvelle Ordonnance, numéro 91-014/P-CTSP du 18 Mai 1991 [4] est venue modifier la Loi n°87-51/AN-RM du 10 Août 1987 portant principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement des Sociétés d'Etat et des Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC).

Cette nouvelle Loi renforce l'autonomie de gestion des Sociétés d'Etat et des EPIC en instituant le poste de Président Directeur Général et de nouvelles règles pour sa désignation, en étendant les pouvoirs des organes de gestion de ces entités.

II.3. Impact de la réforme de 1989 sur l'évolution de l'infrastructure de télécommunications :

Toutes ces mesures adoptées par le Gouvernement visaient la consolidation des Sociétés et Entreprises d'Etat pour leur permettre de faire face aux nouvelles tendances d'évolution de l'environnement mondial, dont la privatisation est la principale caractéristique.

Elles ont permis un développement plus rapide de l'infrastructure des télécommunications et le renforcement des capacités techniques et financières de la société.

Ainsi de 1992 à 2000, le parc de lignes téléphoniques est passé de 15.000 à 42.000 et le réseau téléphonique a été étendu à de nombreuses villes.

La même tendance a été observée en ce qui concerne les indicateurs financiers. Le compte de résultats de la société est passé de 400 Millions en 1992 à 15,5 Milliards FCFA en 1999, et un bénéfice de 200 Millions à 10,31 Milliards FCFA, faisant de la SOTELMA le principal pourvoyeur du Budget National (voir tableau n°1).

La SOTELMA assure également, au compte de l'Etat, la gestion de tous les aspects liés à la réglementation et à la régulation du secteur.

A ce titre, elle participe à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires dont elle assure la mise en œuvre.

Cependant, malgré les résultats atteints grâce à la réforme de 1989, le réseau des télécommunications est resté en-deçà des besoins du pays, la télé-densité (nombre de lignes principales pour 100 habitants) et l'accès au service universel sont restés faibles.

Face à cette situation, et confronté à de graves problèmes économiques, le Gouvernement a sollicité et obtenu la poursuite du programme d'ajustement structurel dit « renforcé », avec le soutien du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale.

Cette nouvelle étape du programme dont l'aboutissement serait l'élection du Mali au Programme des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) avec une remise substantielle de la dette, a concerné plusieurs secteurs dont celui des télécommunications.

A cet effet, dans le cadre d'une convention de financement de 5,3 Milliards FCFA pour la réforme du secteur d'Etat, un fonds de préparation de projet a été mis en place pour financer l'intervention de la Banque Mondiale.

L'option proposée par la Banque Mondiale s'inscrivait dans le cadre de l'évolution globale caractérisée par la libéralisation du secteur et la privatisation de l'opérateur historique du service public des télécommunications.

Le processus, largement engagé dans la sous-région ouest-africaine, a connu de fortunes diverses d'un pays à un autre, et les schémas adoptés ont été également différents.

Ainsi au Sénégal où la libéralisation s'est opérée graduellement (maintien du monopole sur certains segments dont le service international), l'ouverture du capital de la Société Nationale des Télécommunications (SONATEL) est intervenue en 1995 avec l'arrivée du Groupe français, France Télécom à hauteur de 33%, à travers sa filiale France Câble et Radio pour soixante dix (70) Milliards de Francs CFA.

Deux années plus tard, la part du Groupe France Télécom est passée à 42%.

De commun accord avec le Gouvernement Sénégalais, la situation de monopole de la SONATEL sur certains segments du marché des télécommunications s'est maintenue jusqu'en 2004.

L'attribution de la deuxième licence de réseau à la norme GSM intervient en 2001 à la société SENTEL, filiale de la multinationale MILLICOM INTERNATIONAL CELLULAR (MIC). SENTEL a un parc d'environ 150.000 abonnés.

En république de Côte d'Ivoire, la libéralisation du secteur a précédé la privatisation de l'opérateur public CI-TELECOM, et d'office trois (3) licences GSM ont été attribuées en même temps à des opérateurs privés.

En république de Guinée, il a été procédé à l'ouverture du capital de l'opérateur public SOTELGUI dont le capital a été cédé à 60% à une société malaisienne.

D'autres pays tels que le Bénin, le Burkina Faso, la Mauritanie, ont entamé tardivement, mais en toute souveraineté, la réforme.

C'est dans cet environnement favorable à la libéralisation du secteur des télécommunications qu'est intervenue la deuxième étape de la réforme.

III : LA LIBERALISATION DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS :

Le processus de libéralisation du secteur a démarré avec la tenue d'un séminaire gouvernemental du 15 Décembre 1997, consacré à la réflexion sur l'avenir du secteur des télécommunications au Mali, et à l'issue duquel il a été décidé d'élaborer une Déclaration de Politique Sectorielle qui énoncerait les principaux objectifs de la libéralisation du secteur.

Le séminaire a également examiné les possibilités de création d'une société d'économie mixte d'exploitation d'un réseau cellulaire à la norme GSM.

III.1. L'assistance de la Banque Mondiale :

A la suite du séminaire gouvernemental de Décembre 1997, le Gouvernement a sollicité et obtenu de la Banque Mondiale une convention de financement pour la préparation des projets de réforme du secteur d'Etat, d'un montant de 5,3 Milliards de Francs CFA sous forme de prêt à taux concessionnel sur 20 ans à 2%, dont le volet concernant les télécommunications.

La préparation concernait notamment :

- la mise en place d'une structure légère de gestion du projet dont le personnel serait recruté par la Banque Mondiale en collaboration avec le Gouvernement, et le fonctionnement financé par la Convention ;
- le recrutement d'Experts chargés de l'élaboration de la Déclaration de Politique Sectorielle et des textes législatifs et réglementaires nécessaires à la réforme ;
- - l'élaboration du nouveau cadre législatif et réglementaire ;
- - l'élaboration de documents relatifs à l'octroi à un opérateur privé d'une licence de téléphonie mobile à la norme GSM.

Cette étape a été couronnée par l'attribution à la société privée IKATEL-SA d'une licence d'établissement et d'exploitation d'un réseau cellulaire à la norme GSM en 2002.

La mise en œuvre du Comité de Régulation des Télécommunications (CRT) a nécessité la conclusion d'un autre protocole d'accord dit « Projet d'Appui à la croissance » du 11 Mars 2004, consacré par la lettre d'accord n°Q1480/MLI.

Cette lettre d'accord a pour objet, entre autres :

a) l'organisation et le renforcement du CRT, notamment :

- - la finalisation du cadre législatif et réglementaire ;
- - l'étude de mise en place du CRT ;
- - l'élaboration du système d'information de gestion du CRT ;
- - l'acquisition d'analyseur de spectre et d'antennes ;
- - la formation du personnel ;

b) la privatisation de la SOTELMA, à savoir l'évaluation du Plan Social et le « Pré-audit » environnemental et social ;

c) la mise en place d'une politique « Accès universel » qui définira une stratégie de développement de la téléphonie rurale, les modalités de fonctionnement du fonds d'accès universel et une stratégie de développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Le budget prévu pour la préparation des termes de référence des différents volets du projet, le recrutement de Consultants, l'acquisition d'équipements, la formation du personnel du CRT, etc... est évalué à 1,5 Millions de Dollars US. La durée d'exécution de cette étape est estimée à vingt quatre (24) mois.

Cependant, vu le retard accusé dans sa mise en œuvre, ce délai risque de déborder largement le mandat de l'actuelle Direction du CRT.

III.2. La Déclaration de Politique Sectorielle du 27 Juillet 1998 :

Le principal objectif de la réforme du secteur est de « mettre en place une organisation sectorielle favorisant une évolution accélérée de l'offre de services de télécommunications au Mali ».

L'atteinte de cet objectif exige la mise en œuvre d'une stratégie reposant sur deux axes :

- l'ouverture du secteur des télécommunications à la concurrence ;
- l'ouverture du capital de l'opérateur historique au secteur privé.

Il a avait été envisagé un délai de deux ans avant l'ouverture de certains services de télécommunications à la concurrence. Ce délai serait mis à profit pour l'élaboration et l'adoption du cadre législatif et réglementaire et la mise en place de l'organe de régulation du secteur qui piloterait par la suite le processus d'octroi d'une licence d'exploitation d'un réseau cellulaire à la norme GSM à un opérateur privé.

Un chronogramme a été élaboré en conséquence.

Prévu pour s'achever en 2000, le processus a pris du retard. Ce retard s'explique entre autres par les lenteurs inhérentes à ce genre de projet financé par la Banque Mondiale, mais surtout par la volonté du Gouvernement de mettre en place une société filiale de la SOTELMA, associant des intérêts privés, pour la mise en œuvre et l'exploitation d'un réseau cellulaire du type GSM, et ce, en marge de la réforme.

III.3. La création de la société MALITEL-SA :

Considéré comme projet « phare » de la Présidence de la République, au capital d'un (1) Milliard FCFA, la société mixte associant la SOTELMA (56%) et la société privée (créée à l'occasion par des proches du pouvoir) de droit malien (44%) et le personnel de la SOTELMA (censé détenir 10% du capital) est née au « forceps ».

L'associé la SOTELMA, la Société Générale de Télécommunications (SOGETEL) est une société anonyme au capital de Cent Trente Un Millions (131.000.000) de Francs CFA.

Le choix de cette société que d'aucuns faisaient passer pour le noyau dur du monde des affaires du pays a été dicté par la seule volonté de certains politiques.

La création de MALITEL a nécessité l'abrogation de la Loi n°89-32/P-RM et l'adoption de la Loi n°99-013/AN-RM qui consacre l'ouverture du capital de la SOTELMA.

L'opération qui devait s'inscrire dans le cadre de la réforme engagée avec la Banque Mondiale, s'est déroulée dans le plus grand secret avec la participation active du Chef de l'UGP et du Conseiller Technique du Secteur, en violation des dispositions convenues.

Il convient de signaler que le choix de la SOGETEL s'est opéré dans la plus grande opacité, alors qu'initialement il avait été envisagé l'organisation d'une table ronde en collaboration avec la Chambre de Commerce et d'Industrie du Mali (CCIM) qui regroupe l'essentiel des Opérateurs Economiques du pays, pour la constitution d'une structure solide qui serait associée à l'opérateur public pour la constitution de la société mixte.

Par ailleurs, une fois constituée, MALITEL entreprit, avec l'appui des pouvoirs publics, et en dehors de toute procédure d'appel d'offres, l'acquisition d'équipements GSM d'une valeur de 4,5 Milliards FCFA avec la société française ALCATEL pour une capacité installée de 10.000 lignes.

Cette situation a fini par provoquer le blocage du processus de réforme.

D'une part, le personnel de la SOTELMA n'a jamais adhéré au projet MALITEL, ce qui s'est traduit par des mouvements sociaux dont le couronnement a été la grève de quarante huit (48) heures d'Octobre 2000, avec comme principale revendication, la sortie de SOGETEL du capital de MALITEL-SA.

D'autre part, la Banque Mondiale a considéré que la nouvelle situation est incompatible avec les engagements pris par le Gouvernement.

La position de la Banque se résume dans la correspondance adressée au Gouvernement le 04 Février 2000 dont la teneur est la suivante :

«Nous faisons suite à la lettre du 17 décembre 1999, que vous avait adressée, M.Hasan Tuly, Directeur des Opérations pour le Mali, sur l'exploitation de services cellulaire par une filiale de la SOTELMA. Dans l'attente de votre réponse, les informations dont nous disposons à ce sujet restent ni confirmées ni démenties, ce qui nous laisse dans l'incertitude quant à la conduite à tenir. Nos interrogations s'inscrivent strictement dans le contexte du programme de réforme sectorielle et traduisent notre souci de voir un traitement adéquat de ces questions pour éviter tout risque préjudiciable au programme de la réforme et à l'appui de FIDA dans le secteur, Nous souhaitons vivement, à travers ledit programme, poursuivre notre partenariat avec le Ministère de la Communication, et entre autres, conformément à votre requête, soumettre un dossier de Crédit solide et crédible à notre conseil d'administration, avant Juin 2000. Aussi, nous nous permettons de vous exposer ci-après notre appréciation des questions posées, ainsi que quelques suggestions d'actions palliatives, qui pourraient devenir urgentes si les informations citées ont un certain fondement.

D'après lesdites informations, la SOTELMA attrait d'une part, crée une filiale pour gérer un réseau cellulaire, et d'autre part, attribué à ladite filiale un contrat d'équipement suivant une procédure non concurrentielle. Les préoccupations soulevées par l'impact éventuel de ces évolutions portent sur les deux grands objectifs axes de la réforme sectorielle:

1. A notre avis, les évolutions envisagées pourraient affaiblir énormément l'atteinte de l'objectif de l'ouverture du secteur à la concurrence, car elles traduisent une remise en cause du Principe de traitement égalitaire des opérateurs dans le nouveau cadre juridique et réglementaire régissant le secteur. En effet, la mise en place anticipée de services cellulaires GSM associés à opérateur historique renforcerait le pouvoir dominant intrinsèque de ce dernier sur le marché et ce, avant qu'un nouvel opérateur puisse faire concurrence à l'opérateur existant. Cette dissymétrie pourrait être doublée du non respect de la disposition du nouveau cadre juridique et réglementaire qui veut que les opérateurs en question aient chacun une licence précisant leurs droits et obligations (entre autres en matière de pratiques concurrentielles et d'interconnexion). Les expériences similaires d'autres pays ayant effectué le passage à un cadre plus concurrentiel en télécommunications, montrent que ceux-ci ont eu à répondre aux mêmes types de problèmes Parmi eux, il en est un dans la même sous-région que le Mali, qui, par exemple, a renoncé à voir son opérateur historique construire un réseau cellulaire avant qu'une licence ne soit octroyée à un concurrent privé. Plusieurs compétences internationales confirment l'intérêt de privilégier la mise en place d'un marché concurrentiel pour les services cellulaires sans pour autant exclure aucunement la possibilité pour l'opérateur historique de fournir de tels services, de manière à ne pas fausser les règles du jeu. A notre avis, ces exemples constituent de bonnes pratiques à suivre. Dans le cas contraire, la politique sectorielle du Gouvernement adoptée en juillet 1998, risquerait d'être vidée d'un de ses aspects essentiels.

2. L'objectif de l'ouverture du capital social de la SOTELMA, par une vente stratégique et par appel d'offres international visant le rendement le plus avantageux possible, tant pour la société que pour le Gouvernement, risque d'être contredit par l'impact négatif d'un contrat d'équipement qui aurait été attribué de manière non concurrentielle et non transparente. De surcroît l'établissement et la structuration du capital d'une filiale, avant le démarrage du processus de privatisation, et pour un segment de marché aussi critique que les services cellulaires, risquent d'atténuer l'engouement des partenaires stratégiques potentiels et de compliquer les perspectives de réussite de cet objectif

Si les informations dont nous disposons s'avéraient exactes, la situation actuelle risquerait de porter gravement atteinte au bon déroulement et à la crédibilité du programme de réformes. A aucun moment du dialogue sur la réforme sectorielle que nous menons depuis 1998, y compris durant la récente visite au Mali effectuée par notre Directeur des Opérations pour le Mali et notre Vice Président pour l'Afrique, nous n'avons reçu une quelconque communication ou indication sur les évolutions sectorielles auxquelles se réfèrent ces informations.

Or, une telle communication aurait été (et reste) d'une pertinence évidente pour l'atteinte des objectifs de la réforme envisagée par le Gouvernement. Vous comprendrez que face à ces informations, notre surprise est totale.

Il serait souhaitable et urgent de corriger la situation et de lever l'hypothèque qu'elle représenterait pour le secteur. A cet effet, nous recommandons que le Gouvernement, d'une part, son choix de politique sectorielle et de nouveau cadre juridique et réglementaire,

adoptés pour régir le secteur, et d'autre part, s'engage clairement au moins sur les actions suivantes (déduction logique de la politique sectorielle) :

Ne pas autoriser l'introduction de services cellulaires (notamment les nouveaux services GSM dont il semble être question) par la SOTELMA ou par une filiale de celle-ci, avant qu'au moins une licence de service cellulaire n'ait été octroyée par appel d'offres international à l'opérateur privé concurrent.

Assurer que les prestations futures de service cellulaire par la SOTELMA ou par une filiale de celle-ci, soient strictement conformes aux conditions qui seront fixées par licence, accordée en vertu du nouveau cadre juridique et réglementaire, et que ladite licence, soit d'un côté, semblable à celle accordée au(x) concurrent(s) privé(s) et de l'autre, octroyée à un prix au moins identique à celui visé par cet(s) opérateur(s) concurrent(s).

En l'absence d'éléments plus précis et formels à ce sujet, nous risquons de nous heurter à l'embarras de ne pas pouvoir dresser le type de dossier de projet complet et crédible que requiert la procédure. en vue de son acheminement à notre Conseil d'administration. Les incertitudes concernant les faits relatés ci-dessus, pourraient également nous empêcher d'émettre un avis positif sur le volet télécommunications du programme de réforme, qui est principalement basé sur un respect strict des dispositions du nouveau cadre juridique et réglementaire. Pour les progrès sur ces questions, nous fondons beaucoup d'espoir sur les précisions que vous voudrez bien nous communiquer ainsi que la confirmation de toute action rectificative qui pourrait s'avérer nécessaire pour assurer la cohérence du programme de réforme sectoriel.

Nous comptons aussi pouvoir appuyer notre dossier de Crédit sur les résultats d'une révision de la situation de la SOTELMA, lors de la prochaine mission de février, dont nous avons convenu. Nous espérons à ce titre également recevoir très prochainement le rapport d'audit de la SOTELMA, dont la version provisoire est disponible depuis le mois de décembre 1999.

Nous vous prions de croire que nous restons disponibles pour oeuvrer avec votre équipe en vue de la réussite de la politique sectorielle définie en 1998 par votre Gouvernement, base de notre collaboration.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma haute considération.

*Govindan Nair
Economiste senior,
Télécommunications et Informatique
Energie, Mines et Télécommunication
Banque Mondiale , Q.G.»*

Cependant, malgré le blocage apparent du processus, le Gouvernement a continué l'adoption du cadre législatif et réglementaire.

III.4. Le nouveau cadre législatif et réglementaire :

Le cadre législatif et réglementaire est constitué des principaux textes légaux adoptés pour la mise en œuvre de la réforme du secteur.

III.4.1. L'Ordonnance n°99-043/P-RM régissant les télécommunications en République du Mali, modifiée par la Loi n°01-005 du 27 Février 2001 :

Cette loi constitue un élément essentiel du dispositif législatif et réglementaire, car elle régit toutes les activités de télécommunications exercées sur le territoire national y compris l'attribution ou l'assignation de fréquences, peu importe que celles-ci soient utilisées à des fins de services de télécommunications ou autres, et ce, sans préjudice des dispositions générales relatives au droit de la concurrence.

Par cette Ordonnance, l'Etat veille :

- à la création d'un environnement concurrentiel dans le secteur des télécommunications ;
- au maintien de la mission de service public en facilitant l'accès aux services de télécommunications au plus grand nombre d'utilisateurs, en particulier en milieu rural grâce à une meilleure couverture du territoire national en services de télécommunications.

Elle définit les régimes juridiques des réseaux et services et équipements terminaux des télécommunications, notamment les réseaux et services soumis à licence, ceux soumis à déclaration, ainsi que le service et/ou accès universel et son financement.

Elle édicte également les mesures visant à assurer une concurrence équitable entre opérateurs, à assurer une gestion efficace du spectre de fréquences et de la numérotation à préciser les prérogatives et servitudes.

Enfin, elle détermine les instances chargées de la régulation des télécommunications, notamment le Ministère de la Communication et le Comité de Régulation des Télécommunications (CRT).

La mission, les attributions ainsi que la composition du CRT sont précisées.

Cette Ordonnance a été modifiée par la Loi n°01-005 du 27 Février 2001.

La modification concerne deux articles qui traitent des « modifications à la licence » et des « durée, cession et retrait de licence ».

Quatre nouveaux articles complètent le texte de loi, à savoir :

- l'article 17 : Accès et interconnexion ;
- l'article 44 : Mission ;
- l'article 45 : Attributions, dotation, indemnité, indépendance, financement ;
- l'article 71 : Compétence du Comité de Régulation des Télécommunications.

III.4.2. Le Décret n°00-226/P-RM du 10 Mai 2000 déterminant les modalités de déclaration pour l'établissement de réseaux et/ou l'exploitation de services de télécommunications soumis à déclaration :

Ce décret fixe les pré-réquis pour l'obtention de la possibilité d'établissement et/ou l'exploitation d'un service soumis à déclaration, à savoir les modalités de mise en exploitation

du réseau et/ou d'ouverture de services, la couverture géographique, la nature des prestations objet du réseau et/ou du service, et les tarifs qui seront appliqués.

Il rappelle également les obligations du déclarant lorsque l'établissement du réseau et/ou service requiert l'utilisation de ressources rares (fréquences et numérotation).

III.4.3. Le Décret n°00-227/P-RM du 10 Mai 2000 fixant les modalités de fonctionnement du Comité de Régulation des Télécommunications :

Ce document complète l'Ordonnance n°99-043/P-RM en ce qui concerne le fonctionnement du CRT. Il précise l'organisation du Comité, la composition de son Conseil d'Administration, celle de la Direction, son mode de financement et de gestion ainsi que la procédure d'adoption de ses comptes.

III.4.4. Le Décret n°00-228/P-RM du 10 Mai 2000 fixant les critères et les procédures d'octroi de licences de télécommunications :

Ce décret décrit la procédure à suivre pour l'obtention d'une licence. Il précise les informations exigées pour l'acceptation d'une demande de licence, la procédure de traitement d'une demande de licence ainsi que la forme de la licence.

III.4.5. Le Décret n°00-229/P-RM du 10 Mai 2000 relatif au partage d'infrastructures de télécommunications :

Ce décret donne les indications sur la possibilité de partage d'infrastructures par des opérateurs du secteur, sur la gestion des problèmes de partage et sur le rôle du CRT dans la résolution de conflits en la matière.

III.4.6. Le décret n°00-230/P-RM du 10 Mai 2000 relatif à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications :

Elément très important du dispositif, ce décret a pour objet de déterminer la procédure et les modalités permettant une interconnexion adéquate des réseaux et/ou services de télécommunications ouverts au public dans l'intérêt de tous les utilisateurs de ces réseaux et/ou services.

L'interconnexion des réseaux doit permettre :

- d'assurer des télécommunications de bout en bout satisfaisants pour les utilisateurs ;
- d'encourager l'émergence et le développement d'un marché attractif ;
- d'assurer le développement équitable et approprié d'un marché de télécommunications ;
- de promouvoir l'établissement et le développement des réseaux et services dans le pays ;
- d'assurer la fourniture d'un service et/ou accès universel et
- la sauvegarde de l'intérêt général, etc...

Le décret édicte également les principes généraux s'appliquant aux opérateurs, notamment en ce qui concerne l'offre d'interconnexion de référence (OIR), le contrat d'interconnexion-type, la publication de l'OIR et du contrat-type, la non discrimination, la détermination des tarifs d'interconnexion des opérateurs puissants selon la méthode d'évaluation d'actifs financiers (MEDAF) [12] ou sur la base de références internationales en particulier dans les pays de la sous-région.

Enfin, il donne la procédure d'approbation par le CRT des offres d'interconnexion de référence.

IV. LA SITUATION ACTUELLE DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS

IV.1. Les instances de régulation des télécommunications :

Conformément à l'Ordonnance n°99-043/P-RM du 30 Septembre 1999, les instances de régulation des télécommunications sont : le Ministère chargé des Télécommunications et le Comité de Régulation des Télécommunications.

IV.1.1. Le Ministère chargé des Télécommunications :

La mission du Ministère chargé des Télécommunications est définie à l'article 42 de ladite Ordonnance qui stipule :

« Le Ministre veille à l'application de la réglementation dans le secteur des télécommunications. A ce titre, il est chargé de :

- la définition et la mise en œuvre de la politique générale des télécommunications ;
- la représentation de l'Etat dans les organisations internationales compétentes en matière de télécommunications ;
- la consolidation des organes de l'administration publique intervenant dans le domaine des télécommunications et l'arbitrage des conflits entre eux ;
- la mise en œuvre des Accords, Conventions et Traités internationaux relatifs aux télécommunications auxquels le Mali est partie.

Dans l'accomplissement de ses attributions générales et particulières, le Ministre est assisté par le Comité de Régulation des Télécommunications.

Le Ministère chargé des Télécommunications est le Ministère de la Communication et des Nouvelles Technologies.

A la différence d'autres pays qui disposent d'une structure centrale au niveau des départements ministériels, chargée de la gestion de secteur complexe des Postes et Télécommunications, cette tâche revient à un Conseiller Technique chargé des Télécommunications, généralement issu de l'opérateur historique dont dépend essentiellement le secteur.

Actuellement, le poste est occupé par un Inspecteur des Télécommunications de la SOTELMA, en détachement.

Le Département dispose également d'une structure informelle appelée Cellule d'Appui à la Privatisation de la SOTELMA (CAP) chargé d'assister le Ministre dans la gestion de la privatisation de la SOTELMA.

Cette Cellule est constituée d'employés de la SOTELMA.

IV.1.2. Le Comité de Régulation des Télécommunications (CRT) :

La création du Comité de Régulation des Télécommunications a été consacrée par l'Ordonnance n°99-043/P-RM du 30 Septembre 1999 complétée par le Décret n°00-227/P-RM du 10 Mai 2000 fixant les modalités de fonctionnement du CRT.

IV.1.2.1. Missions et attributions :

La mission du CRT est définie à l'article 44 de l'Ordonnance, à savoir :

« Le Comité de Régulation des Télécommunications a pour mission d'assister le Ministre dans l'application de la réglementation et de veiller au respect des conditions générales d'exploitation des activités de télécommunications ».

A ce titre, il est chargé de :

- contribuer à l'exercice des missions de l'Etat en matière de télécommunications ;
- veiller au respect du principe d'égalité de traitement des opérateurs des télécommunications ;
- veiller sur les intérêts nationaux en matière de télécommunications ;
- assurer avant tout recours juridictionnel la conciliation et l'arbitrage des litiges nés entre les opérateurs du secteur des télécommunications à l'occasion de ses attributions ;
- veiller au respect des dispositions contenues dans les cahiers des charges ;
- assurer la gestion et le contrôle du spectre des fréquences.

Le CRT assiste également le Ministre, notamment dans :

- la préparation de la réglementation des télécommunications, et notamment les cahiers de charges ;
- la protection des usagers en matière de télécommunications ;
- la préparation de la procédure de sélection des candidats pour l'exploitation des licences de télécommunications ;
- la rédaction d'avis et de propositions relatifs à des problèmes spécifiques.

Le CRT coopère dans le cadre de sa mission avec d'autres autorités telles que les autorités responsables de la concurrence et de l'audiovisuel.

Le Comité reprend et exerce toutes les compétences de surveillance que les textes législatifs et réglementaires ont conférée à la Société des Télécommunications du Mali.

IV.1.2.2. Organes de gestion :

Le CRT est dirigé par un Conseil d'Administration et une Direction.

Le Conseil d'Administration est constitué de sept (7) membres dont trois (3) sont désignés par la Présidence de la République, deux (2) par l'Assemblée Nationale et deux (2) par le Conseil Economique, Social et Culturel.

Les membres du Conseil d'Administration sont nommés en Conseil des Ministres pour quatre (4) ans pour ceux désignés par la Présidence de la République, et trois (3) ans pour les autres.

Le Conseil d'Administration du CRT a pour mission de veiller à la bonne gestion du CRT.

A ce titre, il examine et approuve les comptes du CRT.

La Direction du CRT est composée d'un Directeur et deux membres.

Ces membres qui sont des subordonnés hiérarchiques du Directeur sont choisis parmi les cadres professionnels des secteurs des télécommunications et de l'informatique (Décret n°00-227/P-RM, article 4).

Les membres de la Direction sont nommés par le Président de la République pour une durée de six (6) ans.

La Direction représente le CRT dans tous les actes de la vie civile.

Il est composé de :

- un Directeur ;
- deux membres (un Juriste et un Economiste) ;
- trois Ingénieurs de Travaux de la SOTELMA en détachement ;
- un Chef de Personnel ;
- un Comptable ;
- un Planton ;
- un Chauffeur ;
- deux Gardiens ;
- un Coursier ;
- deux Secrétaires.

IV.2 Les opérateurs du secteur :

IV.2.1. Les opérateurs dominants :

IV.2.1.1. La Société des Télécommunications du Mali (SOTELMA) :

La SOTELMA a été créée par Ordonnance n°89-32/P-RM du 09 Octobre 1989.

Société d'Etat, elle a pour mission d'assurer le service public de télécommunications et « d'offrir des services de télécommunications de qualité, à des prix abordables sur toute l'étendue du territoire national ».

Elle est dirigée par un Conseil d'Administration de neuf (9) membres issus des Départements ministériels et un Président Directeur Général nommé par le Gouvernement.

En voie de privatisation, la SOTELMA a un capital de 7,695 Milliards FCFA.

La société dispose d'un réseau de télécommunications qui dessert environ 65.000 abonnés fixes, 180.000 abonnés mobiles GSM et 5.000 abonnés mobiles AMPS.

Le réseau a une structure en étoile constituée autour d'un Centre de Transit International situé à Bamako, deux Centres de Transit National, des Centres de Transit Régionaux, des Centres Locaux et des Concentrateurs Numériques.

Les centres sont reliés entre eux par des systèmes de transmission à fibres optiques (à Bamako, entre Bamako-Kayes et Bamako-Sikasso), des systèmes faisceaux hertziens (pour certaines liaisons), par satellite pour d'autres localités. Les liaisons internationales sont assurées par un Centre de Communication par Satellite, Standard A.

La Société a un effectif de 1.450 employés dont la moyenne d'âge est supérieure à 45 ans. Quelques indicateurs de gestion de la Société sont donnés au tableau ci-dessous :

Tableau des indicateurs de gestion de la SOTELMA (1998-2002)

Indicateur	Année				
	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre d'agents	1.338	1.352	1.357	1.364	1.492
Lignes principales (LP)	31.536	40.753	47.084	50.764	1110.834
Productivité	42	33	29	27	13
Chiffre d'Affaires (millions FCFA)	38.650	41.573,0	42.518,1	51.137	62.747
Résultat d'Exploitation (Millions FCFA)	42.158	16.309,9		13.980,2	16.300
Résultat Net (Millions FCFA)	2.742	10.260,0	9.188,0	8.820,8	10.259

L'opérateur historique, la SOTELMA, reste assujetti au décret n°95-401/P-RM régissant les marchés publics de l'Etat, avec comme corollaire des procédures très longues et complexes de passation de marchés. Ceci retarde considérablement la mise en œuvre des projets de développement de son réseau et constitue pour elle un handicap majeur dans le nouvel environnement concurrentiel créé par la libéralisation du secteur.

Le réseau général est vétuste et saturé, et nécessite une réhabilitation et une extension.

La SOTELMA est actuellement confrontée à une situation financière difficile et une crise de trésorerie sans précédent à cause d'investissements onéreux (souvent de prestige, parfois réalisés sans appels d'offres) et non rentables qui hypothèquent dangereusement son avenir.

IV.2.1.2. La Société IKATEL-SA :

Société privée de droit malien, IKATEL-SA a un capital de 25 Milliards FCFA. Elle a été créée par le Groupe France Télécom (51% du capital) associé à la société privée malienne SOGETEL (ex-partenaire de la société MALITEL-SA) qui en détient 20% des actions, à la Société Financière Internationale, filiale de la Banque Mondiale (11%), au Groupe IPS-AGA KHAN (10%), à la Bank of Africa (6%) et au personnel de la société.

IKATEL-SA dispose d'une licence intégrale suivant l'arrêté n°02-1628/MC-SG du 1^{er} Août 2000, acquise auprès de l'Etat malien pour un montant de quarante quatre millions (44.000.000) Dollars US.

Avec un effectif de 167 employés, son réseau très performant a un parc d'environ 490.000 lignes (à la date du 30 Août 2005) desservis par deux Centraux, 9 BSC et 135 BTS organisés selon la structure étoilée.

Les Centres sont reliés entre eux par les systèmes de transmission à fibres optiques.

La société s'investit également dans la mise en œuvre de l'exploitation d'un réseau de téléphonie fixe offrant de l'ADSL, et dispose d'un réseau Internet de pointe.

La société est gérée par une Direction constituée d'un Directeur Général, d'une Direction Administrative et Financière, d'une Direction des Systèmes Informatiques, d'une Direction Commerciale et Marchés d'Entreprise, d'une Direction Technique, d'une Direction des Ressources Humaines, d'une Direction Juridique et Fiscale, et d'une Direction de la Communication et Relations Extérieures.

Après deux années d'exercice, IKATEL a fait en 2004 un chiffre d'affaires de 44,3 Milliards FCFA avec un résultat net de 20,4 Milliards FCFA.

La société bénéficie d'une exonération sur les droits et taxes douanières pour toute la durée de la licence (15 ans).

Malgré ces résultats appréciables, la société IKATEL demeure perçue comme une société étrangère et des questions restent posées, à savoir :

- Qui de France Télécom ou de la société sénégalaise SONATELL détient les 51% du capital ?
- Ne bénéficie-t-elle pas de subventions croisées de la SONATEL ?
- Dans quelles conditions la licence a été acquise ?
- Comment IKATEL-SA a-t-elle pu obtenir les conditions avantageuses telle que l'exonération à vie des droits de douane et taxes fiscales ?
- * Qui est derrière cette société ?

IV.2.1.3. Les fournisseurs de services Internet (PSI) et la radioélectricité privée :

Internet a connu un développement rapide à partir de 1998 grâce à la modernisation du Nœud National et à l'acquisition d'une bande passante de plus en plus importante pour la fourniture d'accès au réseau.

Ce développement s'est accéléré depuis la création du CRT et la reprise en main de la surveillance du secteur qui était jusqu'alors confiée à la SOTELMA.

L'installation quasi-anarchique de fournisseurs de services Internet se fait souvent sans aucune autorisation ni agrément.

Il existe à ce jour 20 fournisseurs de service qui desservent environ 45.000 utilisateurs.

A la date du 31 Décembre 2004, on dénombrait 50 cybercafés et 4.804 cabines privées.

En plus du Nœud National, certains fournisseurs de service se sont équipés, sans autorisation, de système de communication par satellite de type VSAT connectant leurs installations à de fournisseurs étrangers, essentiellement américains, qui leur assurent la connectivité internationale.

La plupart d'entre eux exploitent de façon illicite la téléphonie sur IP avec la complicité d'agents de l'Etat.

Cette situation a contribué à l'essor de la téléphonie sur IP et une chute drastique des recettes des opérateurs puissants à cause de l'acheminement illicite de trafic de terminaison.

L'apparition du phénomène de «squeezing» a créé une instabilité croissante dans le domaine, les PSI ayant une espérance de vie de plus en plus courte du fait d'une surveillance presque inexistante, le CRT ne disposant pas d'équipement adéquat et de personnel qualifié à cet effet.

La radioélectricité privée est le domaine des réseaux fermés, à usage privé, et dont la mise en œuvre et l'exploitation requiert une autorisation préalable par assignation de fréquences, poinçonnage d'installation, etc.

Il s'agit essentiellement de réseaux administratifs de commandement (RAC) et de réseaux d'entreprise.

Depuis la création du CRT, le contrôle et la gestion de ce domaine relèvent de sa compétence.

V. LES PROBLEMES IDENTIFIES DANS LA LIBERALISATION ET LA REGULATION DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS

Du démarrage de la réforme à nos jours, d'énormes efforts ont été déployés en vue de permettre une évolution institutionnelle réussie et favoriser un développement rapide du secteur.

L'Etat malien et la Banque Mondiale ont œuvré pour la mise en œuvre d'un cadre législatif et réglementaire adéquat, susceptible de développer les réseaux et services de télécommunications par l'arrivée d'opérateurs concurrents dans le secteur.

Cette évolution institutionnelle a permis un développement rapide de la téléphonie mobile, dont le parc est passé de 10.000 en 1997 à près de 700.000 abonnés en 2005, et une baisse relative des tarifs des services de télécommunications. La densité téléphonique est passée de 0,17 à 6 téléphones pour 100 habitants du fait des conditions avantageuses accordées à l'opérateur alternatif IKATEL-SA.

Elle a permis également une meilleure couverture du territoire national en services de télécommunications.

Cependant, malgré ces résultats, le secteur a connu et reste confronté à d'énormes problèmes qui ont minimisé l'impact de la réforme sur son développement.

Ces problèmes existants sont de deux ordres :

- l'influence néfaste du « politique » sur la réforme ;
- la mise en place d'instances de régulation inadéquates pour la gestion du secteur.

V.1. L'influence du « politique » sur le processus de la réforme :

Bien que l'intervention du « politique » soit inévitable et même indispensable pour la tenue réussie d'une réforme, dans certains cas, le « politique » a tendance à user de sa position administrative pour mettre les intérêts de l'Etat au service d'intérêts privés, et ce, dans la plus grande illégalité.

Ceci arrive parfois au prix de la déstabilisation du secteur.

L'ouverture précipitée du secteur à la concurrence, la création avortée de MALITEL-SA, la disparition du Ministère de la Communication (au moment où on avait au contraire besoin d'un département responsable et engagé), l'attribution controversée d'une licence GSM à un groupe privé soutenu par le « politique » [14, 15] et l'octroi de conditions exceptionnelles à ce dernier pour la mise en œuvre de son réseau, ont fini par jeter le discrédit sur la réforme qui pourtant, aurait pu être plus profitable au pays.

Dans cette situation troublée, où seuls le CRT et l'UGP avaient la maîtrise du dossier de la réforme (il n'y avait plus de Conseiller Technique chargé du secteur), la porte était ouverte à toutes sortes de manipulations, de tripatouillages et de corruption au profit d'intérêts privés.

Ainsi, pour sa sortie « à l'amiable » de MALITEL-SA, la société SOGETEL a bénéficié d'un dédommagement de 1,95 Milliard F.CFA à quelques semaines du changement de régime en 2002.

Par ailleurs, l'on se demande comment dans ces conditions, la Banque Mondiale a-t-elle pu souscrire au capital de la nouvelle société privée à travers sa filiale, la Société Financière Internationale (SFI), alors que le processus de la réforme était loin d'être terminé, et que la privatisation de l'opérateur historique exigeait la neutralité de la Banque.

Aussi, après la libéralisation, la seconde étape, la privatisation de la SOTELMA, a été pendant longtemps occultée alors que l'opérateur historique s'enlise chaque jour davantage dans les difficultés.

C'est avec beaucoup de retard que le Gouvernement vient d'adopter un document intitulé : « Lettre d'orientation sur la privatisation de la SOTELMA » qui consacre le démarrage du processus de privatisation.

Enfin, le dispositif législatif et réglementaire a été conçu et adopté dans la précipitation, alors qu'un examen plus approfondi aurait pu contribuer à l'améliorer.

V.2. Les insuffisances du dispositif législatif et réglementaire, et des instances de régulation :

L'Ordonnance n°99-043/P-RM a défini les missions et attributions des instances de régulation et créé le Comité de Régulation des Télécommunications.

Ces instances sont-elles suffisantes pour gérer le secteur ?

V.2.1. Le Ministère chargé des Télécommunications :

Le Ministère chargé des Télécommunications n'a pas été concerné par la réforme. Les problèmes relatifs au secteur sont traités par un Conseiller Technique.

Or, la complexité des problèmes et le volume du travail exigent un personnel compétent et suffisant qui assisterait le Ministre dans la conception et la mise en œuvre de la politique du Gouvernement pour le secteur.

Dans la pratique, le Ministère de tutelle fait recours très souvent à la SOTELMA pour le traitement de problèmes qui concernent cette dernière.

Le cas échant, l'on procède à la création de structures parallèles qui sont toujours alimentées en personnel par l'opérateur historique, avec le risque d'entacher la neutralité et l'objectivité de certaines décisions.

Généralement, pour pallier cette situation, la bonne pratique dans la sous-région ouest-africaine, consiste à créer auprès du Ministre une structure permanente, soit une direction ou une cellule (qui sont souvent chargées des Postes, des Télécommunications et des Nouvelles

Technologies de l'Information), qui assiste le Ministre dans la conception et la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en la matière.

Cette mesure n'a pas été prévue par la réforme.

V.2.2. Le Comité de Régulation des Télécommunications (CRT) :

Le Comité de Régulation des Télécommunications est dirigé par un Conseil d'Administration et une Direction.

V.2.2.1. Le Conseil d'Administration :

Le Conseil d'Administration est composé de sept (7) membres dont trois (3) sont nommés pour quatre (4) ans et le reste pour trois (3) ans.

Cette dichotomie risque de nuire au bon fonctionnement du Conseil.

Les attributions du Conseil se limitent aux aspects relatifs à la gestion du CRT : traitement des problèmes budgétaires, approbation des rapports de gestion et des comptes financiers, etc.

A ce jour, trois (3) ans après la création du CRT, son Conseil d'Administration n'a toujours pas été mis en place.

V.2.2.2. La Direction du Comité de Régulation des Télécommunications :

La Direction est composée de trois (3) membres : un Directeur¹ et deux membres (Ordonnance n°99-043/P-RM).

L'analyse de la structure organisationnelle du CRT appelle les observations suivantes :

- a) L'Ordonnance ne confère pas au CRT l'indépendance nécessaire à l'exercice de ses attributions.
- b) Deux membres actuels sont constitués d'un Juriste et d'un Economiste. Ceci n'est pas conforme à l'article 4 du décret n°00-227/P-RM du 10 Mai 2000 qui stipule que « ces membres dont le Directeur est le supérieur hiérarchique sont choisis parmi les cadres des secteurs de télécommunications et de l'informatique ». L'un était Avocat à la Cour et l'autre évoluait dans le secteur énergétique avant leur recrutement.
- c) Etant donné la relation de subordination des membres et que les décisions de la Direction sont collégiales, cette dépendance n'est pas de nature à favoriser une prise de décisions objectives.
- d) L'organisation actuelle du CRT et les ressources humaines disponibles ne lui permettent pas de faire face à ses attributions.
- e) Comme décrit plus haut, le personnel technique du CRT est constitué d'un Directeur, de deux membres et de trois (3) Ingénieurs de Travaux empruntés à l'opérateur historique (deux spécialistes en transmission et un commercial). Ceci pourrait influencer les décisions du CRT.

¹ Le Directeur n'a aucune expérience en matière de gestion de services publics de télécommunications.

- f) Les membres de la Direction sont nommés pour un mandat de six (6) ans. Ce délai semble excessif et pénalisant pour la bonne marche du CRT en cas de défaillance de la Direction.

Les carences ci-dessus citées ont pour conséquences les défaillances ci-après :

1. Le CRT ne disposant pas de moyens techniques et humains pour le contrôle et la gestion des fréquences, on assiste à une prolifération d'installations illicites de fournisseurs divers qui concurrencent les opérateurs agréés.
2. Ne disposant pas de plan de numérotation propre et n'ayant aucune compétence en la matière, le CRT utilise le plan de numérotation de l'opérateur historique qu'il tente souvent d'adapter.

Ceci a eu pour conséquence l'attribution à l'opérateur IKATEL de blocs de numéros non conformes à la pratique. Cette situation a provoqué un conflit d'intérêt entre les opérateurs qui a dégénéré en grève. Il a fallu l'intervention du Gouvernement pour que le CRT et IKATEL reviennent au plan de numérotation de l'opérateur historique.

Le CRT devra élaborer et mettre en œuvre un plan national de numérotation qui tiendra compte de l'existant et des besoins futurs des opérateurs.

3. La gestion des problèmes d'interconnexion entre les opérateurs se caractérise par l'absence totale d'expertise au CRT qui en est réduit à faire appel à l'assistance technique d'organes de régulation étrangers pour l'établissement de tarifs d'interconnexion et les tarifs applicables par les opérateurs.

En l'absence de tout contrôle, les tarifs de services appliqués par les opérateurs demeurent élevés et ne reposent sur aucun calcul économique. Cette situation frise la connivence.

Aussi, vu l'importance de cette activité, le CRT doit disposer d'une équipe compétente et capable de déterminer les tarifs des différents services offerts par les opérateurs et d'en imposer en cas de besoin.

4. Le dispositif législatif et réglementaire définit également les modalités de partage de l'infrastructure de télécommunications par les opérateurs, et en décrit la procédure (Décret n°00-229/P-RM).

Dans la pratique, on assiste à la duplication de certaines installations très onéreuses, dont le partage aurait permis de faire des économies importantes pour le pays.

Une illustration de ce problème a été le projet de liaison à fibres optiques en cours de réalisation par la société IKATEL-SA, conçue pour connecter le réseau à celui de la société sénégalaise SONATEL.

Longue de plus de 800 km et d'un coût estimé à plus de deux (2) Milliards FCFA, le projet se réalise à un moment où la SOTELMA dispose, en co-propriété avec la SONATEL et MAURITEL (République Islamique de Mauritanie) d'une liaison analogue construite sur la ligne haute tension de l'Organisation de Mise en valeur du Fleuve Sénégal (OMVS) regroupant le Mali, le Sénégal et la Mauritanie.

Ce système est bâti sur la base de trois (3) paires de fibres optiques qui offrent une capacité dépassant largement les besoins en communication à moyen terme des trois (3) pays.

Malgré cela, l'opérateur IKATEL-SA a été autorisée par les instances de régulation à déployer son système de transmission.

5. La mise en œuvre du service et/ou accès universel est de la responsabilité du CRT qui est chargé de la gestion des fonds collectés auprès des opérateurs à cet effet.

A ce jour, le pays ne dispose pas d'une politique pour la promotion du service et/ou accès universel.

6. La licence de télécommunications attribuée à IKATEL comprend des obligations dont l'évaluation périodique relève de la responsabilité du CRT.

L'organisation actuelle du CRT n'est pas à mesure de faire face à une telle tâche.

7. Le déploiement des réseaux de télécommunications par les opérateurs exige le respect de certaines règles de sécurité tel que le balisage diurne et nocturne de certaines installations radioélectriques, de protection contre les rayonnements, etc... De tels contrôles ne sont pas encore effectués par le CRT.
8. Le dispositif législatif et réglementaire n'a pas prévu la possibilité de dégroupage dans les réseaux locaux alors que les besoins en la matière commencent à se manifester.
9. La durée du mandat des membres de la Direction doit être revue à la baisse et ramenée à quatre (4) ans renouvelables une fois.

Pour pallier ces insuffisances, certaines mesures correctives devront être prises par le Gouvernement à court et moyen terme.

VI. LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION DE LA REGULATION :

Ces mesures concernent non seulement le Département de tutelle, mais aussi le Comité de Régulation des Télécommunications.

Elles pourraient faire l'objet d'un plan d'actions.

VI.1. Les mesures immédiates pour le renforcement de la régulation :

Ces mesures d'ordre institutionnel et organisationnel pourraient être les suivantes :

- a) Il devra être procédé au renforcement des capacités techniques du Ministère de tutelle par la création d'une structure légère aurait pour mission la conception et la mise en œuvre de la politique du Gouvernement.
- b) La relecture des textes législatifs et réglementaires afin de renforcer l'indépendance et les capacités du CRT. Cette relecture pourrait concerner les attributions du CRT et du Conseil d'Administration, les statuts particuliers du CRT, les délégations de pouvoirs, etc...
- c) L'accélération et la sécurisation du processus de privatisation de l'opérateur historique et également l'amélioration de sa gestion, et la réhabilitation de son réseau grâce à un plan d'amélioration de la maintenance.
- d) La réorganisation du CRT et sa dotation en moyens techniques et humains pour l'exercice de ses attributions.

Le CRT, de par ses attributions, doit exécuter un certain nombre de tâches spécifiques telles que :

- la gestion des problèmes d'interconnexion ;
- la gestion des conflits entre opérateurs, usagers, etc.
- la gestion et le contrôle du spectre de fréquence et de leur attribution aux usagers ;
- la gestion de la numérotation ;
- le poinçonnage de certaines installations spécifiques ;
- la gestion des problèmes liés à la sécurité de l'exploitation des installations radioélectriques.

L'exécution de ces tâches n'est possible que si une structure organisationnelle adéquate est mise en place.

Pour ce faire, le CRT pourrait s'inspirer de la pratique en cours dans les pays de la sous-région ouest-africaine tels que le Sénégal, le Burkina Faso, la République islamique de Mauritanie, etc. dont l'expertise pourrait être sollicitée par les autorités.

- e) La constitution du Conseil d'Administration du CRT en choisissant des professionnels du secteur, des représentants des consommateurs.

En plus des tâches relatives à la gestion du CRT, le Conseil d'Administration devrait être impliqué dans la prise de décisions importantes et être consulté par le Gouvernement pour certaines questions d'importance nationale.

- f) Le rattachement du CRT à une autre structure (Présidence de la République ou Primature) pourrait lui conférer plus d'indépendance.
- g) La lutte contre la corruption dans le secteur.

VI.2. Les mesures à moyen terme pour le renforcement de la régulation :

Ces mesures exigent pour leur mise en œuvre des moyens techniques et financiers importants et des délais assez longs. Certaines sont proposées ci-après :

- a) Pour mener à bien sa mission, le CRT devra se doter d'un centre de gestion et de contrôle des fréquences bien équipé et d'un personnel technique compétent.
- b) Ce centre pourrait être créé avec l'assistance des partenaires comme la Banque Mondiale, l'Union Internationale des Télécommunications, la coopération bilatérale, etc...
- c) Il sera également nécessaire que le CRT intègre dans ses activités les tâches relatives à la normalisation des équipements et produits du secteur.
- d) Dans le but de protéger le consommateur, il serait nécessaire de doter le CRT de moyens techniques pour l'évaluation et le contrôle de la qualité des services offerts par les opérateurs.

VII. CONCLUSION :

La réforme du secteur des télécommunications, engagée par le Gouvernement de la République du Mali, avec l'appui de la Banque Mondiale, a permis de créer un cadre législatif et réglementaire, de nouvelles instances de régulation et de procéder à la libéralisation du secteur qui devrait être couronnée par la privatisation de l'opérateur historique.

L'analyse des résultats de la réforme laisse apparaître des faiblesses dont la prise en compte conditionne l'atteinte des objectifs visés pour la réforme.

1. Le dispositif législatif et réglementaire doit être revu afin de conférer plus d'autonomie et de consistance aux instances de régulation du secteur et permettre une meilleure protection des intérêts de l'Etat et des consommateurs.
2. Le Ministère chargé des Télécommunications et le Comité de Régulation des Télécommunications doivent être réorganisés et dotés en ressources humaines et en équipements pour une meilleure définition de la politique du secteur et une bonne gestion de la régulation.
3. L'Etat malien doit créer les conditions d'une saine concurrence entre opérateurs pour l'émergence de tarifs orientés vers les coûts en assurant des conditions d'exploitation et d'investissements équitables pour les opérateurs.
4. La privatisation de l'opérateur historique devrait être conditionnée à l'assainissement de sa situation comptable et financière et à la réhabilitation de son réseau de télécommunications afin de tirer le meilleur parti de la privatisation.
5. Le Gouvernement doit veiller à la transparence du processus de privatisation et au respect des procédures de passation de marchés, et lutter contre toutes formes de corruption dans le secteur.

L'Etat doit procéder à l'audit du processus d'attribution de la licence d'établissement et d'exploitation à l'opérateur privé et prendre les dispositions qui s'imposent pour rentrer dans ses droits le cas échéant. En attendant sa reprise en main par les pouvoirs publics, le secteur des télécommunications, sinistré et orphelin, s'enlise chaque jour un peu plus dans l'anarchie, où les tarifs prohibitifs et usuriers le disputent à une fraude généralisée, au grand préjudice de l'Etat et du consommateur.

BIBLIOGRAPHIE

1. Ordonnance n°89-32/P-RM portant création de la Société des Télécommunications du Mali
2. Ordonnance n°91-014/P-CTSP fixant les principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement des Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial, et des Sociétés d'Etat
3. Déclaration de Politique Sectorielle du 27 Juillet 1998
4. Ordonnance n°99-043/P-RM du 30 Septembre 1999 régissant les télécommunications de la République du Mali
5. Décret n°00-226/P-RM du 20 Mai 2000 déterminant les modalités de déclaration pour l'établissement de réseaux et/ou l'exploitation de services de télécommunications soumis à déclaration
6. Décret n°00-227/P-RM du 20 Mai 2000 fixant les modalités de fonctionnement du Comité de Régulation des Télécommunications
7. Décret n°00-228/P-RM du 20 Mai 2000 fixant les critères et les procédures d'octroi de licence
8. Décret n°00-229/P-RM du 20 Mai 2000 relatif au partage de l'infrastructure
9. Décret n°00-230/P-RM du 20 Mai 2000 relatif à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications
10. Décret n°00-263/P-RM fixant la procédure d'octroi d'une licence d'établissement et d'exploitation de réseaux et services de télécommunications
11. Manuel sur la réglementation des télécommunications – Banque Mondiale 2000
12. Réjean BELZILE, Guy MERCIER, Faouzi RASSI : Analyse et gestion financière – Québec – 1993
13. BENGALY S. – Problématique de la gestion d'une entreprise des télécommunications dans un environnement concurrentiel – SUP'MANAGEMENT – Bamako - 2003
14. Les révélations d'un gros Actionnaire dans l'Hebdomadaire « Le 26 Mars » du Lundi 21 Février 2005
15. IKATEL-SA, ou la société qui distribue des milliards à ses actionnaires. Dans « Libération du 22.11.2005 ».
16. Les manuels du BADGE (Régulation des Télécommunications – Ouagadougou 2005).

TABLE DES MATIERES

I : INTRODUCTION :	5
II : LA REFORME DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS DE 1989 :	9
II.1. Les objectifs de la réforme de 1989 :	9
II.2. Evolution du cadre législatif et réglementaire :	9
II.3. Impact de la réforme de 1989 sur l'évolution de l'infrastructure de télécommunications :	10
III : LA LIBERALISATION DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS :	13
III.1. L'assistance de la Banque Mondiale :	13
III.2. La Déclaration de Politique Sectorielle du 27 Juillet 1998 :	14
III.3. La création de la société MALITEL-SA :	14
III.4. Le nouveau cadre législatif et réglementaire :	17
III.4.1. L'Ordonnance n°99-043/P-RM régissant les télécommunications en République du Mali, modifiée par la Loi n°01-005 du 27 Février 2001 :	18
III.4.2. Le Décret n°00-226/P-RM du 10 Mai 2000 déterminant les modalités de déclaration pour l'établissement de réseaux et/ou l'exploitation de services de télécommunications soumis à déclaration :	18
III.4.3. Le Décret n°00-227/P-RM du 10 Mai 2000 fixant les modalités de fonctionnement du Comité de Régulation des Télécommunications :	19
III.4.4. Le Décret n°00-228/P-RM du 10 Mai 2000 fixant les critères et les procédures d'octroi de licences de télécommunications :	19
III.4.5. Le Décret n°00-229/P-RM du 10 Mai 2000 relatif au partage d'infrastructures de télécommunications :	19
III.4.6. Le décret n°00-230/P-RM du 10 Mai 2000 relatif à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications :	19
IV. LA SITUATION ACTUELLE DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS	21
IV.1. Les instances de régulation des télécommunications :	21
IV.1.1. Le Ministère chargé des Télécommunications :	21
IV.1.2. Le Comité de Régulation des Télécommunications (CRT) :	22
IV.2 Les opérateurs du secteur :	23
IV.2.1. Les opérateurs dominants :	23
IV.2.1.1. La Société des Télécommunications du Mali (SOTELMA) :	23
V. LES PROBLEMES IDENTIFIES DANS LA LIBERALISATION ET LA REGULATION DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS	27
V.1. L'influence du « politique » sur le processus de la réforme :	27
V.2. Les insuffisances du dispositif législatif et réglementaire, et des instances de régulation :	28
V.2.1. Le Ministère chargé des Télécommunications :	28
V.2.2. Le Comité de Régulation des Télécommunications (CRT) :	29

Libéralisation des télécommunications au Mali	40
VI. LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION DE LA REGULATION :	33
VI.1. Les mesures immédiates pour le renforcement de la régulation :	33
VI.2. Les mesures à moyen terme pour le renforcement de la régulation :	34
VII. CONCLUSION :	35
BIBLIOGRAPHIE	37