

**« La gouvernance des entreprises à travers le cas de l'Autorité
de Régulation de la Poste et des Télécommunications (ARPT) »**

MENASRIA Nabil
Université de Béjaia
menasria1979@yahoo.fr

Résumé

De nouveaux principes et normes en matière de gouvernement d'entreprise (GE) ont été mis en place par des organismes d'envergure internationale (OCDE) et mondiale (BM). Ces derniers peuvent être utilisés à la fois par des pays développés et en développement, après avoir subi bien évidemment certaines modifications en fonction des spécificités des industries et des pays.

L'objet de notre communication est de jeter la lumière sur cet aspect en spécifiant le secteur des télécommunications en Algérie et le rôle de l'ARPT et comment cette dernière peut influencer sur le gouvernement d'entreprise dans le secteur des télécommunications en Algérie. Dans cet ordre d'idée, nous allons commencer par une description des aspects théoriques en relation avec la gouvernance d'entreprise d'une manière générale, pour ensuite mettre l'accent spécifiquement sur le secteur des télécommunications. Enfin, nous allons essayer d'appréhender les différentes facettes de la gouvernance de l'ARPT et comment cette dernière peut influencer sur la dynamique du secteur des télécommunications en Algérie.

Introduction

Un phénomène qui commence à retenir l'attention des chefs d'entreprises, des actionnaires et des hommes politiques depuis les années 70 et acquiert de plus en plus d'importance à la fin des années 90 et au début du troisième millénaire est celui du gouvernement d'entreprise ou "*corporate governance*"¹. La faillite des grands groupes industriels aux USA, en Grande Bretagne et dans d'autres pays industrialisés, provoquant d'énormes pertes à plusieurs milliers de petits actionnaires² et à l'économie toute entière, ont fait naître le besoin d'une mise en place d'instruments efficaces afin de mettre fin ou du moins réduire les effets qui vont à l'encontre des principes de la bonne gouvernance³.

Dans cette perspective, de nouveaux principes et normes en matière de gouvernement d'entreprise (GE) ont été mis en place par des organismes d'envergure internationale (OCDE) et mondiale (BM). Ces derniers peuvent être utilisés à la fois par des pays développés et en développement, après avoir subi bien évidemment certaines modifications en fonction des spécificités des industries et des pays.

Par ailleurs, cette question de la bonne gouvernance retient plus l'attention dans des secteurs particuliers que dans d'autres et ce suivant la taille des entreprises, leur poids

¹ La question du corporate governance fut évoquée pour la première fois en 1932 par Berle A. A. et Means Th. In *Modern corporation and private property*. The Mc Millan, New York.

² 12 000 retraités qui ont placés dans les fonds de pension d'Enron ont été ruinés.

³ Ces nouveaux instruments sont mis en place en vue de renforcer ceux qui existait jusque là.

économique, etc. En effet, cette dernière a un poids assez conséquent dans le secteur des télécommunications après les profondes réformes et mutations qu'il a subies.

L'objet de cet article est de jeter la lumière sur cet aspect en spécifiant le secteur des télécommunications en Algérie et le rôle de l'ARPT (Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications) et comment cette dernière peut influencer sur le gouvernement d'entreprise dans le secteur des télécommunications en Algérie. Nous commencerons par une description des aspects théoriques en relation avec la gouvernance d'entreprise d'une manière générale. Ensuite nous mettrons l'accent spécifiquement sur le secteur des télécommunications. Enfin, nous tenterons d'appréhender les différentes facettes de la gouvernance de l'ARPT et comment cette dernière peut influencer sur la dynamique du secteur des télécommunications en Algérie.

1-Gouvernement d'entreprise : naissance et développement

Le début de l'ère capitaliste fut marqué par une structure d'entreprises où la propriété et la gestion étaient concentrées entre les mains d'une seule personne (le propriétaire). A cette époque là, le souci de développer des mécanismes de contrôle des managers n'était pas du tout à l'ordre du jour. Le développement économique qui est apparu par la suite a fait émerger de grandes entreprises où la gestion ne pouvait être assurée par leurs propriétaires. Par conséquent, le propriétaire qui ne pouvait assurer la fonction de gestion par motif d'incompétence ou d'incapacité commence à déléguer certaines tâches -de gestion- à d'autres personnes "managers" ; c'est l'ère de l'entreprise managériale.

La séparation entre la propriété et la gestion est à l'origine de la naissance des conflits d'intérêts entre le propriétaire et le manger. Ces conflits seront à l'origine de la naissance puis du développement d'un certain nombre de mécanismes et de principes en relation avec la bonne gestion des entreprises. Ces derniers font l'objet d'un corpus théorique traitant du gouvernement de l'entreprise.

Dans les temps modernes et suite aux scandales sans précédent ayant ébranlé de grands groupes industriels aux Etats-Unis et en Europe particulièrement et, suite aux dommages qu'ils ont subis à l'économie toute entière, les autorités politiques et économiques, les chefs d'entreprises ainsi que certaines organisations se sont rendus compte que les mécanismes de contrôle et les principes mis en place jusque-là étaient insuffisants pour déceler des comportements de mauvaise gestion et restreindre le pouvoir discrétionnaire des dirigeants. Il s'agit donc de développer d'autres mécanismes et d'améliorer ceux qui existent afin d'éliminer au du moins réduire des comportements abusifs de la part des dirigeants.

La théorie de la gouvernance comme l'ont soulignée (C. Charle, M. Kogge 2003) n'a pas pour objet d'étudier la façon dont les dirigeants gouvernent mais la façon dont ils sont gouvernés. Cela démontre l'importance que revêt, pour l'entreprise et pour le système économique tout entier, la bonne conduite des dirigeants de l'entreprise. En tenant compte de l'importance du rôle du dirigeant au sein de l'entreprise, la gouvernance de l'entreprise est, d'une manière globale, définie comme étant l'ensemble des mécanismes qui ont pour objectif la délimitation du pouvoir des dirigeants et d'influer sur leurs décisions.

La séparation entre la propriété et la gestion comme notée *supra* qui a donné naissance à l'émergence de nouvelles structures d'entreprises deviendra le centre d'intérêt de plusieurs cadres théoriques, qui chacun l'a traitée sous un angle particulier afin de

mettre en évidence ses particularités. Ces cadres théoriques s'articulent autour de la théorie des droits de propriété, la théorie de l'agence, et celle de l'enracinement.

1-1- La théorie des droits de propriété

La théorie des droits de propriété s'est intéressée de plus près aux liens existant entre l'efficacité des entreprises et la structure de la propriété. En effet, cette dernière considère que les droits de propriété qui se subdivisent en trois catégories: l'*usus* (le droit d'utiliser le bien), le *fructus* (le droit d'en percevoir les fruits) et l'*abusus* (le droit de vendre le bien).

Les théoriciens de la firme se sont rendus compte que la séparation des droits de propriété: le *fructus* et l'*abusus* pour le propriétaire et l'*usus* pour le manager (dans l'entreprise managériale) ont pour conséquence l'apparition des conflits d'intérêts. Cette séparation entre la fonction de la décision et celle de la propriété est source de coût à cause de la divergence d'intérêt entre le propriétaire et le manager. La réduction de ces coûts pour une efficacité économique au sens de Pareto par la mise en place des mécanismes efficaces constitue le centre d'intérêt de la théorie de l'agence.

1-2- La théorie de l'agence

Etant donné que la séparation entre la fonction de décision et de propriété, comme souligné *supra*, est source de conflits potentiels, des recherches ont été entreprises afin de mettre en place des mécanismes de contrôle adéquats pour la réduction de ces coûts. Ces divergences d'intérêts et les mécanismes de contrôle font l'objet de la théorie de l'agence. En effet, les fondateurs de cette théorie¹ font savoir que la relation de l'agence: entre le principal (le propriétaire) et l'agent (le manager) est un ensemble de contrats entre le principal et l'agent dont l'objectif est la réduction de ces divergences d'intérêts; donc des coûts.

Par ailleurs, le fait que la relation d'agence est un ensemble de contrats, la question se pose en termes d'établissement de contrats optimaux au sens de Pareto, compte tenu de la rationalité des individus et des comportements opportunistes de la part de l'agent. Suite à l'identification de ces divergences d'intérêts, les théoriciens de l'agence définissent des mécanismes de contrôle afin de réduire ces divergences, ces derniers sont de deux sortes:

1-2-1- Les mécanismes internes

Ont trait aux mécanismes internes le vote des actionnaires lors des assemblées générales. Ces derniers ont en effet la capacité de révoquer, de changer, etc., les différents dirigeants de l'entreprise. Le mécanisme de "*stock option*" qui consiste à attribuer des actions aux dirigeants afin d'aligner leurs intérêts avec ceux des actionnaires. Nous trouvons aussi le contrôle mutuel entre les différents dirigeants et le contrôle qu'exerce le conseil d'administration.

1-2-2- Les mécanismes externes

Ces derniers qui sont considérés comme des mécanismes spontanés, i.e. qui ne nécessitent pas une étude et une mise en œuvre par l'entreprise.

¹ Jensen M. Meckling W. 1976. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and capital structure. Journal of financial economics. Pp. 305-360.

Le marché des biens et services, le marché financier, les relations de financement avec les banques, le marché de travail ainsi que l'environnement légal et réglementaire peuvent influencer sur le comportement des dirigeants et limiter ainsi leur champ d'action et ce bien évidemment dans le bénéfice des propriétaires (actionnaires).

1-2-3- La théorie de l'enracinement

Le fait que les dirigeants savent qu'à tout moment ils peuvent être révoqués ou remplacés suite à une mauvaise performance, ils adoptent des stratégies afin de neutraliser les différents mécanismes de contrôle qui pèsent sur eux ou rendent ces mécanismes très coûteux.

La théorie de l'enracinement vise justement à déterminer les mécanismes qui peuvent être utilisés par les managers afin de s'enraciner dans l'entreprise. Ces fondateurs¹ mettent en évidence le fait que les dirigeants peuvent toujours contourner les mécanismes de contrôle prévus par la théorie de l'agence. Pour se faire, les managers manipulent par exemple les comptes transmis aux actionnaires, en nouant différentes relations informelles aussi bien avec les gents internes à l'entreprise qu'externes². Les dirigeants entreprennent des investissements où ils possèdent des avantages comparatifs en termes de connaissance par rapport aux autres équipes concurrentes.

Cette description théorique des aspects relatifs à la bonne gouvernance nécessite, pour être utile, la description des facteurs –à travers la réforme– qui ont abouti à la naissance d'un besoin pour les pratiques de la bonne gouvernance dans le secteur des télécommunications.

2- Aperçu sur les réformes des télécommunications

Les prémisses du changement commencent à se manifester dès le début des années 60. En effet, aux Etats-Unis où la rentabilité des liaisons interurbaines, rendue possible par les évolutions technologiques a milité pour une certaine dose de concurrence en ouvrant le champ à de nouveaux opérateurs pour l'exploitation du marché. Cependant, les mutations profondes et les bouleversements majeurs ne font leur apparition qu'à la fin des années 70 et au début des années 80. Des bouleversements aussi bien technologiques qu'institutionnels et réglementaires.

2-1- La nécessité des réformes

Les réformes du secteur des télécommunications sont dictées essentiellement par la nécessité de résoudre les problèmes ayant trait aux mauvaises performances qui le caractérisaient dans de nombreux pays à la fois développés et en développement. Ces dernières prennent diverses formes allant de la privatisation à la libéralisation en passant par la déréglementation.

2-2- Les causes et les objectifs des réformes

Les évolutions que connaissent les deux fonctions essentielles (transmission et commutation) sur lesquelles se base tout système de télécommunications étaient en grande partie la source de la recherche de nouvelles configurations du marché. Des

¹ Sleifer et Vishny.

² Les relations informelles nouées par le PDG de la Warner Studio avec Steven Spielberg ont constitué un obstacle pour sa révocation.

structures qui exploitent au mieux des intérêts de la communauté les avantages découlant des mutations du secteur.

Les évolutions technologiques ne sont pas en reste dans ce processus de réformes dans la mesure où elles ont remis en cause les logiques antérieures (le monopole naturel). Cette remise en cause n'était pas la conséquence des évolutions technologiques seulement mais aussi d'un bouleversement théorique relatif aux concepts du monopole et de la concurrence. Ce courant théorique s'articule autour de la théorie du monopole naturel et celle des marchés contestables.

Les mauvaises performances en termes de qualité et de diversification des services poussent les professionnels du secteur à mettre au point de nouveaux services et améliorer ceux qui existent avec des prix de plus en plus réduits. Pour Lumanto, « *la réforme des télécommunications est utilisée souvent pour résoudre les mauvaises performances du secteur ainsi que pour améliorer la qualité des services et réduire les prix*¹ ».

Dans ce qui suit, nous allons nous atteler à décrire les modalités des réformes, leur interdépendance ainsi que les facteurs qui concourent à la réussite de ces dernières.

2-3- Les modalités des réformes

Le vent des réformes d'une manière générale commence à souffler dès le début de la décennie 70 suite à plusieurs facteurs dont le plus important est la remise en cause du paradigme keynésien².

Ce mouvement de réformes, pour les secteurs relevant des industries de réseau, a pris naissance aux Etats-Unis lors de la déréglementation du réseau de transport aérien à la fin des années 70 et les télécommunications au début des années 80³. En Grande-Bretagne les réformes ont touché la plupart des *utilities* publiques.

Nous tenterons à présent de jeter la lumière sur les éléments constitutifs des réformes ou processus de réformes, à savoir : la privatisation, la libéralisation et la déréglementation. Bien que ces éléments soient interdépendants dont le degré varie selon les pays et selon les secteurs, ils méritent néanmoins d'être décrits indépendamment.

2-3-1- La privatisation

La privatisation est définie comme étant un mode de transfert de la propriété de l'Etat au secteur privé. Elle est donc relative à l'évolution du statut⁴ de l'entreprise. Les motivations de la privatisation découlent du fait que cette dernière incite à l'efficacité selon le principe de la séparation.

¹ R. Lumanto, T. Kosuge, Telecommunication reforms : Resolving performance problems in Indonesia « *technology and society* » 27 (2005); pp. 517-529. (traduction personnelle).

² L'apparition de la stagflation sur le plan pratique et la remise en cause de la courbe de Philips conjuguée à l'hypothèse d'anticipations rationnelles semblent les plus pénalisantes pour le modèle keynésien classique.

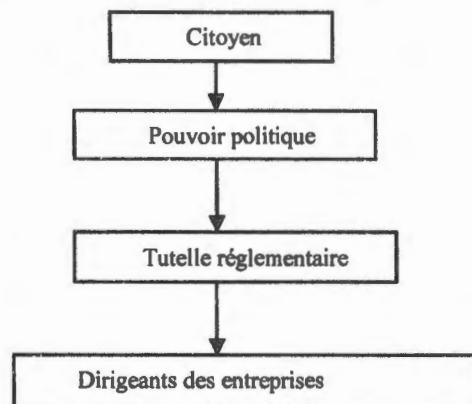
³ La déréglementation du transport aérien en 1978 et le secteur des télécommunications après le démantèlement d'AT&T en 1984.

⁴ Souvent d'administration qui devient entreprise publique puis entreprise privée.

Entre le rôle de l'Etat actionnaire et de l'Etat entrepreneur. L'efficacité découle aussi du fait que les gestionnaires de l'entreprise privée sont sujets à des pressions des actionnaires, des marchés financiers ainsi que des entreprises concurrentes.

Dans le secteur des télécommunications, la privatisation consiste en l'ouverture (partielle ou totale) du capital des entreprises publiques (opérateurs historiques) aux intérêts privés. Cependant, il apparaît que la privatisation n'est pas une fin en soi –telles que la libéralisation et la déréglementation- mais un moyen d'améliorer l'efficacité d'allocation. Elle fait changer-en plus de l'évolution du statut- le système de régulation qui devient celui qui est dicté par les forces du marché.

Figure 3-1 : La chaîne de régulation publique.



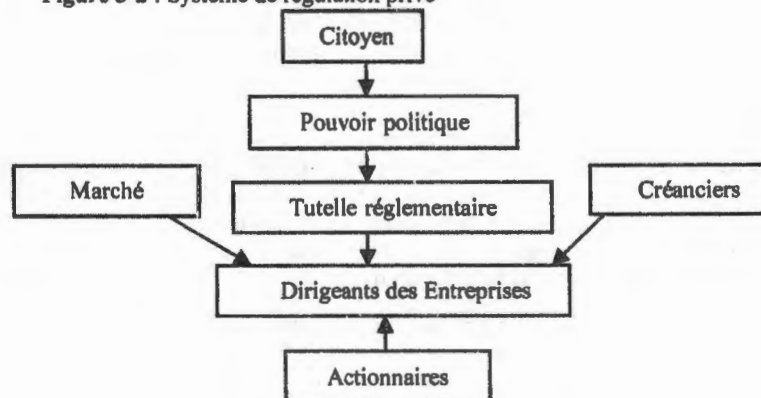
Source : N. Currien, G. Dupuy (1995), Réseaux de communication : marchés et territoires, p. 49.

Selon le schéma, nous constatons qu'avant la privatisation, la régulation d'un service public (tel celui des télécommunications) a pour point de départ les citoyens. En effet, les citoyens par leur pouvoir de vote peuvent désigner les dirigeants qui leur permettent l'amélioration de leur bien-être.

Le pouvoir politique dont l'objectif présumé est l'amélioration du bien-être des populations peut être influencé par d'autres facteurs. Cela amène les hommes politiques à s'intéresser à leur intérêt personnel que celui de la communauté (théorie du *public choice*). Pour ce qui a trait à la tutelle réglementaire, son objectif est la recherche de l'intérêt collectif par divers mécanismes à sa disposition.

En dernier lieu, les dirigeants des entreprises publiques, sont souvent moins préoccupés des aspects relatifs à l'efficacité et à la productivité de leurs entreprises. Ils sont souvent préoccupés par l'augmentation de la part de marché qui n'est pas toujours synonyme d'efficacité.

Figure 3-2 : Système de régulation privé



Source : N. Currien, G. Dupuy (1995).

D'après la figure, nous constatons qu'en plus des acteurs qui concourent à la régulation des entreprises publiques s'ajoutent d'autres acteurs dont le rôle est déterminant pour le système de régulation privée. En effet, les dirigeants des entreprises privées sont l'objet d'un triple contrôle : les actionnaires de l'entreprise en question, les actionnaires d'autres entreprises à travers le marché boursier et les créanciers de l'entreprise.

Au vu de ce qui précède, il apparaît clairement que la privatisation offre de nombreux avantages par rapport au processus de réglementation publique. Cependant, la privatisation seule sans l'accompagner d'autres réformes telles la libéralisation et la déréglementation ne peut réaliser les résultats escomptés. Pour D. M. Newbery « *La privatisation est insuffisante et l'introduction de la concurrence dans les secteurs en monopole et dans les réseaux de services régulés est un élément clé pour bénéficier des avantages de la privatisation* ».¹

2-3-2- La libéralisation

La libéralisation a trait à la taille et à la structure du marché ainsi que la manière dont les entreprises s'articulent entre elles : l'intégration horizontale et l'intégration verticale. La libéralisation n'obéit pas à un schéma unique pour tous les secteurs et pour tous les pays ; elle est spécifique à chaque secteur et à chaque pays.

Plusieurs facteurs rentrent en ligne de compte lors de la libéralisation d'un marché : la taille du marché (la demande), la structure des coûts (économie d'échelle et économie d'envergure), l'efficacité (productive et allocative), de la structure du marché considéré, etc.

Le mouvement de libéralisation qui a touché la quasi-totalité des pays du monde, particulièrement pour le secteur des industries de réseau, a pris naissance d'abord

¹Newbery D. M., 1997. Privatization and liberalization of network utilities. *European economic review*, 41. p. 358. (Traduction personnelle).

des évolutions technologiques qui ont remis en cause les logiques antérieures, mais aussi suite au développement d'un courant théorique –anglo-saxon– qui prend appui sur la théorie du monopole naturel et celle des marchés contestables.

Par ailleurs, le secteur des télécommunications offre un éclairage intéressant pour la compréhension de ce mouvement de libéralisation. En effet, libéraliser le marché des télécommunications ne s'agit pas d'intégrer de la concurrence sur la totalité du secteur. La morphologie en trois couches¹ permet de juger de l'efficacité de la libéralisation. Ouvrir à la concurrence la couche « infrastructure » serait une décision absurde car elle ne fait que multiplier inefficacement les coûts fixes.

La couche infostructure, où le logiciel prime sur le matériel, plaide pour une certaine dose de concurrence. Cela se justifie par certaines caractéristiques de cette couche qui ne peuvent être gérées sous un régime concurrentiel total. Enfin, pour la couche supérieure ou celle des services, libéraliser et ouvrir à la concurrence ce système est d'importance capitale dans la mesure où il permet la diversification des offres, l'amélioration de la qualité et la baisse des prix.

La libéralisation du secteur des télécommunications concerne essentiellement cette couche, ou des nouveaux opérateurs viennent concurrencer les opérateurs historiques déjà en place.

2-3-3- La déréglementation

Le terme déréglementation ne signifie en aucun cas l'abrogation de la réglementation, mais la transposition de la réglementation ou la *transréglementation*². Cela signifie le remplacement du cadre réglementaire ancien, dont l'expérience a démontré les limites, par un autre qui doit être en phase avec les changements technologiques et économiques rapides.

Adapter le cadre réglementaire au nouveau contexte passe préalablement par :

- la détermination et la sélection des segments du marché ou le libre arbitre des agents économiques ne peut aboutir à des allocations (allocatives et productives) efficaces. Les caractéristiques de certains biens et services, comme nous l'avons décrit précédemment, ne peuvent permettre leur exploitation par la concurrence. La gestion du spectre de fréquences et de la numérotation dans le cas des télécommunications relève des ressources rares qui ne peuvent être gérées par le seul arbitre des agents économiques (privés) ;
- la deuxième étape du processus déréglementaire consiste, après avoir défini le champ de l'action réglementaire, à investir l'agent en charge de la réglementation de pouvoirs lui permettant d'assurer sa tâche au mieux des intérêts collectifs. A cet effet, l'indépendance du régulateur, les ressources de financements pérennes et crédibles, les compétences nécessaires³ sont des conditions à remplir pour aboutir à l'objectif tracé ;

¹ Infrastructure, infostructure et la couche supérieure

² Certains parlent de *reréglementation*

³ L'indépendance du pouvoir politique et de l'industrie régulée, les ressources de financements telles les redevances payées au titre des services offerts par le régulateur, les compétences pluridisciplinaires pour traiter de différentes questions relatives à la fonction de la régulation

- déréglementer nécessite également la substitution des mécanismes de régulation rigides, exigeants en informations (la méthode du taux du rendement), par d'autres à caractère incitatif et peu exigeants en informations.

D'une manière plus claire, chercher par exemple des mécanismes contractuels incitatifs dans le but de réduire sinon d'éliminer les asymétries d'information entre le régulateur et l'entreprise régulée. Dans le cas de la régulation des prix, la méthode du « *price cap* », utilisée dans presque tous les pays ayant entrepris des réformes de leurs secteurs de télécommunications, est un substitut des méthodes anciennes (méthode par le taux de rendement). En fait, cela trouve son fondement dans la souplesse et l'incitation.

En ce qui a trait au secteur des télécommunications, en plus de l'adaptation du cadre réglementaire au nouveau contexte, il s'agira de la modification de la position de l'autorité de régulation –le cas des Etats-Unis- ou la création de cette agence dans le cas où elle n'existait pas –le cas de l'Algérie-. Les domaines d'intervention ainsi que les pouvoirs qui lui sont dévolus doivent être clairement définis.

Cette modification a pour finalité la correction d'anomalies des processus de régulation antérieurs dont l'expérience a démontré l'inadéquation, d'autant plus qu'elles évoluent dans un environnement marqué par des évolutions économiques et technologiques rapides.

3- La vague des réformes en Algérie

Les réformes entreprises en l'an 2000 étaient dictées par la nécessité d'adapter le secteur des télécommunications en Algérie au rythme de la cadence des évolutions mondiales. La tendance croissante vers une économie mondialisée, où les NTIC constituent le cheval de bataille et l'assise de la compétitivité des économies, appelle plus que jamais les pays du globe à développer leurs secteurs des NTIC dont les télécommunications constituent un élément essentiel.

Les réformes entreprises en Algérie afin de mettre à niveau son secteur et s'intégrer harmonieusement dans ce nouvel « *espace-temps* », un « *cybermonde* » où *durée et distance sont contractées avec la modification fondamentale des règles politiques, économiques et industrielles qui en découlent*¹. Par ailleurs, l'entrée en vigueur de l'accord d'association avec l'Union Européenne ainsi que l'adhésion prochaine à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) sont autant d'éléments qui ont urgé l'Algérie à entreprendre des réformes sérieuses de son secteur des télécommunications.

Les réformes ont pour objectif de rattraper le retard des années précédentes et de créer un environnement favorable, en termes de communication pour le développement de l'économie de marché dans le pays². Les assises de cette dernière s'articulent sur un

¹ Joël de Rosnay (1999), stratégie pour le cybermonde, Manière de voir n°46, « Révolution dans la communication ». In Audry Lainé « réseaux de communication et réseaux marchands en Afrique de l'Ouest », www.africanti.org/resultats/documents/memoires/laine-dea.pdf (02-12-2006).

² Rapport annuel de l'ARPT, www.arpt.dz/Publications/Rap_annuel/Rap2004/Tome2_Annexes_2004.pdf 2004, p. 10 (05-12-2006).

nouveau cadre réglementaire (la loi n°03-2000 du 05 Août 2000) dont est issue une nouvelle structure institutionnelle (l'ARPT).

3-1- Le cadre réglementaire

Le cadre réglementaire régissant le secteur des télécommunications est consacré dans la loi n° 03-2000 du 05 août 2000 relative à la poste et aux télécommunications. Cette dernière a pour objectif¹ :

- le développement et la fourniture des services de la poste et de télécommunications de qualité, assurées dans des conditions transparentes et objectives ;
- la définition des conditions générales d'exploitation des domaines de la poste et des télécommunications ;
- création des conditions de développement séparé des activités de la poste et des télécommunications ;
- la définition d'un cadre institutionnel d'une autorité de régulation autonome et indépendante. Ce point est considéré comme étant original et important dans le cadre de l'ouverture du marché des télécommunications. En effet, un tel organisme est un préalable à la réussite de la libéralisation du marché.

Par ailleurs, la loi n° 03-2000 fournit un cadre global qui régit le fonctionnement du secteur dans sa globalité, il ne tient pas compte des divers détails relatifs à l'activité des acteurs du marché. Dans cette perspective, ladite loi est complétée, au cours de temps, par différents instruments réglementaires ayant pour objet le traitement des différentes questions découlant de l'exploitation courante. Les décrets, circulaires, etc. sont mis en place continuellement afin de traiter de ces divers détails. En raisonnant en termes économiques, la loi n° 03-2000 est considérée comme étant un cadre qui sous-tend l'activité du secteur des télécommunications au niveau *marco*, alors que les autres instruments régissent le secteur au niveau de ces aspects *micro*.

3-2- L'adaptation du cadre réglementaire pour une ouverture réussie

Il apparaît clairement que la libéralisation du marché est un préalable pour mettre en place des bases solides qui permettent l'émergence et le développement d'une concurrence viable. Afin de sortir graduellement du régime du monopole vers celui d'un marché concurrentiel, et conformément aux termes de la déclaration de la politique sectorielle du gouvernement, l'ouverture du marché par l'établissement et/ou l'exploitation des réseaux publics ou installation des télécommunications peut prendre la forme de la licence, de l'autorisation ou de la simple déclaration.

3-3- Le cadre institutionnel

L'un des grands axes de la réforme du secteur des télécommunications en Algérie, est la création de l'agence de régulation des activités de la poste et des télécommunications. La loi n°03-2000 dans son article 13 stipule pour la création d'une agence de régulation dénommée (Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications ou ARPT). La mission de cette dernière est de veiller à la mise en

¹ Art. 1 loi n° 03-2000 relative à la poste et aux télécommunications, journal officiel de la république algérienne (JORA) n° 48, 6 Août 2000, p. 3.

place des conditions favorables pour l'émergence et le développement d'une concurrence viable sur le marché de la poste et des télécommunications. Cela passe, entre autres, par :

- la sélection des candidats pour l'exploitation des licences des télécommunications ;
- la veille à la mise en place, dans le respect des droits de propriété, les bonnes conditions d'interconnexion ;
- l'arbitrage des litiges qui opposent les opérateurs entre eux et avec les utilisateurs.

3-3-1- Le substrat réglementaire de l'ARPT

La création de l'ARPT est la conséquence directe de la réforme du secteur des télécommunications en Algérie. Cette dernière a vu le jour suite à la séparation des fonctions d'exploitation, de formulation des politiques sectorielles et de régulation qui étaient concentrées au niveau du Ministère de la Poste et des Nouvelles Technologies de l'Information (MPTIC).

Après cette réforme, le Ministère n'a gardé de prérogatives que sur la fonction de formulation des politiques relatives au secteur.¹ Pour ce qui est de l'exploitation, qui relevait jadis des prérogatives du Ministère, elle est transférée à un établissement public à caractère industriel et commercial pour la poste (Algérie Poste) et à un opérateur des télécommunications (Algérie Télécoms). L'exploitation est ouverte aux intérêts privés ce qui a donné lieu à l'entrée sur le marché de deux entreprises exploitant le segment de la téléphonie mobile et la téléphonie fixe, la fourniture des services Internet, etc. pour d'autres entreprises.

La fonction de régulation, quant à elle, est confiée à une autorité de régulation nommée Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications (ARPT). En effet, la création de cette autorité est consacrée dans la loi n°2000-03 comme les autres aspects du marché où il est disposé au niveau de son article 10 la création d'une autorité de régulation indépendante dotée d'une personnalité morale et d'une autonomie financière.

3-3-2- Les missions de l'ARPT, méthodes et moyens

a- Les missions Globalement, les missions d'une autorité de régulation dans le secteur des télécommunications sont de permettre le passage d'un marché monopolistique à un marché concurrentiel « viable » et « loyal ». Cependant et plus spécifiquement, les missions d'une autorité de régulation sont diverses et variées selon la diversité des éléments relatifs au marché des télécommunications.

Pour ce qui est de l'ARPT, ces missions s'inscrivent en droite ligne dans une politique publique d'ensemble de développement du secteur de la poste et des télécommunications en favorisant l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché qui développeront de nouveaux services qui sont à même de concurrencer ceux offerts sur les marchés internationaux. Les missions sont définies dans le cadre de la loi 2000-03 notamment son article 13 qui sont² :

¹ Qui est quelquefois une mission concertée avec l'autorité de régulation.

² La liste est exhaustive.

- de veiller à l'existence d'une concurrence effective et loyale sur les marchés postal et des télécommunications en prenant toutes mesures nécessaires afin de promouvoir ou de rétablir la concurrence sur ces marchés ;
- de veiller à fournir dans le respect du droit de propriété, le partage d'infrastructures de télécommunications ;
- de planifier, de gérer, d'assigner et de contrôler l'utilisation des fréquences dans les bandes qui lui sont attribuées dans l'esprit de principe de non discrimination ;
- d'établir un plan de numérotation, d'examiner les demandes de numéros et de les attribuer aux opérateurs ;
- d'approuver les offres de références d'interconnexion ;
- d'octroyer les autorisations d'exploitation, d'agréer les équipements de la poste et des télécommunications et de préciser les spécifications et normes auxquelles ils doivent répondre ;
- de se prononcer sur les litiges en matière d'interconnexion ;
- d'arbitrer les litiges qui opposent les opérateurs entre eux ou avec les utilisateurs ;
- de recueillir auprès des opérateurs les renseignements nécessaires à l'accomplissement des missions qui lui sont assignées ;
- de coopérer dans le cadre de ces missions, avec d'autres autorités ou organismes tant nationaux qu'étrangers ayant le même objectif ;
- de produire les rapports et statistiques publiques ainsi qu'un rapport d'activité annuel comportant la description de ces activités

Les missions de cette dernière se déclinent en deux types : des missions partagées avec le MPTIC et des missions qui relèvent de ces propres prérogatives. Pour ce qui est des missions partagées avec le Ministère, elles ont trait à l'élaboration des cadres réglementaires sur lesquels prend appui l'activité du secteur des télécommunications alors que les missions qui relèvent de ces propres prérogatives portent sur l'activité courante du marché.

En outre, d'autres missions –concernant les autres aspects de l'activité courante des opérateurs– ainsi que d'autres pouvoirs sont conférés à l'ARPT soit lors de l'élaboration des cahiers de charges soit par la promulgation des décrets exécutifs par exemple. Plus clairement, la nécessité de soumettre les conventions d'interconnexion à l'ARPT ou l'encadrement des tarifs et des règles applicables en matière de gestion du spectre des fréquences relèvent de ces pouvoirs et de ces missions conférés à l'ARPT par des cadres autres que celui de la loi 2000-03.

b- Les moyens et méthodes Les missions évoquées plus haut requièrent d'évidence des moyens humains avec des compétences pluridisciplinaires, des moyens matériels pour les aspects à caractère technique ainsi que des méthodes qui consistent à diagnostiquer le problème pour lui trouver une issue tout en tenant compte, bien évidemment, des moyens et des ressources disponibles.

Dans sa mission de régulation stratégique qui consiste à veiller à la concurrence sur les marchés de la poste et des télécommunications, l'ARPT procède d'abord à l'identification des services et la surveillance du marché pour ensuite traiter des plaintes et

litiges survenant entre les opérateurs¹. Le processus d'octroi de licences, qui relève d'une mission partagée avec le Ministère des télécommunications, consiste en la surveillance du marché en question et en des expertises à caractère économique et financier.

D'autres activités fonctionnelles ont trait, entre autres, à la gestion, l'assignation et le contrôle des fréquences, l'attribution des numéros aux opérateurs et aux prestataires, l'octroi des autorisations d'exploitation, l'agrément des équipements, etc. Les méthodes et moyens dont use l'ARPT pour traiter de ces différents éléments consistent en une organisation administrative, en une mise en place d'un système d'information, en différentes expertises (techniques, économiques et financières), l'utilisation des équipements de contrôle ainsi que l'analyse des plaintes et litiges.

L'approbation des catalogues d'interconnexion et des conventions d'interconnexion ainsi que l'encadrement des tarifs des opérateurs dominants, le traitement et arbitrage des litiges d'interconnexion ont nécessité et nécessitent d'une manière générale : une expertise financière et comptable, l'étude et l'analyse des données au niveau international –veille internationale– ainsi que l'analyse des différents aspects juridiques relatifs à l'élément traité.

4-L'ARPT et la question de la bonne gouvernance

Etant donné que l'ARPT veille sur la viabilité de la concurrence sur le marché de la poste et des télécommunications, cela fait revêtir une importance cruciale à la question de son statut, de sa gestion, des rapports de pouvoir, de la rémunération des dirigeants, des mécanismes de contrôle, etc. D'une manière plus claire, la mise en place des principes de la bonne gouvernance au niveau de cette dernière ne constitue pas seulement un facteur de sa viabilité mais aussi de la viabilité et de la pérennité du marché. Nous allons examiner dans ce qui suit certains éléments en relation avec la bonne gouvernance au sein de cet organisme.

4-1- Le statut *sui generis*

Etant donné l'interférence des intérêts entre les opérateurs historiques dans le domaine des télécommunications et l'Etat en tant que possesseur de ces opérateurs, la séparation entre ces intérêts apparaît comme étant la clé de voûte de la réussite des réformes. Autrement dit, c'est la séparation entre les intérêts de ces agents qui constitue la garantie d'impartialité de l'Etat. Cette impartialité constitue un bon signe à la faveur des investisseurs potentiels qui contribueront par conséquent au développement du marché.

En effet, c'est le statut dit « *sui generis* » qui satisfait au principe de cette séparation. L'adoption de ce dernier apporte deux principales garanties :

- il constitue un gage d'impartialité ;
- il permet l'optimisation et la transparence de la gestion, la rapidité des procédures et l'adéquation des décisions.

¹ Pour le traitement des litiges entre les opérateurs et les clients, une association de consommateurs sera créée au cours de l'année 2007. Ce point sera développé dans le chapitre 7.

Dans cette perspective, l'ARPT est dotée d'un statut *sui generis* car elle est indépendante et n'est rattachée à aucune structure juridique existante. L'ARPT, dans l'exercice de ces missions, serait appelée à prendre des décisions en défaveur de l'opérateur historique, ce qui n'est pas compatible avec les structures hiérarchiques existantes en Algérie. Son statut lui permet en effet -au regard de l'expérience internationale -d'intervenir dans les différentes questions de la régulation en toute indépendance, et elle ne fera l'objet d'aucune pression quelconque.

A titre d'exemple, les saisines déposées auprès de l'ARPT contre l'opérateur historique par les autres opérateurs et prestataires de services ne peuvent être traitées d'une manière transparente et sans discrimination dans le cas où le statut *sui generis* n'est pas mis en place. En effet, l'ARPT prend parfois des décisions qui vont à l'encontre de l'opérateur historique.

La décision prise par l'ARPT au mois de juillet 2006 à l'encontre d'Algérie Télécoms qui consiste à mettre fin à l'offre promotionnelle suite à la saisine déposée par le Consortium Algérien des Télécommunications reflète l'indépendance de cette dernière de l'opérateur historique. En outre, une autre décision est celle relative à la multiplication des liens d'interconnexion par AT suite à une saisine déposée par OTA.

4-2- Les éléments constitutifs de l'ARPT et leur fonction

L'activité de régulation avec ces divers aspects nécessite des compétences pluridisciplinaires qui traiteront chacun des côtés (économique, réglementaire, technique, etc.) de la fonction de la régulation. La structure d'une organisation quelconque dépend d'un certain nombre d'éléments : taille, spécificité du marché, stratégie, etc.

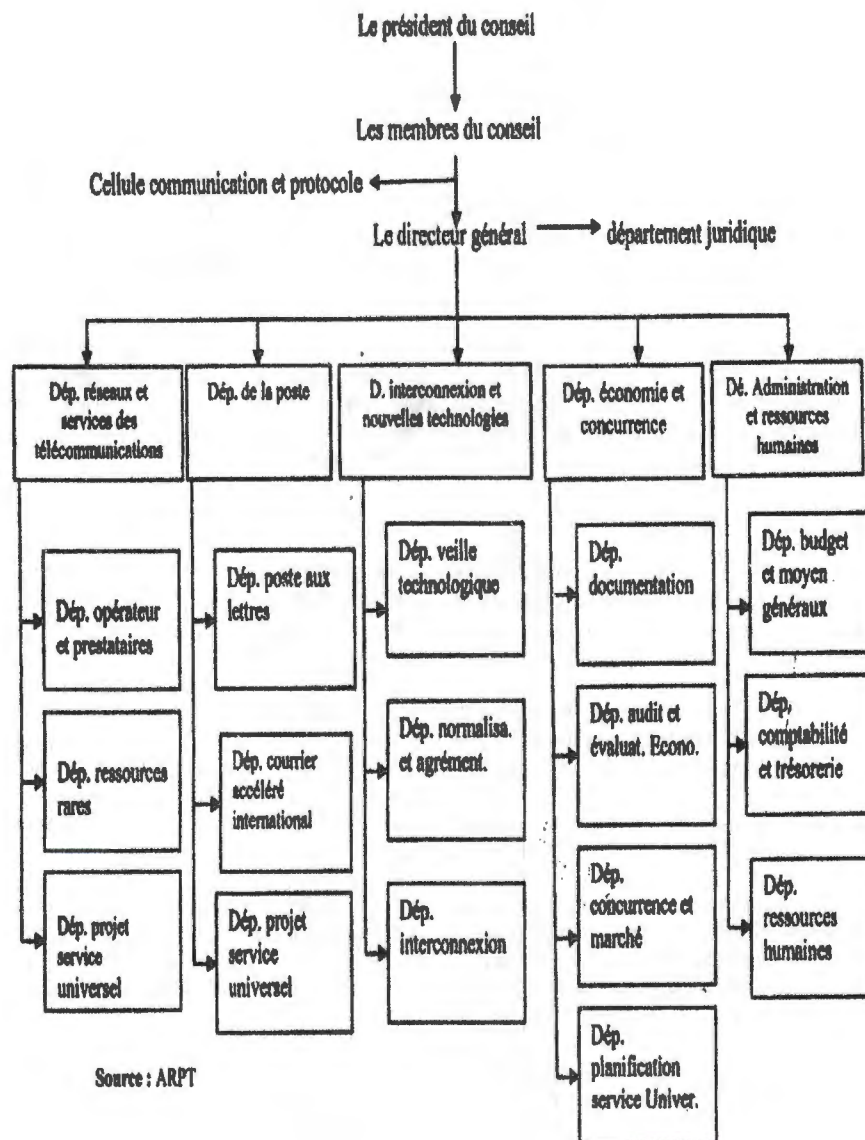
Pour ce qui est de l'ARPT, sa structure est mise en place en tenant compte de la spécificité du marché à réguler et de son environnement externe. Selon cette logique, l'ARPT s'est organisée en un nombre de directions qui, chacune traite d'un aspect spécifique à la régulation. Ces dernières sont rattachées directement à la direction générale, elle-même rattachée au conseil de l'ARPT. Les différentes composantes de l'ARPT sont portées sur la (figure 5-1).

Par ailleurs, l'organisation interne de l'ARPT, les règles de fonctionnement, les droits et obligations des membres de conseil et du directeur général ainsi que le statut des personnels sont définis par son règlement intérieur¹. En matière de bonne gouvernance ce document est fondamental en ce sens où il permet d'appréhender les différents rapports de pouvoir: qui est responsable devant qui?

Les responsabilités de chacun des dirigeants, leurs droits et obligations, etc. Par conséquent, la publication de ce dernier constitue un élément de taille en matière des règles de bonne gestion. En dépit de cela ce règlement n'est pas encore publié par les services de l'ARPT; ce qui constitue un obstacle de taille contre le développement et la mise en place de susceptibles mécanismes de contrôle externes par exemple.

¹ Article 20 de la loi n°2000-03.

Figure 5-1 : organigramme de l'ARPT



4-3- Le conseil de l'ARPT

Le conseil est la composante stratégique de l'ARPT, car c'est à son niveau que sont concentrés les pouvoirs et les attributions en relation avec la régulation du secteur de la poste et des télécommunications ; une fonction impartie à l'ARPT¹. C'est en son sein, en effet, que sont prises les décisions relatives aux diverses facettes des marchés de la poste et des télécommunications : litiges entre les opérateurs, attribution des ressources rares, homologation des équipements, des mesures de sanction, etc.

Par ailleurs, les décisions de l'ARPT ne sont pas toujours irréversibles et peuvent faire, de ce fait, l'objet d'un recours auprès du conseil de l'Etat par les opérateurs. Enfin, les membres du conseil ne peuvent en aucun cas ou sous toute forme qu'elle soit détenir des intérêts directs ou indirects dans les entreprises dont l'activité relève du secteur de la poste, des télécommunications², de l'informatique ou de l'audiovisuel.

Le conseil est constitué de 07 personnes dont le président est désigné par voie présidentielle³. Le fait que le président du conseil est désigné par voie présidentielle constituerait un gage d'impartialité et le conseil aurait de fortes chances d'être présidé par une personne qui se soucie uniquement de la bonne gestion de l'autorité donc de la bonne régulation du secteur. Le conseil est relativement indépendant des autres opérateurs, particulièrement de l'opérateur historique, dans la mesure où il prend des décisions à l'encontre de ce dernier.

Mais au cours de son mandat, le président du conseil peut faire l'objet de diverses pressions de la part des opérateurs par exemple, ou il peut agir de telle sorte qu'il ne favorise pas l'intérêt général mais il sert ces intérêts ou ceux de certains groupes, etc. Par ailleurs, les documents publiés par l'ARPT (rapports annuels, bulletins trimestriels, décisions, etc.) ou ceux envoyés au ministère (rapport du service universel ainsi que les rapports de certains projets) ne constituent pas des éléments favorisant la mise en place des mécanismes de contrôle. Dans de telles situations, l'ARPT comme structure⁴ ou le ministère de tutelle ou un autre organisme⁵ ne disposent pas d'outils leur permettant de détecter de tels agissements ce qui rend la révocation du président des plus difficiles.

En tant qu'ordonnateur de dépenses⁶, le président ne fait l'objet -hormis les mécanismes classiques- d'aucun mécanisme de contrôle interne ou externe. Par conséquent, cet état de fait peut constituer un élément favorisant une mauvaise gestion des dépenses de l'ARPT⁷.

En outre, la loi dispose⁸ que la fonction des autres membres du conseil est incompatible avec toute activité professionnelle, tout autre emploi public et toute détention directe ou indirecte d'intérêts dans une entreprise du secteur de la poste, des télécommunications, de l'audiovisuel et de l'informatique. Toutefois, la loi susvisée est lacuneuse dans la mesure où elle ne prévoit pas une période transitoire durant laquelle ces

¹ Article 16 de la loi 2000-03, op.cit.

² Article 18. de la loi 2000-03, Op. cit.

³ Ibid. Article 15.

⁴ En tant que mécanisme contrôle interne.

⁵ En tant que mécanisme de contrôle externe.

⁶ Article 22; loi

⁷ La révocation du PDG d'Algérie Télécoms est intervenue suite à la mise en évidence

⁸ Article 18: loi n°2000-03 du 05 août 2000.

derniers ne pourront exercer leur fonction même après qu'ils ne deviennent plus des fonctionnaires de l'autorité. Cette lacune est exploitée par un membre conseil¹ qui siège désormais dans le conseil d'administration de l'opérateur WTA. Ce fait pourrait constituer un facteur emmenant les membres du conseil à favoriser les intérêts de certains opérateurs et, le régulateur pourrait être plus au moins capturé.

En ce qui a trait au système de rémunérations des dirigeants de l'ARPT, il est fixé par décret exécutif. Théoriquement, la rémunération des membres du conseil est publiée à chaque fin d'année, mais en pratique cette dernière n'a été publiée que dans le premier rapport annuel de l'ARPT². Dans le même ordre d'idée, en matière de transparence et de diffusion de l'information la situation de l'ARPT est médiocre en comparaison avec les normes établies³. En effet, le rapport annuel de l'année 2006 n'est pas encore publié et celui de l'année 2005 n'a été publié qu'au cours de l'année 2007, alors que le rapport sur le service universel et l'observatoire tarifaire ne sont jamais publiés.

4-4- La gestion de l'ARPT

La gestion de l'ARPT est confiée à une Direction générale dont le responsable est nommé par le président de la république et qui dispose, dans les limites de la loi, de tous les pouvoirs pour gérer l'ARPT.⁴ Quant à l'organisation interne de l'ARPT, elle est définie par son règlement intérieur.

La structure de l'ARPT s'articule autour de cinq directions, d'un département juridique et d'une cellule de communication:

- direction d'interconnexion et des nouvelles technologies ;
- direction des réseaux et des services de télécommunications ;
- direction d'économie et de concurrence ;
- direction de la poste ;
- direction de l'administration des ressources humaines ;
- département juridique et d'une
- cellule de communication.

L'activité de l'ARPT est beaucoup plus orientée vers son environnement externe ce qui s'explique par le nombre de directions (quatre directions) intervenant dans la régulation du marché. Par conséquent, l'environnement externe de l'ARPT revêt une grande importance car il constitue la raison de son existence même, pareil cas pour toutes les agences de régulation.

La multitude des domaines sur lesquels se penche l'ARPT est à l'origine du nombre de directions qui chacune se penche sur un sujet et un domaine particulier. En conséquence, cela pourrait favoriser, à la lumière de la théorie de l'enracinement, des comportements et des stratégies de la part des dirigeants qui rendent leur révocation difficile. Ces derniers peuvent, en effet, adopter des méthodes de gestion complexes et nouer des relations informelles avec d'autres parties de telle sorte que les mécanismes de contrôle qui pèsent sur eux peuvent être facilement contournés. Ajoutons à cela

¹ Salah Mahgoun

² Il s'agit du rapport 2002

³ Les principes de la bonne gouvernance publiés par l'OCDE, selon ce dernier un régime de bonne gouvernance doit garantir la diffusion en temps opportun d'informations exactes sur tous les sujets significatifs concernant l'entreprise.

⁴ Ibid. article 19.

l'impossibilité au du moins la difficulté du contrôle mutuel entre les différents dirigeants du fait de l'ignorance mutuelle du secteur de l'autre.

Conclusion

Il est une évidence dans les temps actuels que la question de la gouvernance des entreprises, qui constitue une nouveauté, est de toute première importance pour un système économique sain et une croissance économique viable. Ses pratiques et ses éléments générateurs mobilisent les nouvelles théories des organisations.

Par ailleurs, le phénomène de la mondialisation a été à l'origine de nombreuses restructurations industrielles. Pour les télécommunications, ce phénomène, par l'intermédiaire des progrès technologiques a été à l'origine de profondes restructurations qui ont remis ainsi en cause un certain nombre de concepts (monopole naturel). Les réformes ayant touché ce secteur ont soulevé avec acuité la question de la bonne gouvernance des entreprises des télécommunications.

Les sociétés dans lesquelles nous vivons sont plus marquées par les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) conférant ainsi aux entreprises des télécommunications un poids économique assez conséquent ce qui rend leur bonne gestion l'une des premières nécessités.

En Algérie, la réforme du secteur des télécommunications a fait émergé de nouveaux défis et enjeux dans le secteur des télécommunications. L'investissement du marché par les nouveaux opérateurs et la séparation de la fonction de gestion et de régulation ont été les points marquants de cette réforme. Cette séparation a abouti, entre autres, à la création de l'ARPT afin de réguler les différents aspects du marché et, la question de la bonne gouvernance de cette dernière est d'une importance fondamentale.

La confrontation de certains principes de la bonne gouvernance avec les pratiques de l'ARPT a mis en évidence le fait que cette dernière ne répond pas d'une manière satisfaisante à ces derniers. Les éléments extérieurs sont aussi insuffisants pour assurer une application sincère et saine des mécanismes pour une bonne gestion de l'ARPT, ce qui influe négativement sur la stabilité et la pérennité du marché.

Références bibliographiques

- Bulletins trimestriels de l'ARPT n° 01-02-03-04-05 et 06 e l'ARPT.
- Charlet C., Kogge M., Lamelin P. pauly C. 2003. Le gouvernement d'entreprise. Conférence de madame Merle d'Aubigné. www.forum-scpo.com/gvt-entreprise-plam.pdf (20-07-2007).
- Curien N., Dupuy G., 1997. Réseaux de communication : marchés et territoires. Presse de l'école nationale des ponts et chaussées.
- Décision n°26/SP/PC/ARPT Du 11 Juillet 2006: portant Sursis immédiat à l'offre promotionnelle au public D'ALGERIE TELECOM pour la période s'étalant du 5 Juillet 2006 au 5 Aout 2006.
- Goldstein A. E.2000. Corporate Governance and Regulation in Privatized Utilities: Telecommunications in Four European Countries. *Business and Politics*. V. 2. pp. 189-223.

- Joël de Rosnay (1999), stratégie pour le cybermonde, Manière de voir n°46, « Révolution dans la communication », In Audry Lainé « réseaux de communication et réseaux marchands en Afrique de l'Ouest », www.africanti.org/resultats/documents/memoires/laine-dea.pdf(02-12-2006).
- Loi n° 02-01 du 05-02- 2002 relative à l'électricité et à la distribution du gaz par Canalisations. JORA n° 08 du 06-02-2002.
- Loi n° 05-07 du 28-04-2005 relative aux hydrocarbures. JORA n° 50 du 19-07-2005.
- Loi n° 2000-03 du 05-08-2001 fixant les règles générales relatives à la poste et aux télécommunications, JORA du 06-08-2001.
- Lumanto L., Kosuge L., Telecommunication reforms: Resolving performance problems in Indonesia « *technology and society* » 27 (2005); pp. 517-529.
- Newbery D. M., 1997. Privatization and liberalization of network utilities. *European economic review*, 41. p. 358.
- OECD principles of corporate governance. 2004
- Ordonnance n° 75-89 du 30-12-1975 portant code de la poste et des télécommunications, JORA du 09-04-1976.
- Rapports d'activité annuels de l'ARPT : années 2001-2002-2003 et 2004.