



État des lieux des télécommunications au Bénin... pour un engagement plus structurant (Rapport National)¹

Barnabé AFFOUGNON

*Association for Progressive Communications (APC)
Septembre 2009*

¹Ce rapport a été écrit dans le cadre du projet Communiquer pour influencer en Afrique Centrale, de l'Est et de l'Ouest par APC, afin de promouvoir le plaidoyer pour un accès abordable aux TICs pour tous. CICEWA cherche à définir les obstacles politiques qui préviennent un accès abordable à l'infrastructure des TIC en Afrique et à demander leur élimination afin de créer une plateforme solide pour la connectivité sous-régionale en Afrique de l'Est, de l'Ouest et Centrale. Ceci a été possible grâce au Centre de recherches pour le développement international (CRDI) du Canada.

Sommaire

1.Un secteur marqué par une absence de cadre institutionnel et juridique.....	5
1- L’octroi des licences GSM au Bénin	6
2-Du sursaut patriotique de la société civile à la réforme du secteur	6
3- Cadre législatif et réglementaire.....	8
2.L’assainissement du secteur des télécommunications.....	10
1-L’assainissement du secteur du GSM.....	10
2.La crise du GSM au Bénin.....	12
2-1- Suspension des opérateurs Telecel et Areeba.....	12
2-2- Dénouement de la crise.....	15
3.Les divers contrats de Bénin Télécoms avec les sociétés privées de Télécommunication.....	17
1.Politique ou mauvaise gestion?.....	17
4.Les divers contrats de Benin Telecoms avec les sociétés privées de Télécommunication: Rien que du flou.....	17
1.Les pratiques de la bonne gouvernance mise à mal.....	17
5.Propositions et recommandations.....	20

«Nous n'allons pas réinventer la roue. Elle existe déjà. Traçons lui un chemin, un bon chemin pour qu'elle nous conduise à bon port».

Barnabé AFFOUGNON

Avant propos

Les Télécommunications au Bénin

Le secteur des Télécommunications au Bénin est marqué par une succession d'évènements ou de crises. Ces crises sont la résultante d'un environnement marqué par l'absence de cadres juridiques et de principes fondamentaux qui doivent soutenir ce secteur. Quand sur un terrain de football les règles de jeu ne sont pas définies clairement au départ, le jeu peut, tôt ou tard, virer au désordre. Et c'est ce que les populations béninoises ont vécu au niveau du secteur des télécommunications.

C'est dans cette atmosphère d'ignorance des enjeux que représentaient les télécommunications que s'est opérée l'ouverture du secteur au privé. Mais cette ouverture, ayant été mal planifiée et surtout mal préparée, a eu pour corolaire une situation d'anarchie qui allait sonner le glas de ce secteur. De sérieuses préoccupations sur la mauvaise gouvernance enregistrée au niveau de l'opérateur historique qu'est Bénin Télécoms, les conditions d'obtention des licences d'exploitation par les entreprises GSM, la crise du GSM, sont autant de sujets qui ont mis à mal la santé du secteur

La vigilance et le sursaut patriotique de quelques figures de proue de la société civile (M. Lionel Agbo, Romain Abilé, Martin Assogba, Jean-Baptiste Elias) ont permis aux Béninois de comprendre les enjeux liés au développement du secteur des télécommunications. Des réformes ont été opérées. Ces réformes ne sont pas restées sans conséquences tant pour le consommateur que pour l'État.

Barnabé AFFOUGNON

1. Un secteur marqué par une absence de cadre institutionnel et juridique.

Jusqu'en 2005, la République du Bénin était pratiquement l'un des derniers pays à ne pas disposer d'une Autorité de régulation des Postes et Télécommunications². Le ministère délégué auprès de la Présidence de la République chargé de la Communication et de la Promotion des NTIC en a assuré la charge. Il a longtemps joué le rôle de régulateur du secteur des télécommunications à défaut d'une Autorité de régulation, porteuse d'une mission, d'actions pour des résultats. Dès lors, le Ministère avait la délicate mission de faire respecter un minimum de règles, permettant de protéger le secteur déjà fragilisé par des pertes de revenus substantielles estimées à des milliards de nos francs.

L'analyse du cadre institutionnel béninois révèle que peu de lois ont été votées. L'arsenal juridique est presque inexistant, avec deux ordonnances adoptées le 31 janvier 2002. La première portant création de l'Autorité de régulation des Télécommunications. La seconde concerne les principes fondamentaux du régime des télécommunications en République du Bénin. Les textes de lois touchant la cybercriminalité, le régime des Postes et Télécommunications, la protection des œuvres de l'esprit (diffusion des savoirs sur l'internet) ne sont toujours pas votés. Or, la nécessité d'ouvrir le secteur au privé était imminente. M Patrick BENON, alors Directeur adjoint de Bénin Télécoms, relevait déjà ce manquement qui n'était rien d'autre que l'absence d'un cadre juridique solide, fiable et sain. Malheureusement, comme il le souligne, « au Bénin, on n'a pas vite compris les enjeux du secteur des télécommunications parce que pendant longtemps, les télécommunications s'opéraient uniquement par le biais de l'OPT qui est l'opérateur historique. Mais lorsqu'il y a eu l'ouverture, on n'a pas vraiment contrôlé cette ouverture là. Si bien que l'ouverture s'est faite dans l'anarchie totale. Donc, en réalité, il y a eu un manquement au niveau de l'encadrement de cette ouverture ... ». Il s'en suit une anarchie totale, caractérisée par l'absence d'un chef, d'un fil conducteur. Pas d'instances de régulation, pas de principes fondamentaux du régime des télécommunications ni de principes de fonctionnement et d'exercice dans ce secteur. Ce vide juridique a favorisé tous les scandales enregistrés dans le secteur des télécommunications au Bénin. Pendant longtemps, le secteur de la Télécommunication était la chasse gardée de Bénin Télécoms SA (ex Office des Postes et Télécommunications). C'est en 1999 qu'on assista à l'ouverture du secteur au privé.

Cette libéralisation devrait apporter une amélioration dans ce secteur et profiter au pays en termes de devises. L'inorganisation, l'absence de vision à moyen et long terme, mêlées d'une mauvaise foi des autorités, la politisation de l'administration, ont contribué à l'affaiblissement du secteur. On peut même dire que cet état de chose était fait à dessein du fait des calculs et jeux politiques. Est-ce par ignorance des enjeux ou par un désir d'enrichissement personnel?

On peut bien le dire. Aucun critère ne prévalait dans le choix des directeurs de la société. Les individus étaient nommés pour renflouer leurs poches et nourrir les caisses des partis politiques appelés pour les joutes électorales. Rappelons que la libéralisation du secteur est intervenue d'abord par l'octroi des licences GSM. Et ensuite par des contrats de partenariats de Bénin Télécoms avec des sociétés privées de télécommunications.

²Hippolyte Djiwan, «Régulation des Télécoms: Le Bénin aux abonnés absents», Sites Média Bénin, http://www.sites-media.org/article_benin.php3?id_article=356

1- L'octroi des licences GSM au Bénin

La libéralisation du secteur des télécommunications n'a pu être effective qu'en 1999. Des licences d'exploitation de type GSM ont été concédées à des entreprises telles que LIBERCOM, filiale de Bénin Télécoms SA, Télécel (MOOV), BENINCELL (aujourd'hui MTN), BELL BENIN et GLOBACOM. Le secteur de la libéralisation a été très mal préparée. Des études préalables n'ont pas été menées sur le coût de cession des licences et les critères objectifs qui sous-tendent la valeur de la licence. L'État, bien des années après, a estimé que les licences ont été presque bradées. Avec un prix de cession de 120 millions de Fcfa par licence, le Bénin se situe bien en-dessous des prix pratiqués dans la sous-région qui s'évaluaient à des milliards de francs³. Conséquemment, les licences sont octroyées de façon fantaisiste. Les opérateurs privés échappent aux facturations de Bénin Télécoms en installant des systèmes de fraude. Bénin Télécoms est obligée de payer les appels internationaux qu'elle n'a pas émis. Les communications à l'international jusqu'en 2008 ne transitaient que par Bénin Télécoms. L'État était impuissant face à cet état des choses, qui existait bien sûr du fait de l'absence d'une instance de régulation du secteur. Très tôt, certains acteurs de la société civile se sont soulevés pour dénoncer les irrégularités qui avaient cours à l'époque.

2-Du sursaut patriotique de la société civile à la réforme du secteur

Il n'y a plus de doute. Les licences d'exploitation GSM au Bénin ont été bradées. Les opérateurs de téléphonie mobile ont pris d'assaut le secteur des télécommunications en connivence avec des responsables politiques qui, de façon fantaisiste, ont accordé l'exploitation de ces licences sans aucun respect des règles de l'art en la matière. Quand on analyse tant soit peu les conditions d'octroi des licences, elles sont en violation de l'orthodoxie juridico-administrative d'une part et d'autre part les transactions, négociations et alliances nébuleuses qui se sont opérées au cours de ces «deals». Puisqu'il s'agissait bien sûr de deals entre des ministres et autorités d'alors et les sociétés de télécommunications, il était facile de prévoir que cette situation constituait des bombes à retardement.

De leur côté, les sociétés de télécommunications étaient conscientes du risque qu'elles prenaient en acceptant d'acheter les licences à un prix aussi bradé et surtout en acceptant de faire le jeu des politiques malhonnêtes de l'époque - qui en sont sortis gagnants au détriment de l'État. Mais vu les énormes avantages de ces contrats qui ne leur exigeaient aucune obligation envers l'État ou envers les citoyens, elles ont accepté, ce qui a coûté cher aux consommateurs qui malheureusement ont fait les frais de ces pratiques d'antan. Du moment où les sociétés de téléphonie mobile sont conscientes que leurs investissements ne sont pas en sécurité du fait même de la nature des transactions, elles n'ont qu'un seul souci: celui de vite rentabiliser leur capital et récupérer leur investissement avant que le déluge ne survienne. C'est donc dans ce souci de récupération de leur capital que les coûts de communications sont fixés de façon exorbitante au grand dam du consommateur. De même ces sociétés accèdent aux appels internationaux sans passer par la plateforme de Bénin Télécoms.

³Les coûts de la licence GSM dans la sous-région:

Togo: 800000 millions pour une durée de 10 ans

Burkina-Faso: 5,6 milliards pour une durée de 10 ans

Niger: 4,3 milliards pour une durée de 15 ans

Côte d'Ivoire: 40 milliards pour une durée de 20 ans

Mauritanie: 30 milliards pour 20 ans

Sénégal: 70 milliards pour 20 ans

Étant donné qu'on ne peut pas tromper tout le peuple tout le temps, des hommes avertis ont très tôt découvert le pot aux roses, d'où des protestations de grandes personnalités de la société civile telles que Lionel AGBO, grand défenseur des consommateurs, de Romain ABILE de la Ligue pour la Défense des Consommateurs (LDCB), le FONAC (Front des Organisations de Lutte contre la Corruption, l'ONG ALCRER de Martin ASSOGBA, l'Observatoire de Lutte contre la Corruption (OLC) avec Jean-Baptiste ELIAS et bien d'autres. C'est donc ce sursaut patriotique de la société civile qui a abouti à une amorce et à l'accélération des réformes enregistrées dans le secteur des télécommunications.

Ainsi sous l'ère du gouvernement de Mathieu KEREKOU, le Ministre Gaston ZOSSOU a dû céder à la pression. C'est ainsi que les prix des licences ont été relevés à 5 milliards de Fcfa. La convention de licence signée le 24 août 2004, stipule dans son article 4 alinéas 1 que «le droit de la concession de la licence est fixé à francs Cfa cinq milliards (5.000.000.000). Ce montant est non révisable pendant toute la durée de la convention ».

Le contrat définit encore les modalités de paiement stipulées dans l'article 4 comme suit:

4.1- Le prix de la licence est fixé à 5 milliards. Ce montant est non révisable pendant la durée de la convention.

4.2- Le prix ci-dessus sera payé de la manière suivante :

- 2 milliards à verser à l'administration du Trésor, au plus tard 90 jours après la signature de la convention

- le solde, soit 3 milliards à libérer au profit de la même administration, par annuités égales de 600 millions sur cinq ans, le 1er terme étant fixé au 31 octobre 2004

4.3- Sous réserve des stipulations de l'article 10 ci-dessous, les échéances ci-dessus convenues sont fermes, non révisables et non négociables.

4.4- Toute difficulté de paiement doit être portée à la connaissance de l'État béninois, par lettre recommandée avec accusé de réception, comportant les motifs justifiant cette difficulté, au plus tard une semaine avant l'arrivée du terme. Une nouvelle échéance est fixée d'accord parties.

Force est de constater qu'en dépit des nouvelles réformes, les opérateurs GSM (Télécel, Areeba, Bell Benin, Libercom) n'ont toujours pas respecté les clauses contenues dans le nouveau cahier des charges. Tout compte fait, jusqu'en juillet 2007, soit trois années après la signature de ce contrat, le Directeur général de Bénin Télécoms et Conseiller technique du Président de la République, M.Désiré ADADJA, affirmait que «chaque opérateur doit au moins 1,8 milliardde Fcfa ». C'est fort de ce constat que l'assainissement du secteur est survenu sous l'ère du gouvernement du changement. Toutefois il convient de rappeler que le sursaut de la société civile a poussé d'un grand pas les réformes intervenues dans le secteur.

En 2002, le gouvernement de la République du Bénin a adopté deux ordonnances:

- La première, portant principes fondamentaux du régime des télécommunications en République du Bénin (Ordonnance 2002-002 du 31 janvier 2002)
- La deuxième, portant création et attributions de l'Autorité de régulation des télécommunications en République du Bénin (Ordonnance 2002-003 du 31 janvier 2002). Cette autorité n'a vu réellement le jour qu'en 2007, soit cinq ans après la prise de cette ordonnance

- En 2003, le gouvernement du Général Mathieu KEREKOU a pris le décret n°2003 du 1er décembre 2003 portant organisation, composition et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Postes et Télécommunications en République du Bénin
- En 2005, le processus de réforme de l'OPT a atteint sa phase de scission avec la création des sociétés Bénin Télécoms SA et la Poste du Bénin S.A. par les décrets:
- n°2004-365 du 28 juin 2004 portant création de la société«La Poste du Bénin SA» et approbation de ses statuts
- n° 2004-260 du 05 mai 2004 portant création de la société Bénin Télécoms SA et approbation de ses statuts.

3- Cadre législatif et réglementaire

La législation béninoise, pour accompagner les efforts dans le secteur des télécommunications, a mis en place le document de Politique et stratégies du développement des TIC. Le contenu du document met en relief la vision qui est celle d'asseoir « une politique institutionnelle garantissant un environnement réglementaire et législatif et précisant les conditions générales et particulières pour l'appropriation et le déploiement efficace et économique des TIC au Bénin, dans le respect des règles d'éthique et de déontologie. Ce cadre institutionnel et réglementaire, préalablement établi et essentiellement incitatif, devra permettre aux différents intervenants de s'investir en toute sérénité»⁴

La politique du développement des TIC au Bénin s'articule autour de cinq piliers.

1. Une politique institutionnelle garantissant un environnement réglementaire et législatif favorable au développement des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
2. Une politique de développement d'infrastructures de base nécessaires à la pénétration de ces technologies dans toutes les sphères de la vie nationale
3. Une politique de développement des ressources humaines à la hauteur de l'ambition exprimée par cette politique
4. Une politique de développement des applications sectorielles des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication mettant en valeur les potentialités de chaque région
5. Une politique de coopération régionale et internationale résolument engagée à accompagner cette ambition, grâce à un redéploiement des échanges culturels sud-sud et nord-sud, en faveur du Bénin.

Les textes et lois votés et promulgués découlent de cette vision partagée de faire du Bénin, le quartier numérique de l'Afrique.

La stratégie de développement des nouvelles technologies au Bénin se résume en la mise en œuvre de certaines initiatives dans les domaines des télécommunications et de l'informatique. Nous pouvons citer:

- La création d'un ministère de la Communication et de la Promotion des Technologies Nouvelles (MCPTN) en 2001 avec, sous sa tutelle, une direction chargée de la promotion des TIC (DPNTIC), et d'une Agence de Gestion des TIC (AGeNTIC)
- La création d'une Autorité transitoire de Régulation des Postes et Télécommunications en février 2007

⁴Gouvernement de la République du Bénin, Politique et stratégies des TIC au Bénin – Déclaration adoptée le 13 février 2003, Bénin, 14, 2003, <http://www.gouv.bj/spip.php/IMG/rtf/spip.php?article288>

- La mise en place de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), une institution républicaine dont la mission est d'œuvrer pour le renforcement de la démocratie en garantissant les conditions d'exercice de la liberté de presse ainsi que l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens en général à l'information et aux médias du service public
- L'adoption du décret portant création de la Commission Béninoise pour l'Informatique (CBI) dont la mission est l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la politique nationale dans le domaine de l'informatique
- La défiscalisation depuis 2000 du matériel informatique (hardware, logiciels) à l'importation, dans le but de favoriser une réduction des coûts d'acquisition du matériel informatique
- Il a été procédé en 2003 du lancement du document de 'Politique et Stratégies des NTIC au Bénin.
- Il est souhaité et ceci, très rapidement, la rédaction du projet de lois sur l'orientation relatif à la société de l'information, à la cybercriminalité, à la protection des données à caractère personnel et également aux transactions électroniques.

Il faut remarquer que cette vision n'est pas connue de tous les acteurs du secteur et ceux des autres secteurs pour «défaut de campagne de vulgarisation». Les conclusions issues de cette vision apparaissent comme des «lettres mortes» qui n'attendent que leur incinération. Les commissions mises en place pour l'élaboration de ces textes n'ont pas tenu compte de la représentativité de la population.

Pour rester dans la logique des réformes et cadre législatif désormais tracés, le gouvernement du Dr Thomas Boni YAYI, est décidé d'assainir le milieu en remettant en cause tout ce qui a été fait par le passé. C'est ce désir d'assainissement du secteur qui a eu pour conséquence la crise survenue dans le secteur du GSM au Bénin.

2.L'assainissement du secteur des télécommunications

1-L'assainissement du secteur du GSM

Il convient de sortir intégralement le diagnostic qui résulte du conseil des Ministres, tenu le mercredi 6 juin 2007⁵ sous la présidence effective du Président de la République, chef de l'État, chef du Gouvernement, Docteur Thomas Boni YAYI. Les travaux ont été essentiellement consacrés à l'examen et à l'adoption des projets de cahiers de charges et de la condition fixant les conditions d'établissement et d'exploitation de réseau de téléphonie de norme GSM en République du Bénin. Des dysfonctionnements et de graves prévarications ont été notés dans la gouvernance du secteur des télécommunications au Bénin. Déjà au Conseil des ministres du mercredi 27 décembre 2006, l'assainissement, le redressement de la gestion financière, comptable et technique du secteur ont été abordés. Des mesures stratégiques mais salutaires ont été prises dont la mise en place par décret, de l'Autorité Transitoire de Régulation des Postes et Télécommunication. L'ATRPT a pour mission de «procéder à la salubrité publique du secteur des télécommunications». Un comité ad'hoc a été créé par arrêté interministériel à ce propos. Il est chargé du recensement et de la vérification de la légalité des activités des prestataires de services de télécommunications au Bénin. Sur une étude commanditée par le gouvernement, l'état des lieux du secteur des télécommunications affiche la présence de cinquante opérateurs dont quarante sept ont été visités. L'étude révèle que la plupart des opérateurs exercent leurs activités en «violation des textes» privant l'État béninois «d'importantes recettes»⁶. Il s'agit de «l'accès anarchique à l'international des réseaux exploités par les entreprises concernées, sans aucune autorisation⁷ (...), l'utilisation frauduleuse des VSAT et liaison ADSL, le non respect de la législation en vigueur (...), l'exploitation sans contrepartie des équipements de Bénin Télécoms SA et l'existence de mal gouvernance à Bénin Télécoms SA», la société nationale de télécommunications⁸

À cet effet, le Conseil des ministres, en sa séance du mercredi 18 janvier 2007, après analyse du rapport du comité ad hoc a décidé des mesures suivantes en vue de la cessation immédiate des activités illégales de prestation de services des opérateurs intervenant dans le secteur des télécommunications en République du Bénin. Ainsi le Conseil a décidé de⁹:

- Supprimer immédiatement tous les accès à l'international effectués hors des installations de Bénin Télécoms SA

⁵Conseil des ministres numéro 17/PR/SGG/Com du 06 juin 2008.

⁶Déclaration de Venance Gnigla, ministre de la Communication du Bénin, « Assainissement du secteur des télécommunications au Bénin : Les opérateurs sommés d'arrêter l'exploitation frauduleuse », Le Matinal, Sonangnon.Net, 22 janvier 2007, http://www.sonangnon.net/actualites/2007/janvier/intlematinal2201_5.php

⁷Par exemple, pour accéder à la France, il y a un opérateur qui pratique le prix de 150 francs CFA. Cet opérateur là devrait passer par Bénin Télécoms. Or, Bénin Télécoms vend la minute à 185 francs CFA. Comment peut-il par conséquent vendre la minute au consommateur final à 150 francs CFA, alors que Bénin Télécoms lui, vend la minute à 185 francs. Cela veut peut être dire que cet opérateur là emprunte des routes qui ne passent pas par les infrastructures de Bénin Télécoms. (Propos de Patrick BENON, Directeur adjoint de Bénin Télécoms SA.

⁸République du Bénin, Plan TIC-BENIN- Feuille de route pour l'assainissement, le redressement et la dynamisation du secteur des télécommunications et des technologies de l'information et de la communication (TIC) au Bénin, Bénin, 2, 2006

(Le Bénin, exemple pratiquement unique en Afrique, d'une inorganisation durable doublée d'une ouverture incontrôlée et tous azimuts, sans vision à long terme et en l'absence de toute Autorité de régulation, a plongé le secteur des télécommunications et des TIC dans un désordre indescriptible propice à toutes les pratiques frauduleuses).

⁹Décision du Conseil des ministres en sa séance du mercredi 18 janvier 2007

- Suspendre tous les arrêtés portant autorisation de prestations de services de télécommunication telles que: la voix sur IP (VoIP), la Boucle Locale Radio (BIR), le Wifi, le Wimax, l'ADSL, les cartes prépayées, à l'exception des fournisseurs d'accès à l'internet et des opérateurs de cybercafés qui exploitent légalement leurs activités
- Démanteler sans délai les installations techniques destinées à la fourniture des services de télécommunications par satellite (VSAT) non autorisées ou utilisées pour fournir des services ouverts au public en violation des textes
- Relever le prix des licences jusque-là octroyées de façon fantaisiste
- Annuler l'Arrêté interministériel portant autorisation de l'interconnexion directe accordée à Bell Bénin Communication pour relier directement son réseau à celui de TELECEL
- S'agissant des différents arrêtés portant autorisation de prestations de service des télécommunications, ils sont suspendus à compter du jeudi 18 janvier 2007.
- De l'exploitation des VSAT: les personnes morales ou physiques détentrices des autorisations d'exploitation seront astreintes au contrôle visant la régularité des activités menées avec leurs installations techniques¹⁰.

Par ailleurs, conscient de l'importance du secteur des télécommunications pour la construction d'une économie émergente au Bénin et surtout de ce que l'investissement en TIC et l'accumulation du savoir-faire qui s'y afférente peuvent induire une hausse substantielle du PIB, le gouvernement du Dr Boni YAYI porte le coût de la licence à 30 milliards de francs CFA payables en une tranche. De plus le gouvernement a pris les mesures qui suivent:

- Le gouvernement a décidé que tous les accès à l'international passent désormais par Bénin Télécoms S.A. puisque la loi actuelle oblige normalement tous les opérateurs à passer par Bénin Télécoms.
- Les appels téléphoniques, résultant du fruit de l'interconnexion entre réseaux en activité au Bénin doivent transiter également par les équipements de Bénin Télécoms.
- Le troisième point concerne les licences qui ont été attribuées, à savoir ADSL, WI-MAX, WI-FI, etc.... Les licences ont donc été suspendues par le gouvernement. Les études qui avaient été faites au départ n'avaient pas pris en compte tous ces paramètres.
- La quatrième décision concerne les cabines téléphoniques des opérateurs mobiles. Ces cabines, le gouvernement vient de rappeler que les opérateurs GSM n'ont pas la licence pour faire des cabines téléphoniques mobiles parce que leur licence ne les autorise qu'à faire de la téléphonie mobile. Pour faire des cabines téléphoniques, il faut d'abord l'autorisation préalable de faire de la téléphonie fixe et de faire des cabines téléphoniques par la suite.
- Toutes ces mesures ne sont pas du goût des opérateurs qui jouissaient jusqu'alors d'un laisser aller duquel ils tiraient un grand profit. Ce mécontentement, ajouté à la ferme volonté du gouvernement du changement de remettre la pendule à l'heure a occasionné ce qu'il convient d'appeler la crise du GSM au Bénin, fondamentalement structurelle et conjoncturelle plutôt que technique.

¹⁰La direction Lc2 Telecom pour un débat transparent et contradictoire...», L'Autre Quotidien, 16 août 2006
http://www.lautrequotidien.com/article.php?id_article=3909

2.La crise du GSM au Bénin

2-1- Suspension des opérateurs Telecel et Areeba

Mis à part le coût de la licence qui est portée à 30 milliards de francs CFA payables en une tranche, par décisions en date des 06 et 12 juillet 2007, l'Autorité Transitoire de Régulation des Postes et Télécommunications a suspendu la licence d'exploitation des réseaux de TELECEL Bénin S.A. et de AREEBA avec pour conséquence immédiate la mise «hors tension»des deux réseaux.

La décision en Conseil des Ministres de la suspension des réseaux AREEBA et Télécel n'est pas imputable à la volonté délibérée pour les responsables de ces deux entreprises GSM à payer les 30 milliards de droit d'achat de la licence en République du Bénin. Cette décision n'est que la conjonction de plusieurs démarches qui portent entorse aux dispositions juridiques et réglementaires en vigueur. Les licences de ces deux opérateurs de téléphonie mobile GSM, SPACETEL Bénin et Télécel Bénin ont été suspendues le jeudi 12 juillet 2007. À ces opérateurs, Télécel Bénin SA et SPACETEL, il est reproché la violation des dispositions des articles 4 alinéas 4¹¹ et 6 du cahier des charges et partant de l'article 6 alinéa 2¹² de la convention du 23 août 2004.

Or, pour opérer le passage de TELECEL à MOOV, l'opérateur Télécel Bénin SA a déclaré aux autorités qu'il ne s'agissait pas d'une modification de leur actionnariat, ni de substitution d'opérateur, mais d'un changement de nom commercial sans incidence sur l'actionnariat.

À l'étude des dossiers fournis par l'opérateur TELECEL BENIN SA, l'Autorité de Régulation s'est rendue compte qu'il s'agissait d'une «substitution d'opérateur, substitution pourtant réglementée par les textes en vigueur que l'opérateur s'est permis de bafouer et de violer».

En effet, l'actionnaire majoritaire de Télécel Bénin, Atlantique Télécoms, a été racheté par la société ETISALAT, devenue alors actionnaire majoritaire, contrôlant de droit et de fait les activités de la société Télécel Bénin SA, toute chose contraire aux cahiers des charges.

De l'autre côté, les responsables de la société SPACETEL Bénin SA ont, assistés de leurs conseils, eux aussi estimé que le passage de AREEBA à MTN n'est qu'un simple changement de nom commercial. Mais après étude du dossier transmis à l'Autorité de Régulation et d'une lettre du Vice Président du groupe MTN, la société MTN a repris intégralement les intérêts du groupe INVESTCOM, propriétaire à raison de 75 % du capital de la société SPACETEL Bénin SA. Il est aussi reproché à la même d'avoir violé, outre les articles 4 alinéa 4 et 6 alinéa 2 du cahier des charges, les dispositions des articles 19 et 20 de l'Ordonnance n°2002-002 du 31 janvier 2002 portant principes fondamentaux du régime des télécommunications en République du Bénin¹³.

¹¹La licence est personnelle. Elle ne peut être cédée ou transférée à un tiers qu'après approbation de l'Autorité de régulation. Le titulaire notifie tout projet de cession à l'Autorité de Régulation. Il en est décidé conformément à la loi. Toutefois, à défaut de réponse dans un délai de deux mois, à compter de la date de la notification, le silence d'Autorité équivaut à une acceptation.

¹² est soumise à l'approbation de l'Autorité de Régulation dans les formes prévues par la loi, la cession de licence lorsqu'elle résulte de changement de statut juridique du titulaire, notamment par la création d'une nouvelle entreprise ou suite à une opération de fusion ou d'acquisition d'entreprise.

¹³Article 19 : « Toute modification apportée aux informations énoncées dans la demande de permis ou de déclaration préalable doit être portée immédiatement à la connaissance de l'Autorité de Régulation qui peut, par décision motivée, inviter le titulaire du permis à renouveler sa demande ou déposer une nouvelle déclaration».

Voilà le jeu auquel voudraient se livrer les deux opérateurs GSM. Un jeu où les partenaires ne sont plus les mêmes. Des partenaires qui n'ont plus le même visage ni les mêmes convictions, inéluctablement vindicatifs à bord.

Toute analyse faite de la situation, il ressort de cette crise une volonté manifeste des opérateurs de ne pas se conformer aux dispositions de l'Ordonnance n°2002-002 du 31 janvier 2002 portant principes fondamentaux du régime des télécommunications en République du Bénin. Sinon comment comprendre ce bras de fer qu'ils ont engagé avec le gouvernement sachant de toute évidence qu'ils sont en total désharmonie par rapport à la réglementation en vigueur?

Ceci n'étonne personne. Les mauvaises habitudes ont pris le temps de s'installer. Il est très difficile de changer des habitudes et comportements qui ont le temps de s'installer en nous. Pendant longtemps, sous l'ère du gouvernement du Président Mathieu KEREKOU, se sont développés des réseaux de complicité, de clientélisme qui vont en porte-à-faux des principes de la bonne gouvernance. De telles pratiques étaient monnaie courante au point où l'État est toujours perdant aux procès qu'il devrait normalement gagner et ceci avec la complicité et la mauvaise foi de ses cadres. Dans ce cas, les opérateurs ont peut-être cru qu'en durcissant le ton et en maintenant leur position de refus d'obtempérer aux injonctions, le gouvernement finirait par lâcher du lest. Vues les conditions dans lesquelles le Président Boni YAYI est venu au pouvoir, une mauvaise gestion de ce dossier entacherait sa mandature, donc sa conception du CHANGEMENT et lui coûterait une perte de confiance de son électorat. Cette crise qui n'aurait pas dû perdurer a pris l'allure d'une affaire politique puisque les enjeux de part et d'autre étaient importants.

D'autre part, les opérateurs ont également maintenu leur position parce qu'ils auraient appris que le Président Boni YAYI voulait intégrer un cinquième opérateur GSM. C'était comme un secret de polichinelle. Ceci serait contenu, d'après ce qu'ils ont entendu, dans des accords secrets liés à la Coprosperité entre le président Béninois et le Président Nigérian Olusegun OBASANJO. Cette POSITION du gouvernement était une stratégie, une façon de faire pour envenimer le problème et faire intervenir un cinquième opérateur comme réponse à un essoufflement, disaient-ils. Que le Président Boni YAYI, en signant ces accords, détiendrait une part d'action dans le capital de la société indexée. Ce qui fût fait. Rapidement, un appel d'offre international a été lancé. Le cinquième opérateur est effectivement Nigérian: «GLOBACOM». Ils ont gagné l'appel d'offre dans une ambiance de soupçons.

Par ailleurs, le seul péché du gouvernement actuel est de n'avoir pas pris conscience de toute la mesure de la situation avant de procéder à la suspension des deux opérateurs. Il aurait fallu une mise en garde et un avertissement avant d'en arriver à cette mesure drastique de mise hors tension des deux réseaux. Aussi le gouvernement ne savait-il pas que les opérateurs allaient lui tenir tête, et du coup pris dans une impasse, la situation s'est envenimée: le gouvernement ne pouvait plus rebrousser chemin et dès lors, ce sont les consommateurs qui en ont fait les frais. Entre temps, les députés, réunis en séance plénière le jeudi 19 juillet ont écouté pendant plus de cinq heures le gouvernement sur les raisons de la suspension. A la fin, ils ont exprimé leur désapprobation.

Au-delà des consommateurs, si l'on devait évaluer les manques à gagner occasionnés par cette crise tant pour les opérateurs GSM, les opérateurs économiques que pour le gouvernement on se retrouverait dans les milliards de Fvfa. Dès lors, il aurait mieux valu donner un moratoire à ces deux sociétés. Ceci aurait évité les situations dommageables enregistrées sur les plans économique, politique et social, les pertes

de devises pour les opérateurs économiques et pour l'État, le chômage de ces nombreux jeunes et toutes les incidences que cela a dû avoir sur la situation déjà précaire des populations. Le quotidien 'La Nouvelle Tribune', a relevé une gaffe commise par le ministre Désiré ADADJA. Le ministre avait affirmé devant les parlementaires qu'aucune analyse préalable n'a été faite sur les conséquences que peut engendrer la suspension des deux réseaux tant pour le gouvernement que pour les consommateurs. Curieusement, lors de sa dernière intervention devant la presse nationale pour faire l'état des lieux, il indiquait que «toutes les dispositions ont été prises avant que la décision n'intervienne». Pour Belly KPOGODO de 'La Nouvelle Tribune'¹⁴, «ce sont là deux déclarations contradictoires qui étalent aux yeux de tous les insuffisances de la communication dudit ministre dans le cadre de ce dossier. Visiblement, cela laisse croire que du côté du gouvernement, on ne se concerta pas suffisamment avant de prendre les décisions sur des sujets aussi sensibles que celui de la communication. Et lorsqu'on sait que le ministre en charge de ce secteur se laisse aller à ces genres de légèretés, il y a de quoi s'interroger».

Pour finir, c'est à une récupération politique qu'on a assisté. Les ténors de l'opposition se sont emparés de la crise pour relever les insuffisances enregistrées au niveau du gouvernement. La population est restée insensible aux agitations de cette opposition qui était au banc des accusés. «Si nous en sommes arrivés à cette situation, c'est grâce à vous». Comme une cerise sur un gâteau, la crise, par malheur pour les opposants, a connu un dénouement le jour même de la conférence de presse organisée par l'opposant Adrien HOUNGBEDJI. Cette sortie a été considérée par les populations comme inopportune, nulle et de nul effet.

¹⁴«Les deux gaffes du Ministre ADADJA», Quotidien La Nouvelle Tribune, 30 juillet 2007.

2-2- Dénouement de la crise

Après cinquante trois jours de crise et d'inactivité, TELECEL enfin est réactivée¹⁵. Les responsables de cette structure de téléphonie mobile ont finalement accepté de signer le protocole d'accord par lequel ils s'engagent à payer la totalité des 30 milliards de Fcfa imposés par l'Etat. C'est le ministre Désiré ADADJA qui a annoncé la nouvelle aux consommateurs béninois.¹⁶ Pour le cas de MTN, l'Autre Quotidien, quotidien indépendant béninois titre dans sa parution du 17 septembre 2007: MTN : Affaire d'États. Ouf ! Fin de partie. Ce fut comme un rêve pour bien des consommateurs : Areeba, le plus populaire des réseaux GSM a été enfin, après un long bras de fer, autorisé à se remettre sous tension. Et cela, de la manière la plus inattendue : depuis l'Afrique du Sud. Le Président Boni YAYI s'est personnellement déplacé, avec certains membres du gouvernement Afrique du Sud pour rencontrer le Président Tabo MBEKI, pour trouver une solution définitive au problème. Jusqu'à nos jours, le contenu de ces accords est resté secret.

Qu'est-ce que cette crise a concrètement apporté à l'État béninois?

¹⁵La décision qui rétablit le réseau Télécel-Bénin

L'Autorité Transitoire de Régulation des Postes et Télécommunication, Vu La Loi N° 90-032 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin;

Vu la Loi N°2001-31 du 27 Septembre 2001 portant principes fondamentaux du régime des postes en République du Bénin; Vu l'Ordonnance N°2002-002 du 31 Janvier 2002 portant principes fondamentaux du régime des télécommunications en République du Bénin;

Vu la proclamation le 29 Mars 2006 par la Cour Constitutionnelle des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 19 Mars 2006; Vu le Décret N°2007-300 du 17 Juin 2007 portant composition du Gouvernement;

Vu le Décret N°2006-459 du 5 Septembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère Délégué, chargé de la Communication et des Nouvelles Technologies auprès du Président de la République;

Vu le Décret N°2007-209 du 10 Mai 2007 portant création, attributions et fonctionnement de l'Autorité Transitoire de Régulation des Postes et Télécommunications en République du Bénin; Vu le Décret N°94-361 du 4 Novembre 1994 portant approbation de la déclaration de la politique sectorielle des Postes et Télécommunications;

Vu le Décret N°2007-298 du 16 Juin 2007 portant approbation des clauses du cahier des charges et fixant les conditions d'établissement et d'exploitation du réseau de téléphonie mobile de norme Gsm en République du Bénin;

Vu le Décret N°2007-97 du 16 Juin 2007 portant approbation de la convention d'exploitation de réseau de téléphonie mobile de norme Gsm au Bénin;

Vu le cahier des charges Télécel-Bénin et la convention d'exploitation en date du 24 Août 2004;

Considérant que par Décision N°0002/V-CC-C du 06 Juillet 2007 la licence de la Société Télécel-Bénin SA. a été suspendue et le réseau mis hors tension pour violation du cahier des charges et de la licence signée par elle le 24 Août 2004;

Considérant qu'au lendemain de cette suspension une période de discussion a été ouverte avec ladite société aux fins de signer une nouvelle convention et un nouveau cahier des charges; Considérant que la Société Télécel-Bénin SA s'engage ce jour 6 Septembre 2007 par un Protocole d'Accord signé avec le Gouvernement de la République du Bénin à se conformer au nouveau Cahier des Charges et à la nouvelle Convention fixant les conditions d'établissement et d'exploitation du réseau de téléphonie mobile de norme Gsm en République du Bénin;

Considérant qu'en agissant ainsi la Société Télécel-Bénin SA se conforme, d'une part, aux dispositions du Décret N°2007-97 du 16 Juin 2007 portant approbation de la convention d'exploitation de réseau de téléphonie mobile de norme Gsm au Bénin et, d'autre part, aux dispositions du Décret N°2007-298 du 16 Juin 2007 portant approbation des clauses du cahier des charges et fixant les conditions d'établissement et d'exploitation du réseau de téléphonie mobile de norme Gsm en République du Bénin;

Décide:

Article 1 la Société Télécel-Bénin SA est autorisée à remettre sous tension son réseau de téléphonie mobile de norme GSM à compter du 6 Septembre 2007.

Article 2: la présente décision prend effet à compter de la date de sa signature.

Fait à Cotonou, le 6 Septembre 2007.

¹⁶<http://www.comafri.com/beninpress24.htm>

Les différentes péripéties de ce dossier témoignent d'un flou autour de cette affaire. Biens des Béninois continuent, jusqu'à nos jours, à se poser des questions.

Si l'on devrait en tirer une leçon, c'est de suggérer qu'avant toute réforme des solutions alternatives soient prévues; que les conséquences qui en découleraient soient évaluées, sur tous les plans, avant que la mise en vigueur de décisions aussi importantes que celles-là soient prises.

Fondamentalement, cette crise est révélatrice d'un profond mal qui a caractérisé et qui continue de caractériser la gestion des affaires publiques au Bénin. Si les opérateurs en sont venus à changer de main à maintes reprises sans en aviser l'autorité de régulation, c'est dû à l'environnement qui favorisait de telles pratiques: pas de suivi des textes et lois votés, absence d'exécution des décisions prises, clientélisme, abus d'autorité, mauvaise gestion, corruption et autres pratiques. C'est dire que les opérateurs ont exploité les failles du système. Il importe donc de veiller au respect des lois de la cité en sévissant pour mettre de l'ordre dans la gestion de la chose publique.

Par ailleurs, il faut saluer le courage et la détermination du Dr Boni YAYI qui, en dépit de toutes les erreurs commises dans la gestion de ce dossier, a su apporter une profonde réforme dans ce secteur. Aujourd'hui ce secteur, mieux que par le passé, est assaini. L'État profite visiblement des dividendes qu'il génère. Annuellement, 1% des recettes brutes des opérateurs GSM est sollicité pour favoriser la mise en place du Fonds d'Accès Universel. Ce fonds pour desservir les zones rurales où les infrastructures TIC sont inexistantes afin de contribuer à la réduction de la pauvreté. Cette crise aura donc permis de réformer le secteur. Toute nouvelle installation, tout nouvel opérateur GSM doit se conformer aux cahiers des charges et payer un droit de licence qui s'élève désormais à 30 milliards de francs CFA. L'opérateur est également astreint à d'autres obligations relevant du social. On se demande si l'autorisation d'installation d'un cinquième opérateur en pleine crise du GSM n'est pas une façon pour l'État de dire qu'il est sorti gagnant de cette crise. On ne saurait le dire mais une chose est sûre, le nouvel opérateur a accepté toutes les nouvelles conditions. Ainsi le gouvernement a procédé par l'intermédiaire de l'Autorité Transitoire de Régulation des Postes et Télécommunication, à l'octroi de la licence au cinquième opérateur retenu sur appel à candidature : GLOBACOM, opérateur Nigérian. Au nom de l'accord de co-prospérité, ce cinquième opérateur devrait commencer à offrir ses services aux Béninois, deux mois après la signature de la convention d'exploitation de la licence de type GSM.

Pour les consommateurs béninois, le Président béninois, Thomas Boni YAYI a voulu, au regard des amitiés exceptionnelles du Président béninois avec son homologue Nigérian d'alors, Olusegun OBASANJO lui faire cette faveur. D'autres ont affirmé que le Président Boni YAYI et Olusegun OBASANJO détiennent des parts d'action à GLOBACOM.

Eu égard aux décisions prises, il a semblé que le gouvernement a accordé une attention particulière au dossier de GLOBACOM. Des voix se sont levées le lendemain sur les chaînes de télévision et de radio pour fustiger cette attitude du gouvernement comme quoi, «Quelque chose se cachait derrière cet accord en tenant compte des innombrables voyages effectués sur le Nigéria par le Président de la République».

Enfin remarquons que dans cette même période de bras de fer avec le gouvernement, les deux sociétés de GSM suspendues couvaient en leur sein aussi des crises internes qui, indépendamment des mesures prises par le gouvernement, avaient aussi contribué à l'enveniment de la crise. En effet l'opérateur économique béninois ZOUBEROU Issa Sayo qui détient 35% du capital d'Areba assigne en justice MTN. L'ancien ministre Sévérin ADJOVI, actionnaire à 49% de Moov engage la même démarche contre MOOV.

La société SOGRECI Sarl qui appartient au Sieur ZOUBEROU Issa Sayo est titulaire de 3 122 actions et la société Investcom Global Limited, 5797 actions. Le groupe MTN Limited prétend avoir acheté 75% des actions de la société Spacotel Bénin SA or, la société SOGRECI Sarl n'a donné aucun mandat de vente de ses actions à la société Investcom Global Limited¹⁷. La décision du tribunal est sans appel: «Dire et juger subséquemment que la cession d'actions dont se prévaut le groupe MTN Limited porte sur une partie des actions de la société SOGRECI Sarl et de ce fait est nulle ou en tout cas inopposable à cette dernière avec toutes conséquences de droit; condamner le groupe MTN Limited aux dépens».

L'ancien ministre Séverin ADJOVI, quant à lui, a assigné MOOV en justice en raison du blocage qui est observé dans le cadre des activités de l'entreprise et qui porte de sérieux préjudices à ses intérêts.

Au-delà de l'octroi des licences GSM qui a conduit à l'ouverture du secteur, il faut noter que la libéralisation des télécommunications s'est aussi traduite par des contrats flous qui liaient Bénin Télécoms à certaines sociétés privées de télécommunication, plongeant Bénin Télécoms dans un marasme financier sans précédent.

3. Les divers contrats de Bénin Télécoms avec les sociétés privées de Télécommunication

1. Politique ou mauvaise gestion?

4. Les divers contrats de Benin Telecoms avec les sociétés privées de Télécommunication: Rien que du flou

1. Les pratiques de la bonne gouvernance mise à mal

La conférence Nationale des Forces Vives de la Nation en 1990 constitue un tournant décisif dans l'histoire du Bénin. Ses populations, dans la plus profonde de leur chair, ont arraché, au prix de leur combat, la victoire de la liberté. Au lendemain des décisions consensuellement prises, figure cette volonté d'engager le Bénin dans la voie de la démocratie, de la liberté d'entreprise, de la bonne gouvernance pour asseoir un développement sans précédent. Les Béninois y ont cru. La lanterne dans les mains, ils ont cherché à positionner des hommes de qualité qui aient la capacité d'impulser fort bien ce développement voulu. Car, toute analyse faite, un marasme économique s'est emparé des institutions étatiques assujetties au Programme d'Ajustement Structurel (PAS). Malheureusement, les espoirs se sont très tôt estompés. L'économie du pays a été prise en otage. Il n'y a pas de jour où un scandale ne soit dénoncé. Dans le secteur des télécommunications, beaucoup de scandales ont vu le jour. L'Affaire TITAN,

¹⁷Boubacar Boni Biao, Journal Le Matinal, 16 août 2007 - «C'est pour ces motifs que le tribunal de première instance de Cotonou demande aux responsables de MTN de se présenter devant les juges le 20 septembre 2007. En fait, La Société Spacotel Bénin qui est entre-temps devenue Bénincell et plus tard Areeba a été créée par la société Investcom Global Limited à raison de 5797 actions (65%) et la Société générale de représentation, commerce et industrie (SOGRECI) dont le président directeur général n'est autre que M.ZOUBEROU Issa Sayo à raison de 3122 actions (35%). Lorsque MTN a voulu s'installer au Bénin, elle a entrepris des négociations avec Investcom Global Limited qui a exigé avoir 75% de son capital dans tous les pays où cette société est présente. Or, au Bénin Investcom ne détient que 65% du capital d'Areeba comme nous l'avons affirmé au-dessus. Pour satisfaire aux desiderata de MTN, les responsables d'INVESTCOM Global Limited ont cédé leurs actions mais également 10% des actions de M. ZOUBEROU Issa Sayo. Fait plus grave, toutes ces opérations ont été menées sans que M.Issa Sayo ne soit mis au courant, le mettant du coup dans l'impossibilité d'exercer son droit de préemption reconnu par les textes. Donc MTN n'est ni reconnu par les statuts de Spacotel Bénin ni par le gouvernement béninois. Par conséquent il ne peut parler aux noms des actionnaires de Spacotel Bénin»

l’Affaire LC2-TVnet et des cas avérés de mal gouvernance pour ne citer que ceux-là. Le peuple est, une fois de plus, piégé. Tenez!

La stupéfaction a gagné le cœur des Béninois en ce petit matin du vendredi 04 mars 2005. L’affaire TITAN corporation, une société américaine spécialisée dans les télécommunications qui, condamnée par la justice américaine, le 02 mars 2005, devra payer une amende de 28 millions de dollars (environ 14 milliards de francs CFA), pour une affaire de corruption ou de pot de vin à l’endroit de certains dirigeants béninois lors des élections présidentielles de 2001.

Les hauts responsables de l’État béninois, à divers niveaux, ont été ébranlés par cette affaire qui sentait très mal. Pour une fois, la justice est restée comme tétanisée devant cette affaire. La lutte contre la corruption, avec ses corollaires d’institutions mises en place n’a pas tenu les fleurs escomptées. Sans doute, le Béninois, dans son coin, savait ce que représentaient ses slogans qui rabâchaient ses oreilles à longueur de journée. «Qui crie au voleur?», Le voleur lui-même?

En tous cas, des réseaux de complicités, de corrupteurs et de corrompus ont eu le temps de s’installer confortablement. L’histoire de notre pays retiendra qu’il a existé une panoplie d’actions vaines, d’initiatives de l’État contre la corruption. Pendant la période révolutionnaire (1972-1990), les commissions AHOANSOU et AMOUSSOUKPAKPA ont existé. Le Centre SOS Corruption créé sous le quinquennat du Président SOGLO a accouché d’une souris. Celui-ci promettait de faire rendre gorge à tous les indécents. De 1996 à 2006, la Cellule de la moralisation de la vie publique (CMVP) a été installée par l’ancien Président de la République, Mathieu KEREKOU. Et pourtant, des milliards et des milliards des contribuables béninois ont été détournés sans qu’il y ait eu la moindre sanction. Et par rapport à ce dossier, l’État béninois a montré également ses limites. Puisqu’il s’agit d’accusations liées à la falsification de documents, de comptes et de fraudes fiscales. TITAN Corporation¹⁸ a débuté ses affaires dans les années 99 avec comme tout premier partenaire: l’Office des Postes et Télécommunications. Le contrat qui liait le groupe TITAN et l’OPT¹⁹ concernait l’installation et l’exploitation de LIBERCOM, une filiale de Bénin Télécoms (ex-OPT), spécialisée dans la vente et l’exploitation des produits GSM. Un différend éclate entre l’opérateur historique et le groupe américain qui devait investir 30 milliards de Fcfa dans la mise en place de cette filiale. Vu les conflits qui se profilaient à l’horizon, vu le risque de perdre le marché, le groupe TITAN a profité des élections de 2001 pour aguicher certaines autorités du pays avec un pactole de 2,1 millions de dollars US (environ 1,3 milliard de francs CFA). Et pourquoi les responsables de TITAN ont agit de la sorte? Parce que le groupe TITAN tenait à gagner le marché puisqu’une autre société, Afro network Ltd, aurait signé un partenariat avec Bénin Télécoms pour la mise en place de “LIBERCOM”. Des contrats flous ont été également signés en défaveur de Bénin Télécoms qui est devenue la vache à lait des responsables au sommet. Des fonctionnaires de Bénin Télécoms nous ont fait part de leur ahurissement quant aux contours flous que présentait le partenariat entre LC2Télécoms et Bénin Télécoms SA. Signé en 2002 avec LC2Télécoms, le contrat était, selon les fonctionnaires « une pure cession des activités de Bénin Télécoms à cette société». Des litiges autour de dettes impayées par cette société, estimées à près de 12 milliards de nos francs envers Bénin Télécoms SA. Et son PDG, un ancien ministre du gouvernement de Mathieu KEREKOU n’a pu avoir ces facilités que grâce à sa position politique. Eh oui! L’administration publique béninoise est trop politisée. C’est l’un des freins qui concoure à la misère de son

¹⁸Titan, une société du Delaware dont le siège est à San Diego en Californie, est cotée à la bourse de New-York. La compagnie s’appuie sur diverses filiales directes et indirectes dans plus de 60 pays dans le monde.

¹⁹OPT: Office des Postes et Télécommunications du Bénin, aujourd’hui dénommé Bénin Télécoms SA. C’est l’opérateur historique.

peuple, donc au sous développement. Comme l'a si bien dit Jérôme CARLOS, chroniqueur indépendant, « notre administration actuelle est un monstre logé au cœur de l'État. Elle prolifère comme un redoutable cancer qui ronge les chairs. Nombreux sont les médecins, soigneurs, marabouts qui se relaient à son chevet. Les uns et les autres y vont de leurs audits, enquêtes, contrôle et inspections, mais sans succès. Ne sachant ni par où ni comment examiner le monstre, ils n'arrivent toujours pas à poser le bon diagnostic»²⁰.

Pour finir, revenons sur l'affaire du groupe TITAN qui, finalement, a gagné le marché. Mais, il ne l'a pas exécuté, occasionnant des pertes à ladite société: 30 milliards de Francs CFA. «Dans cette autre affaire de gros sous, du matériel de télécommunication (VSAT), d'une valeur de 5 millions, aurait été facturé à près de 100 fois son coût réel»²¹. Des dérives ont été identifiées. Des journalistes ont été interpellés et condamnés par les instances judiciaires du Bénin. Clément ADECHIAN, Directeur de publication et Cécil ADJEVI du journal 'L'Informateur'²² ont été sanctionnés pour avoir trop écrit. Comme une cerise sur le gâteau, nous devons retenir que Bénin Télécoms s'est endetté en payant doublement des prestations au groupe TITAN et en offrant des prestations approximatives aux consommateurs béninois à coûts très élevés c'est-à-dire hors compétition. Aujourd'hui, le ronchonement des populations n'enlèverait en rien la nature du contrat signé entre Bénin Télécoms et la société d'État chinoise ZTE (Zhonging Télécommunications Limited). Les services offerts par cette société sont une solution au secteur des télécommunications au Bénin. La désuétude des matériels était un frein dans l'élargissement de la couverture en téléphonie au Bénin. Malheureusement, les consommateurs ne sont pas contents des services qu'offre Bénin Télécommunications et son partenaire ZTE. Pour les consommateurs, c'est encore une fois, des forfaits économiques qui ne leur profitent pas. La qualité des produits qui sont livrés est approximative, la qualité des services laisse à désirer également. «Le Zékédé vient empirer la situation de l'accès au téléphone. Nous ne sommes pas satisfaits», criait un interlocuteur lors de nos entretiens. Et pourtant, des millions de francs ont été dépensés pour accompagner la communication sur le produit. «C'est zéro, tout ça. Il faut privatiser Bénin Télécoms pour que nous ayons dorénavant des services de qualité», lança-t-il pour finir. L'internet avec Zékédé est contestable aujourd'hui avec les ruptures intempestives du flux de la connexion.

²⁰Jérôme Carlos, «Corruption : Le point de non retour», Blessnet.com, 17 juillet 2009, <http://chronique.blessnet.com/index.php?p=926&more=1&c=1&tb=1&pb=1#more926>

²¹Wilfrid Hervé Adoun et François K. Awoudo, Bénin: une démocratie prisonnière de la corruption, Fondation Friedrich Ebert, 2008.

²²Jugement COR.CD1 N°007 du 17 janvier 2006: Attendu qu'il s'en suit que les faits ainsi articulés dans la citation en date du 23 Mars 2005 comporte des allégations et imputations de faits qui sont de nature à discréditer Gaston ZOSSOU et à porter gravement atteinte à son honneur et à sa considération;

Qu'en outre ces faits et allégations suffisent à prouver que les prévenus sont de mauvaise foi;

Attendu que pour avoir été publiée dans un quotidien la diffamation est publique;

Attendu que ces faits sont constitutifs du délit de diffamation et d'injures prévus et punis par les articles 26, 29, 30, 40, 41 et 45 de la loi N° 60-12 du 30/06/1960 sur la liberté de presse et 83 à 86, 102-3 et 6 de la loi N° 97-010 du 20 Août 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel et dispositions pénales spéciales relatives aux délits en matière de presse et communication en République du Bénin 59 et 60 du Code Pénal ;

Qu'étant Directeur de Publication du quotidien l'Informateur dont la parution 690 du 04 Mars 2005 comporte des faits incriminés, Clément ADECHIAN doit être retenu dans les liens de la prévention;

Qu'il y a lieu de le déclarer coupable du délit de diffamation;

Attendu que l'écrit querellé est l'œuvre de Cécil ADJEVI, journaliste au quotidien «L'INFORMATEUR»;

Qu'il en ressort que c'est lui qui a fourni les moyens au dit quotidien, l'a aidé et l'a assisté à faire la publication dommageable;

Qu'il y a lieu de conclure qu'il s'est rendu complice du délit de diffamation reproché au sieur Clément ADECHIAN;

En conclusion, les dirigeants, les responsables administratifs à divers niveaux, ne sont pas prêts pour le développement du secteur des télécommunications au Bénin. L'absence de volonté politique doublée de comportements sournois des acteurs a permis de comprendre qu'on ne prêche pas pour la chapelle du développement. L'individualisme de plus en plus poussé des hommes et femmes, les pesanteurs sociologiques qui affectent les pratiques de la Bonne Gouvernance, la forte politisation de l'administration constituent des indicateurs de contre-performance pour l'ensemble de l'économie. Tout le système économique est fragilisé du fait que la facilité a gagné le cœur des Béninois. L'Homme qu'il faut n'est pas à la place qu'il faut. Plutôt, l'homme qui est là ou qu'on a nommé au poste doit contribuer à renflouer les caisses des partis politiques afin d'en faire de puissants partis, non influençables, incontournable pendant les joutes électorales. L'amateurisme, la facilité, la gabegie ont pris d'assaut le secteur des télécommunications qui, pourtant est un secteur de pointe. Le laxisme des dirigeants au sommet de l'État nous indique le chemin inéluctable de la complicité et du faux. Dans ce système, eux tous se tiennent la main. Il est de notoriété publique que de nos jours, c'est le système «Tu me tiens, je te tiens» qui marche. Et pendant longtemps, des milliards ont été dilapidés sans que les villages n'aient bénéficié d'infrastructures de communication. Que ne penserait-il pas, Jérôme Carlos qui affirme, je cite: «Et nous n'en étions plus à un paradoxe près. Le voleur de poulet est rudoyé, passé à tabac, voire brûlé vif. Mais celui qui fait main basse sur le milliard, par exemple, est un caïd respectable et respecté. Son exploit est salué. Il lui vaut de se voir dérouler le tapis rouge. À lui les ovations d'une foule d'admirateurs et de fans en délire. Alors, silence, on bouffe !»²³ Et la fracture numérique est persistante; l'écart se creuse de façon inquiétante au grand profit de l'ignorance et de l'inefficacité, du manque d'une vision prospective à court, moyen, long terme sur le secteur. L'écart se creuse, et les cadres sont là, hypnotisés par l'argent frais et vif. Quelle thérapie de choc faut-il appliquer pour une nouvelle conscience du développement? Quel substrat, quelle potion magique faudra-t-il donner à cette conscience rétrograde, à cette élite alitée pour provoquer la métamorphose?

L'ensemble de toutes ces situations sus-évoquées ont amené à penser à une meilleure gestion du secteur à travers certaines recommandations qui éviteraient qu'à l'avenir on ne retombe dans ces mêmes travers. Il s'agit entre autres:

5. Propositions et recommandations

Au plan politique:

- Dépolitiser l'administration béninoise. Elle est fortement politisée et les pesanteurs sociologiques (appartenance à une même communauté, ethnie...) prévalent toujours dans le choix des ressources humaines.
- Mettre effectivement en application le PLAN de TIC-BÉNIN qui n'est que la feuille de route pour l'assainissement, le redressement et la dynamisation du secteur des télécommunications et des technologies de l'information et de la communication (TIC) au Bénin.
- Revoir les règles de nomination du Directeur général de Bénin Télécoms et des Directeurs centraux pour apporter plus de crédibilité à l'institution.
- Faire en sorte que le rêve que le Bénin devienne le quartier numérique de l'Afrique soit une réalité. Pour ce faire, il faut que le ministère de la Communication et de la Promotion des

²³Jérôme Carlos, « Corruption : Le point de non retour », Blessnet.com, 17 juillet 2009, <http://chronique.blessnet.com/index.php?p=926&more=1&c=1&tb=1&pb=1#more926>

Technologies Nouvelles continue de fouetter ce secteur par des réformes de façon continue dans l'intérêt supérieur des consommateurs.

- Faire de l'administration béninoise, une administration de développement et non seulement une administration de service.
- Soutenir les organisations non gouvernementales qui travaillent pour l'appropriation sociale des TIC au Bénin.

Au plan législatif et réglementaire:

- Revoir le statut de l'Autorité Transitoire de Régulation des Postes et Télécommunications par rapport à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC). Il faut dire que la HAAC est une institution reconnue par la constitution béninoise alors que l'ATRPT est une institution reconnue par ordonnance.
- Adopter un Code National des Télécommunications.
- Actualiser et adopter de nouvelles lois à l'Assemblée Nationale dans le cadre de l'assainissement du secteur (Projet de loi d'orientation relatif à la société de l'information, Projet de loi relatif à la cybercriminalité, Projet de loi relatif à la protection des données à caractère personnel, Projet de loi relatif aux transactions électroniques).
- Procéder au vote, à l'Assemblée Nationale, de textes, lois, qui encouragent le développement des TIC par la prise en compte de l'approche «GENRE» dans les administrations publiques.
- Promulguer d'autres nouvelles lois sur la défiscalisation des matériels informatiques (tous les matériels informatiques) mais également sur les matériels de télécommunication.
- Mettre en place un organe de veille, qui, comme le dit son nom, veille à l'applicabilité et au respect strict des textes et lois promulgués dans le secteur des télécommunications.
- Revoir le statut de l'AGeNTIC et en faire une institution spécialisée dans la maîtrise d'ouvrages délégués en matière de TIC.
- Réduire sensiblement les tarifs douaniers afin de susciter un nouvel essor dans le secteur.

Pour bénin télécoms sa

- Accélérer le processus de la cession de Bénin Télécoms.
- Pour ce qui est de la cession, faire en sorte que les secteurs (téléphonie, internet, fibre optique, soient cédés différemment. Que la privatisation ne soit pas une privatisation globale. Qu'elle soit compartimentée et que l'État béninois ne se désengage pas complètement de ce secteur aussi sensible que sont les télécommunications.
- Que l'État procède à la mise en place d'un organe qui élabore toute stratégie d'exploitation de la fibre optique afin de démocratiser l'accès à l'information et ceci, à moins coût.
- Établir et exploiter un réseau de télécommunications ouvert au public.
- Fournir des services de télécommunication de qualité à des coûts compétitifs.
- Mettre en place des politiques conséquentes pour desservir les zones rurales en infrastructures de télécommunication afin d'amoinrir sensiblement la fracture numérique.
- Procéder rapidement à la mise en place du Fonds d'Accès Universel.
- Sortir un chronogramme par rapport au financement des zones rurales en infrastructure de base, à partir du FAU, pour permettre un accès équitable à l'information.

- Renforcer le partenariat avec les institutions internationales, les banques, les assurances afin que les investissements soient sûrs, sécurisés.
- Renforcer le partenariat Nord-Sud afin de favoriser les échanges de pratiques, de savoir-faire dans le domaine des TIC au nom du renforcement des capacités des ressources humaines.

Pour l'autorité transitoire de regulation des postes et télécommunications

- Que l'ATRPT jouisse d'une totale autonomie et ne soit pas la caisse de résonance du ministère de la Communication et de la Présidence de la République.
- Que l'ATRPT joue réellement le rôle d'arbitre et que les intérêts des consommateurs soient strictement défendus conformément aux dispositions des lois républicaines en matière de TIC.
- Que l'État et surtout l'ARTP veille scrupuleusement au respect des cahiers de charges signés par les opérateurs privés exploitant les licences GSM.
- Que l'ATRPT veille au respect des dispositions de la loi portant principes fondamentaux du régime des postes et de l'ordonnance portant les principes fondamentaux du régime des télécommunications en République du Bénin. Elle doit prendre les mesures idoines visant à assurer la continuité des services publics et protéger les intérêts des usagers.