

### **MEMOIRE**

Pour l'obtention du diplôme de :

### MASTER EN REGULATION DU NUMERIQUE

### **GUEDEGBE COOVI HERVE**

CONTRIBUTION A LA GESTION DES FINS DE LICENCE DE RESEAU DE TELEPHONIE MOBILE DANS L'UEMOA : Étude de cas au Bénin

# Mémoire dirigé par :

M. Laurent GILLES, Professeur à Télécom Paris Tech

Juin 2018

### **AVERTISSEMENT**

L'université ParisTech n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur.

### **DEDICACES**

Je dédie ce travail à tous ceux qui me soutiennent dans ma vie et pour mon combat professionnel.

### **REMERCIEMENTS**

Je suis très reconnaissant envers mon encadreur, Monsieur Laurent Gilles, Professeur à à Télécom Paris Tech, qui a accepté m'encadrer pour tout le déroulement de ce travail.

Je remercie les membres du Jury qui ont bien voulu évaluer ce travail.

Je remercie sincèrement les collègues de la promotion pour leur disponibilité à fournir des informations.

Mes remerciements vont également à tout le corps professoral de Paris Tech de l'ARCEP France.

Mes remerciements à tout le personnel de l'ARCEP-Bénin pour leurs différentes contributions.

# **SOMMAIRE**

AVERTISSEMENT2
DEDICACES
REMERCIEMENTS4
SOMMAIRE5
LISTE DES TABLEAUX6
LISTE DES GRAPHIQUES ET DIAGRAMMES
LISTE DES ANNEXES
RÉSUMÉ8
LISTE DES ACRONYMES
INTRODUCTION11
PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE <u>15</u>
CHAPITRE 1: REGLEMENTATION ET MARCHE DES COMMUNICATIONS
ELECTRONIQUES Erreur! Signet non défini. 17
CHAPITRE 2 : REVUE DE LITTERATURE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE.29
DEUXIEME PARTIE:PRESENTATION DU CAS ET RECOMMANDATIONS39
CHAPITRE 3 : PRESENTATION DU CAS Erreur! Signet non défini.
CHAPITRE 4: RECOMMANDATIONS
défini52
CONCLUSION
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES
ANNEXES66

# LISTE DES TABLEAUX

N°	LIBELLES	PAGES
Tableau N°1	Evolution du parc d'abonnés au réseau téléphonique fixe de	24
	2013 à 2017	<b>4</b> T
Tableau N°2	Evolution du parc global d'abonnés actifs mobiles de 2013 à	25
	2017	23
Tableau N°3	Evolution du chiffre d'affaires des opérateurs mobiles (en	25
	milliards de francs CFA)	23

# LISTE DES GRAPHIQUES ET DIAGRAMMES

N°	LIBELLES	PAGES
GRAPHIQUES		
Graphique N°1	Télédensité fixe au 31 /12/2017	24
Graphique N°2	Part de marché mobile en valeur des opérateurs au 31/12/2017	26
Graphique N°3	Volume des transactions en valeur du service financier mobile	27

### **LISTE DES ANNEXES**

N°	LIBELLES	PAGES
ANNEXE N°1	Synthèse de réponses au questionnaire	66
ANNEXE N°2	Questionnaire	68

### **RÉSUMÉ**

L'entrée sur le marché des services de communications électroniques en Afrique en général et au Bénin en particulier par les investisseurs se fait à travers l'octroi de licences d'autorisation pour déployer et exploiter un réseau de télécommunications ouverts au public. Cette autorisation octroyée pour des durées initiales comprises entre dix (10) et vingt (20) ans est assortie de cahiers des charges et de conventions signés par les deux parties, l'investisseur et le Gouvernement dont le suivi et le contrôle de la mise en œuvre sont confiés aux autorités nationales de régulation en leur qualité d'arbitre.

D'une durée limitée, les conventions et cahiers des charges définissent les conditions de renouvellement ou non de la licence.

Si des principes et niveaux de performance sont fixés pour qu'un investisseur puisse prétendre à un renouvellement, il est noté que des conditions de marché à la fois économiques et financières et même l'évolution technologique peuvent être des facteurs pouvant entraîner le non renouvellement des licences. Les dites conditions peuvent affecter l'une ou l'autre des parties dans sa décision de reconduire le contrat.

L'étude de cas de la fin de licence de l'opérateur Glo Mobile au Bénin après une période d'activité de dix (10) ans a démontré que si les bilans d'exploitation antérieure pour être éligible à un renouvellement peut ne pas poser problème, il n'en demeure pas moins que le renouvellement est tributaire de l'accord entre le Gouvernement et l'opérateur sur des questions financières, du champ de la nouvelle licence, de la capacité à se maintenir sur le marché...etc.

L'hypothèse de non renouvellement bien qu'admise n'a pas souvent fait l'objet de démarches normatives et managériales. La conséquence est qu'en cas de non renouvellement, les désagréments peuvent être énormes pour les parties à la convention de licence mais également les autres acteurs du secteur.

Ces éléments à règlementer vont de la clarification du statut des abonnés sur le réseau de l'opérateur, du statut des ressources utilisées et des infrastructures co-exploitées avec d'autres opérateurs qui orientent à une plus grande organisation et définition des règles de gestion des fins de licences.

Les résultats de l'étude recommandent plusieurs aménagements règlementaires qui doivent être opérés sur les facteurs affectant la gestion d'une licence notamment le régime d'entrée sur le marché, la clarification des éléments du fonds de commerce, les délais de procédure, le statut des ressources, etc.

Mots clés : Licence, Fin de licence, droits de concession, continuité du service, les ressources en numérotation, le fonds de commerce, infrastructures co-exploités

# LISTE DES ACRONYMES

N°	ACRONYMES	SIGNIFICATIONS			
01	ACP	Analyse en Composantes Principales			
02	ANAC	Agence Nationale d'Aviation Civile			
03	ANR	Autorité Nationale de Régulation			
04	ARCEP-BENIN	Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste du Bénin			
05	ARPU	Average Revenu Per User (Revenu Moyen par Client/ utilisateur)			
12	FAI	Fournisseurs d'Accès Internet			
13	GSM	Global System for Mobile Communications			
15	OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique			
16	OFF-NET	Communication entre deux clients de réseaux concurrents			
17	ON-NET	Communication entre deux clients d'un même réseau			
18	QoS	Quality of Service (Qualité de service)			
24	UEMOA	Union Economique Monétaire Ouest Africaine			
25	UIT	Union Internationale des Télécommunications			
26	UMOA	Union Monétaire Ouest Africaine			

### **INTRODUCTION**

### 1. Contexte

La fourniture des services de communications électroniques et ou de déploiement d'infrastructures de communications électroniques est subordonnée à un agrément dans les Etats de l'espace UEMOA suivant la législation et la réglementation nationale.

Suivant l'étendue et la portée des activités, les opérateurs sont soumis à un régime de licence ou d'autorisation ou de déclaration préalable.

La licence est exigée aux investisseurs pour déployer et exploiter un réseau de télécommunications ouverts au public.

Au Bénin, et ce depuis la libéralisation du secteur des communications électroniques amorcée en 1995 avec l'entrée d'opérateurs à capitaux privés, les textes législatifs ayant encadré l'octroi de licence pour le déploiement de réseau de télécommunications sont, l'ordonnance 2002<sup>1</sup>, la loi 2014<sup>2</sup> et la loi 2018<sup>3</sup>.

A l'instar de la plupart des pays de l'UEMOA qui tirent leur réglementation du cadre juridique communautaire applicable au secteur, l'activité de fourniture de services de communications électroniques est soumise à une autorisation appelée licence octroyée par décret pris en conseil des ministres sur la base d'un cahier des charges pour une durée donnée<sup>4</sup>.

Cette autorisation octroyée pour des durées limitées (10 à 20 ans) est assortie de cahiers des charges et de conventions signés par les parties; l'investisseur et le gouvernement; dont le suivi et le contrôle de la mise en œuvre sont confiés à autorité de régulation en sa qualité d'arbitre.

Les conventions et cahiers des charges définissent les conditions de leur renouvellement ou non à l'expiration du terme. Le renouvellement n'étant pas automatique, il importe de s'intéresser aux éventualités d'un non renouvellement.

L'étude de cas de la fin de licence de l'opérateur Glo Mobile au Bénin après une période d'activité de 10 ans a démontré que si le bilan d'exploitation antérieure pour être éligible à un

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ordonnance 2002-02 du 31 janvier 2002 portant principes fondamentaux du régime des télécommunications en République du Bénin

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Loi du 2014-14 du 09 juillet 2014 relative aux communications électroniques et à la poste en République du Bénin

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Loi 2017-20 du 20 avril 2018 portant code du numérique en république du Bénin

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Convention d'exploitation de réseau de téléphonie mobile de norme GSM, article 4

renouvellement peut ne pas poser problème, il n'en demeure pas moins que le renouvellement est tributaire de l'accord entre le Gouvernement et l'opérateur sur des questions financières, du champ de la nouvelle licence, de la capacité à se maintenir sur le marché...etc.

L'hypothèse de non renouvellement bien qu'admise n'a pas souvent fait l'objet de démarches normatives et managériales. La conséquence est qu'en cas de non renouvellement, les désagréments peuvent être énormes pour les parties à la convention de licence mais également les autres acteurs du secteur.

De plus le manque de statut d'abonnés de l'opérateur, du statut des ressources utilisées et des infrastructures co-exploitées avec d'autres opérateurs et les effets sur la concurrence voir l'équilibre du marché orientent à une plus grande organisation et définition des règles de gestion des fins de licences

### 2. La problématique

Dans sa politique d'assainissement et de développement du numérique, le Benin a signé ses premières conventions pour une durée de dix (10) ans à l'instar des pays de la sous-région comme le Togo et le Burkina<sup>5</sup>. A l'exception des situations particulières de certains opérateurs qui ont connu des prorogations de licence et des transformations conventionnelles en licence technologiquement neutre, les conventions signées en 2007 sont venues à expiration en 2017. Le premier cas d'expiration de licence au Bénin est celui de Glo Mobile Bénin qui a signé une convention avec l'état béninois le 19 Août 2007.

Après moultes négociations le Gouvernement et l'opérateur GLO Mobile n'ont pu s'accorder sur les conditions pour le renouvellement de la licence expirée mettant ainsi fin à leur relation après plus d'un an de discussions le 17 novembre 2017.

La décision de cessation de partenariat notifiée à l'autorité de régulation ouvre une période post-contractuelle non définie dans les conventions et cahiers des charges.

En effet, l'abondance d'exemples relatifs à la période précontractuelle de négociations des licences n'a guère pour équivalent que la rareté de ceux concernant la période post-licence alors que l'expiration d'une licence n'emporte pas automatiquement dissolution anticipée

-

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> BARNABE AFFOUGNON, État des lieux des télécommunications au Bénin... pour un engagement plus structurant, p.6

d'une société et qu'elle contient des risques non seulement pour l'opérateur, mais également pour les consommateurs et l'Etat.

L'analyse des documents de concession notamment le cahier des charges et la convention n'indiquant aucune démarche opérationnelle d'action ni des règles de procédures dans l'hypothèse dessinée, la recherche de solutions de gestion des nombreuses préoccupations nées de ce non renouvellement devient l'objet qui a suscité l'intérêt de notre étude.

Ces préoccupations diverses et variées portent sur la situation des abonnés et leur crédit en cours sur le réseau, la situation des masters distributeurs, le sort à réserver aux infrastructures propres de l'opérateur et co-exploitées avec d'autres opérateurs, l'équilibre du marché qui comptera désormais deux opérateurs et la continuité du service.

La problématique de cette étude est d'étudier les préoccupations rappelées en vue de proposer des mécanismes de gestion des licences qui affectent moins l'écosystème des communications électroniques.

La question principale qui se pose est :

Quels mécanismes de gestion des relations post-contractuelles en cas de non renouvellement de licence ?

Les questions spécifiques qui se dégagent ;

Quelles procédures pour gérer les fins de licence?

Comment assurer la protection des consommateurs en cas de non renouvellement de licence ?

Quels aménagements réglementaires pour garantir l'ensemble des droits en cas de non renouvellement des licences et assurer la continuité du service ?

### 3. Objectifs

### 3.1 Objectif général

L'objectif général de ce travail est d'analyser les impacts du non renouvellement de licence sur les acteurs du marché et proposer des outils de gestion des fins de licence qui minimisent les effets de ces impacts.

### 3.2 Objectifs spécifiques :

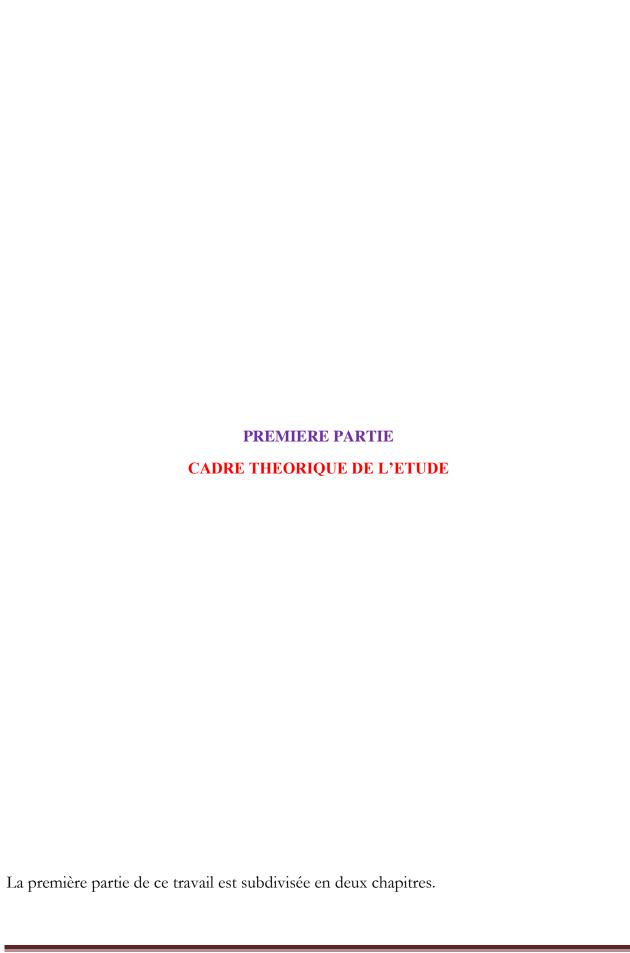
Les objectifs spécifiques se résument à :

- identifier les acteurs du marché impactés par la cessation d'activités d'un opérateur,
- analyser les impacts possibles subis pas les acteurs,
- proposer les pratiques et procédures à mettre en œuvre par les Autorités de Régulations et les Gouvernements pour atténuer les impacts négatifs,

### 4. Intérêt du sujet

Les risques liés à l'expiration des licences sont entretenus par les conditions de renouvellement des licences et influent incontestablement sur la gestion des relations post-contractuelles entre un ancien opérateur et le régulateur et sur la concurrence dans le marché.

C'est en ce sens que l'analyse de la gestion de la période post-licence par le régulateur requiert une attention particulière au regard du principe de la continuité du service public, la protection des droits des consommateurs, les implications concurrentielles, la gestion des investissements pour l'opérateur et la préservation des droits financiers pour l'Etat. L'intérêt du sujet dans l'analyse du cas de Glo Mobile Bénin permettra des recommandations de propositions d'aménagements des procédures de renouvellement et des stipulations conventionnelles.



Le premier chapitre est consacré à la présentation du secteur des communications électroniques du Bénin. Cette présentation sera faite à travers l'information sur les acteurs, l'évolution du marché ainsi que les indicateurs qui permettent d'apprécier ce marché.

Le deuxième chapitre aborde la revue de littérature, et la méthodologie de l'étude.

### **CHAPITRE 1:**

REGLEMENTATION ET MARCHE DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES

Ce chapitre est organisé à travers deux sections sur les éléments ci-après :

- Le cadre législatif et règlementaire ;
- Le marché des communications électroniques.

### <u>SECTION 1</u>: Le cadre législatif et règlementaire

Le cadre législatif et règlementaire sera abordé après un état des lieux des acteurs :

### Paragraphe 1: Les Acteurs

Trois (03) principales catégories d'acteurs interviennent sur le marché de la téléphonie mobile au Bénin. Il s'agit de :

- l'Etat;
- les opérateurs titulaires de licence et les prestataires de services ;
- les consommateurs et associations de consommateurs.

### 1.1 **L'Etat**

### 1.1.1 Le Ministère en charge des communications électroniques

Conformément à la réglementation en vigueur dans le secteur des communications électroniques et de la poste en République du Bénin, le Ministère en charge des communications électroniques assure, pour le compte du Gouvernement, la politique et la stratégie du secteur des télécommunications/TIC. Il est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique du secteur et de la réglementation.

Il garantit, au sein du Gouvernement, l'exercice des prérogatives de l'Etat en matière de télécommunications/TIC, à travers l'identification des besoins des populations à court, moyen et long termes et la recherche de solutions appropriées et cohérentes pour y faire face de façon durable. Le Ministère assure la prospective et la veille technologique et réglementaire du secteur.

Dans le cadre de la mise en œuvre des réformes engagées dans le secteur des communications électroniques et de la poste, une nouvelle orientation a été donnée par le Gouvernement.

### 1.1.2 L'Autorité de Régulation

Créée par la loi N°2017-20 du 20 avril 2018 portant code du numérique en République du Bénin relative aux communications électroniques et à la poste, l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste (ARCEP – BENIN) est une institution de droit public, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et de gestion. L'ARCEP-BENIN est investie des prérogatives de régulation conformément aux actes additionnels de la CEDEAO, depuis l'instruction des dossiers d'attribution de licence, jusqu'au pouvoir de sanction, en passant par l'encadrement tarifaire et le contrôle de la qualité de services et par la mise en œuvre rigoureuse de ses pouvoirs de contrôle de conformité des acteurs régulés et la formulation de recommandations pertinentes au gouvernement dans ses domaines de compétences.

Le champ d'intervention de l'ARCEP-BENIN couvre les aspects juridiques, économiques et techniques du fonctionnement des marchés des communications électroniques et de la poste. En effet, l'ARCEP-BENIN veille à l'application des textes régissant le secteur des communications électroniques et de la poste au Bénin. A ce titre, elle prend au besoin des décisions visant à assurer le bon fonctionnement du marché et à garantir les conditions d'une concurrence saine et loyale au bénéfice des utilisateurs.

### 1.2 Les opérateurs et prestataires de services

Le marché des communications électroniques est structuré en trois segments à savoir :

### Les opérateurs du segment de la téléphonie fixe

Ce marché est animé par l'opérateur historique Bénin Télécoms Service (BTS).

Le marché de la téléphonie fixe est animé par l'opérateur Bénin Télécoms Services SA. La mission principale de Bénin Télécoms Services SA est de permettre à sa clientèle de bénéficier des dernières technologies en matière des communications électroniques et de l'accompagner dans la marche vers la révolution numérique à travers ces différents objectifs que sont :

- l'exploitation du service public des communications électroniques ;
- la fourniture des services de communications électroniques (voix et data) ;
- la promotion et la vente des produits et services des communications électroniques.
- Les opérateurs du segment de la téléphonie mobile

Deux (02) principaux acteurs interviennent sur ce marché après la sortie de GLO MOBILE BENIN en décembre 2017 ;

- ✓ ETISALAT BENIN S.A. : une filiale du Groupe Maroc Télécoms ;
- ✓ SPACETEL BENIN S.A.: une filiale du groupe sud-africain MTN.

En plus de ces opérateurs titulaires de licence d'établissement et d'exploitation de réseau de téléphonie mobile, on a également dans le secteur les prestataires de services à valeur ajoutée. Il s'agit des opérateurs alternatifs qui développent des services innovants basés sur le mode de transmission ou support mobile. Ces opérateurs déclarent leurs services à l'Autorité de Régulation conformément à la réglementation en vigueur. Une fois le service déclaré à l'ARCEP-BENIN, ils négocient avec les opérateurs les conditions techniques et commerciales d'implémentation du service sur les réseaux tiers. Ils partagent les revenus issus de ces services avec les opérateurs de téléphonie mobile titulaires de licence d'établissement et d'exploitation de réseau de téléphonie mobile au Bénin.

### Les opérateurs du segment de l'internet

Le marché de l'Internet est animé par l'opérateur historique Bénin Télécoms Services (BTS), les Fournisseurs d'Accès à Internet (FAI) et les opérateurs de téléphonie mobile.

Au 31 décembre 2017, dix (10) opérateurs, titulaires de licence d'établissement et d'exploitation de réseaux de fourniture d'accès à Internet animent le marché de la fourniture d'accès à Internet au Bénin. Il s'agit des opérateurs ci-après : Bénin Télécoms Services, ISOCEL SA, OTI SA, CANALBOX BENIN, UNIVERCELL SA, ALINK TELECOM SARL, JENY SAS, SUD TELECOM SOLUTIONS SARL, FIRSTNET SA et ABC CORPORATION SARL. Ces opérateurs sont autorisés à établir des réseaux d'accès radio ou filaires. Dans ce cadre, des bandes de fréquences leur ont été attribuées gratuitement par l'Etat afin de leur permettre de concentrer leurs investissements sur le déploiement du réseau.

### 1.3 Les consommateurs et associations de consommateurs

Sur le marché de la téléphonie mobile, l'un des maillons essentiels de la chaîne des acteurs est celui des consommateurs. En effet, le citoyen consommateur est au cœur de la régulation à l'ère de la société de l'information.

Au Bénin, il existe plusieurs organisations ou associations de consommateurs intervenant directement ou indirectement sur le marché de la téléphonie mobile.

Au 31 décembre 2017, huit (08) associations de consommateurs sont recensées par l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste (ARCEP – BENIN).

### Il s'agit de:

- l'ONG Bénin Santé et Survie du Consommateur (BSSC) ;
- la Ligue pour la Défense du Consommateur au Bénin (LDCB) ;
- l'Association pour la Sensibilisation, la Promotion et la Défense des Droits Humains (ASPDDH);
- l'Association des Usagers du Réseau de téléphonie mobile au Bénin ;
- l'ONG ASCAV BENIN;
- l'Association des Consommateurs des Technologies de l'Information et de la Communication (ACTIC);
- l'Association des Epnologues béninois ;
- l'Association APPEL-BENIN.

# <u>Paragraphe 2</u>: Du Cadre Légal et Règlementaire au régime juridique applicable aux activités.

### 2.1 Le cadre légal et règlementaire.

Le secteur des communications électroniques au Bénin est régi par la loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant code du numérique en République du Bénin. La récente adoption de cette nouvelle législation intervenue après l'extinction de la licence de GLO Mobile Bénin fait constater que les divers textes réglementaires utilisés sont ceux en vigueur au titre de l'application de la loi 2014-14 du 09 juillet 2014.

# 2.2 Les régimes juridiques appliqués aux activités de communications électroniques.

Les principaux régimes juridiques appliqués aux activités de communications électroniques sont :

- le régime de la licence ;
- le régime de l'autorisation ;
- le régime de l'entrée libre.

### 2.2.1 Le régime de la licence

La licence est exigée pour :

- ✓ l'installation, la mise à disposition et l'exploitation de réseaux et/ou de services de communications électroniques ouverts au public ;
- ✓ la fourniture de capacité de transport ;
- ✓ la fourniture du service téléphonique au public et, lorsque pour des raisons de politique nationale concernant notamment l'ordre public, les bonnes mœurs, la sécurité et la santé publique, l'Etat décide que le service soit fourni sous licence.

### 2.2.2 Le régime de l'Autorisation

L'établissement et/ou l'exploitation de tout réseau de communications électroniques indépendant qui emprunte le domaine public y compris l'espace atmosphérique libre ou hertzien est subordonné à l'obtention d'une autorisation préalable.

Sont également soumis à autorisation préalable :

- ✓ les réseaux non visés à l'article 15 de la loi n°2014-014 du 9 juillet 2014 relative aux communications électroniques et à la poste en République du Bénin ;
- ✓ tous équipements ou installations de communications électroniques ;
- ✓ tous équipements terminaux destinés à être raccordés à un réseau de communications électroniques;
- ✓ tous équipements et installations radioélectriques ;
- ✓ tous laboratoires d'essais et de mesures des équipements de communications électroniques et radioélectriques;
- ✓ toutes installations d'équipements radioélectriques et de communications électroniques.

### 2.2.3 Le régime de l'entrée libre

Peut être établi et/ou exploité librement tout réseau ou service de communications électroniques ne relevant pas des régimes de la licence ou de l'autorisation sous réserve du respect des textes en vigueur.

### Section 2 : Le marché des communications électroniques

### Paragraphe 1 : Les indicateurs des communications électroniques

### 1.1 Les indicateurs de la téléphonie fixe

Le parc d'abonnés à la téléphonie fixe est de 55 401 abonnés au 31 décembre 2017 pour 124 883 abonnés en 2016, soit une baisse de 55,64%. En effet, l'année 2017 a été marquée par la libération effective des bandes des fréquences de la technologie CDMA attribuées aux opérateurs de réseaux mobiles de télécommunications technologiquement neutre.

<u>Tableau 1</u>: Evolution du parc d'abonnés au réseau téléphonique fixe de 2013 à 2017

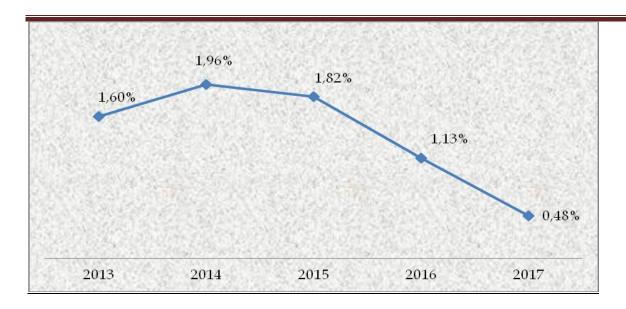
Téléphonie Fixe	2013	2014	2015	2016	2017
Parc total	159 443	195 662	194 666	124883	55401
Réseau filaire	58 168	57 435	57 987	56907	55 401
Réseau CDMA	101 275	138 227	136 679	67976	0
Densité téléphonique fixe	1,60%	1,96%	1,82%	1,13%	0,48%

Source: (BENIN TELECOMS SERVICES, 2017)

Cette extinction du réseau CDMA a eu un impact négatif sur la télédensité fixe qui est passée de 1,13% en 2016 à 0,48% en 2017.

Le graphique ci-dessous présente l'évolution de la télédensité fixe entre 2013 et 2017.

Graphique 1: Télédensité fixe au 31/12/2017



Source: (BTS, 2017)

### 1.2 La téléphonie mobile

Les principaux indicateurs caractéristiques du marché de la téléphonie mobile au Bénin en 2017 se présentent comme suit :

Au 31 décembre 2017, le parc d'abonnés actifs à la téléphonie mobile est évalué à huit millions sept cent soixante -treize mille quarante-quatre (8 773 044) abonnés pour huit millions huit cent quatre-vingt-douze mille quatre cent quatre-vingt-dix (8 892 490) abonnés en 2016 soit une baisse de 1,34%.

La répartition de l'évolution du parc d'abonnés actifs par opérateur est présentée dans le tableau ci-dessous :

<u>Tableau 2</u>: Evolution du parc global d'abonnés actifs mobiles de 2013 à 2017

OPERATEURS	2013	2014	2015	2016	2017
SPACETEL BENIN	3 323 638	3 825 743	4 327 411	4 052 783	4 274 727
ETISALAT BENIN	2 448 826	2 866 013	3 265 691	3 734 309	3 959 554
GLO MOBILE BENIN	1 171 474	1 596 053	1 668 367	1 038 383	475 776
BBCOM	516 156	304 678			
LIBERCOM	60 079	67 945	56 486	67 015	62 987
Total	7 520 173	8 660 432	9 317 955	8 892 490	8 773 044
Croissance nette annuelle		1 140 259	657 523	-425 465	-119 446
Croissance en %		15,16%	7,59%	-4,57%	-1,34%
Télédensité mobile	75,32%	86,71%	86,91%	80,14%	76,58%

Source: (ARCEP, 2017)

La tendance baissière observée au niveau du parc d'abonnés actifs a entrainé la régression de la télédensité mobile qui est passée de 80,14% en 2016 à 76,58% en 2017 soit une baisse de 3,56%.

Le graphique ci-dessous présente l'évolution de la télédensité mobile au Bénin de 2014

<u>Tableau 3</u>: Evolution du chiffre d'affaires des opérateurs mobiles (en milliards de FCFA)

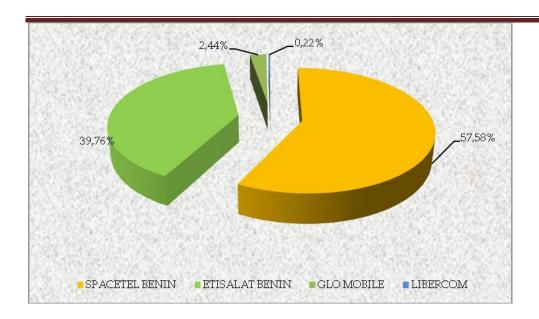
OPERATEURS	2014	2015	2016	2017
SPACETEL BENIN	145,62	160,96	162,36	136,25
ETISALAT BENIN	75,39	84,31	89,32	94,08
GLO MOBILE BENIN	16,10	16,93	10,36	5,77
BBCOM	1,77			
LIBERCOM	0,81	0,94	1,03	0,54
Total	239,69	263,14	263,07	236,64

Source: (Données opérateurs, 2017)

De l'analyse des données du tableau ci-dessus, il ressort que les opérateurs SPACETEL BENIN et ETISALAT BENIN détiennent à eux deux 97,34% de part de marché de la téléphonie mobile à raison de 57,58% pour SPACETEL BENIN et 39,76% pour ETISALAT BENIN. Les deux (02) autres opérateurs (GLO MOBILE et LIBERCOM) partagent respectivement 2,44% et 0,22% de la part de marché mobile.

Le graphique ci-dessous illustre la répartition des parts de marché des opérateurs mobiles au 31 décembre 2017.

Graphique 2 : part de marché des opérateurs mobiles



Source: données opérateurs, 2017

### 1.3 Le marché Internet

Le marché de l'Internet est composé de deux segments :

- l'Internet haut débit fixe ;
- l'Internet haut débit mobile.

### 1.1.1 L'Internet haut débit fixe

Au 31 décembre 2017, le parc d'abonnés Internet haut débit fixe est de 28 615 abonnés pour 22 852 abonnés en 2016 soit une augmentation de 25,22%.

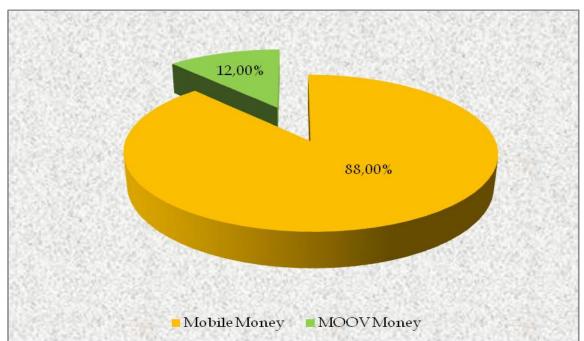
### 1.1.2 L'Internet haut débit mobile

Le segment de l'Internet **haut débit mobile** est animé par deux acteurs, notamment SPACETEL BENIN et ETISALAT BENIN. Ces deux opérateurs sont titulaires d'une licence d'exploitation de réseaux de télécommunications mobiles technologiquement neutre. Au 31 décembre 2017, le parc d'abonnés Internet sur mobile est évalué à 4 600 961 pour 2 770 627 en 2016, soit une croissance de 66,06%. La pénétration Internet mobile est de 40,16% en 2017 contre 25,17% au 31 décembre 2016 soit une augmentation de 14,99%. Ceci témoigne du dynamisme du marché de l'Internet mobile au Bénin.

### 1.2 Le service financier mobile

Le service financier mobile s'est développé à une vitesse exponentielle ces dernières années au cours desquelles les opérateurs de réseaux mobiles ont joué un rôle essentiel dans cette croissance.

Le graphique ci-après présente les parts de marché des opérateurs sur ce segment.



Graphique 3 : part de marché du service mobile financier

Source: Données opérateurs, 2017

# <u>Paragraphe 2</u>: Synthèse de l'écosystème des communications électroniques au Bénin 2.1 La réforme du cadre législatif

Alors que de nouveaux enjeux se dressent pour le secteur des communications électroniques, tels que l'Internet des objets (IoT), des villes intelligentes et le développement de nouveaux services, la nécessité de disposer d'un cadre législatif plus favorable à l'innovation et au développement de la connectivité haut débit a amené le Bénin à adopter une nouvelle loi portant code du numérique par en vigueur depuis le 20 avril 2018.

# 2.2 La baisse du chiffre d'affaires global du secteur des communications électroniques.

La baisse des chiffres d'affaires des opérateurs de téléphonie depuis quelques années continue malgré l'accroissement des volumes du trafic voix. En effet, la concurrence tire les prix vers le bas malgré la multiplicité des offres et les stratégies commerciales diverses et variées déployées par les opérateurs.

Avec l'essor des OTT dans le secteur des communications électroniques ces dernières années, la valeur des opérateurs traditionnels a considérablement chuté. Il urge que des réflexions profondes soient menées afin de mettre en place les mesures réglementaires nécessaires favorables à l'innovation qui garantissent la survie des opérateurs traditionnels et qui assurent des ressources stables pour l'Etat.

### 2.3 Le changement de la structure du marché de la téléphonie mobile

Le marché béninois des communications électroniques a subi de profondes mutations au cours de l'année 2017. A la cessation d'activités de BBCOM s'est ajoutée le non renouvellement de la Licence de GLO-Mobile Bénin de même que les réformes en cours chez les deux opérateurs historiques à savoir Bénin Télécoms SA et sa filiale mobile Libercom SA.

# **CHAPITRE 2** REVUE DE LA LITTERATURE ET METHODOLOGIE

Le chapitre 2 présente l'approche méthodologique de l'étude et les théories et concepts autour desquelles les choix méthodologiques sont faits.

### Section 1: Revue de littérature

### Paragraphe 1: les licences de téléphonie mobile/contrats de concession

### 1.1 La licence

### 1.1.1 Définition de la licence

Au sens du code du numérique au Bénin<sup>6</sup>, la Licence est définie comme : tout droit attribué par décret, portant approbation d'un cahier des charges, à toute personne qui répond aux conditions prévues par les dispositions législatives et qui s'engage à en respecter lesdites dispositions ; elle définit les modalités et les conditions suivant lesquelles le titulaire de la licence est autorisé à exercer son activité de communications électroniques et fixe les droits et obligations de celui-ci.

Ainsi présenté, le législateur assimile la licence à une concession de service public de l'État suivant une convention assortie d'un cahier des charges ayant obtenu l'accord des parties désignées par la société de télécommunications et l'État.

### 1.1.2 Les activités soumises au régime de la licence au Bénin

L'article 46 de la loi portant code du numérique en République du Bénin précise les activités soumises au régime de la licence ainsi qu'il suit :

- l'exploitation de réseaux ouverts au public,
- les services spécifiques décidés par l'Etat.

### 1.1.3 Les modalités d'attribution de la licence

Au sens du code du numérique, la licence est octroyée par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du Ministre chargé des communications électroniques à toute personne morale suivant un cahier des charges qui en fixe les conditions. Le décret d'octroi de la licence approuve les termes du cahier des charges.

Le processus est organisé par appel à concurrence et conduit par l'Autorité de régulation jusqu'à la désignation de l'attributaire. Le candidat déclaré attributaire est celui dont l'offre est jugée la mieux disante par rapport aux exigences prévues dans le dossier d'appel d'offres,

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Loi 2018-20 du 20 avril 2018 portant code du numérique en République du Bénin

notamment celles du cahier des charges, des conditions générales d'établissement et d'exploitation et des dispositions légales qu'il s'engage à respecter. L'attribution de la licence à la suite d'un appel à concurrence fait l'objet d'un rapport présenté par le ministre chargé des communications électroniques sur avis conforme de l'Autorité de régulation au Conseil des ministres qui prend la décision d'octroi de la licence par décret. Les modalités d'attribution des licences sont précisées par décret pris en Conseil des ministres.

### 1.1.4 Les documents de la licence

Les documents de la licence désignés « la licence » sont le décret pris par le Conseil des Ministre à la suite de l'adjudication et un cahier des charges signé par l'adjudicataire désigné.

Le Cahier des Charges a pour objet de fixer les conditions dans lesquelles le Titulaire établit et exploite son Réseau et fournit les Services en République du Bénin conformément aux termes de la licence attribuée par le décret.

La licence est exécutée conformément à l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires en vigueur au Bénin et aux normes internationales auxquelles le Bénin a souscrit.

Les stipulations des documents précités sont autonomes et constituent l'intégralité des accords entre les parties. Les parties s'engagent à convenir de toute modification en vue de les conformer aux prescriptions contraires des dispositions législatives et réglementaires et des normes internationales ultérieures.

Les termes de ces documents ont priorité sur ceux du règlement d'appel d'offres ou de tout document émis durant la phase d'appel d'offres.

### 1.1.5 Renouvellement de la Licence

La Licence peut être renouvelée pour des durées complémentaires n'excédant pas dix (10) ans chacune. Le renouvellement de la Licence peut être assorti de modifications du Cahier des Charges.

Le renouvellement de la Licence donne lieu au paiement d'une contrepartie financière.

Le renouvellement de la Licence intervient dans les conditions dans lesquelles elle a été établie et approuvée, conformément aux dispositions légales et règlementaires en vigueur.

Le Titulaire peut demander le renouvellement de sa Licence au plus tard un (01) an avant la fin de son terme. Après réception de la demande de renouvellement, l'État dispose d'un délai de six (06) mois pour notifier sa décision de renouveler ou non la Licence.

La Licence peut ne pas être renouvelée en cas de manquement grave ou répété du Titulaire à ses obligations.

Tout refus de renouvellement de la Licence est dument justifié.

Si, à l'échéance de son Terme, les discussions pour le renouvellement de la Licence sont encore en cours entre les Parties, la Licence peut-être prorogée pendant toute la durée de ces négociations, dans la limite de trois (03) mois suivant son Terme. Si aucun accord n'a été trouvé entre les Parties à l'issue de ce délai complémentaire de trois (03) mois, la Licence prend automatiquement fin.

En cas de non renouvellement de sa Licence, le Titulaire prend toutes les dispositions qui s'imposent pour permettre aux Utilisateurs de poursuivre l'utilisation des Services objet de la Licence.

Ces dispositions reprennent dans leur substance les dispositions de l'ancienne loi<sup>7</sup> sur les télécommunications en vigueur lors de la gestion du cas GLO objet de notre étude.

### 1.2 Les contrats de concessions

### 1.2.1 Définition d'un contrat de concession

Selon le dictionnaire<sup>8</sup>, il est défini comme Contrat par lequel l'administration, le concédant, charge une personne privée, le concessionnaire, de la gestion d'un service public ou de la réalisation et de l'exploitation d'un ouvrage public, moyennant une rémunération que le concessionnaire percevra des usages du service ou de l'ouvrage.

Pour Henri C, 2004, Le mot « concession » ne recouvre pas les mêmes réalités juridiques d'un pays européen à l'autre même si, certes, l'histoire montre que les droits nationaux de l'Europe continentale ont la même idée de départ pour parler de ce procédé contractuel qui rappelle, ou bien la vente, ou bien le louage, ou bien la donation et qui a pour trait essentiel, soit l'abandon par le concessionnaire de biens appartenant à l'État ou laissés à la disposition d'une

-

<sup>7</sup> Loi 2014-14 relative aux communications électroniques et à la poste en République du Bénin

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Larousse

autorité publique, soit au moins, la substitution de certains droits de l'État en faveur d'autres personnes juridiques.

Ce dernier conclut que ce qui est commun à toutes les législations est le sens décrit de la concession dans le verbe latin « concedere » que l'on peut traduire en français par « mettre à la disposition de... » d'où l'on tire par exemple en français le mot « concession » tire ses origines de l'Antiquité romaine qui connaissait la pratique de contrats perpétuels de location d'installations et d'outillage portuaires sur le domaine public maritime, lequel était valorisé grâce à ces contrats de superficie, qui permettaient de réaliser des travaux publics d'une certaine ampleur.

Le Droit administratif<sup>9</sup> définit la concession des services publics comme un contrat qui charge un particulier, ou une société, d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt, et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public, avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public<sup>10</sup>

Les éléments représentatifs du modèle concessif peuvent être synthétisés comme suit :

- la concession est une convention même si parfois le modèle concessif se rapproche de l'acte réglementaire par ses effets, il reste un contrat par sa nature. C'est ainsi qu'il ne peut y avoir recours pour excès de pouvoir et que la concession se distingue des procédés unilatéraux d'habilitation à gérer un service public.
- la concession est un contrat dont l'objet est une activité de service public.
- la concession est une dévolution d'un service public, le concédant, personne publique, transfère son activité au concessionnaire, qui gère le service en son nom et pour son compte, mais le concédant ne perd pas tout contrôle sur l'activité.
- la concession est un contrat ou l'autorité concédante garde les facultés d'infléchir les orientations suivies par le concessionnaire dans l'intérêt du service délégué.
- la concession est un contrat ou le concédant supporte l'obligation de surveiller la bonne exécution de la gestion de son service et d'en sanctionner éventuellement les

-

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup>G. Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, *Droit administratif*, Paris, éditions Dalloz, année 2004, page 401

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> G. Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, *Droit administratif*, Paris, éditions Dalloz, année 2004, page 401

manquements voire même de résilier la concession en reprenant le projet sans compensation.

- la concession est souvent d'une durée longue, une relation de confiance s'instaure entre les parties pour la gestion du service.
- le rôle du concédant ne peut être joué que par une personne publique.

Dans la législation française<sup>11</sup>, les contrats de concession sont les contrats conclus par écrit, par lesquels une ou plusieurs autorités concédantes soumises à la présente ordonnance confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs risque lié à l'exploitation de l'ouvrage économiques, à qui est transféré un du contrepartie du droit d'exploiter l'ouvrage en soit service fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service<sup>12</sup>

C'est l'article 13 de l'ordonnance qui exclut du champ d'application certains contrats de concession notamment. Les contrats de concession qui ont principalement pour objet de permettre la mise à disposition ou l'exploitation de réseaux publics de communications électroniques ou la fourniture au public d'un ou de plusieurs services de communications électroniques;

### 2 Les licences/contrats de concession

Il ressort d'une première observation sur la littérature sur ce sujet la problématique qui peut se poser aux personnes dans le but de définir le régime juridique de la licence de télécommunication.

La littérature n'a pas tranché dans le sens de considérer la licence comme une concession qu'elle n'a non plus désigné la concession comme une licence. Toutefois dans les documents conventionnels établis au Bénin, le titulaire d'une licence est désigné le concessionnaire et l'État désigné le concédant.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Ordonnance no 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession de la France

<sup>12</sup> https://www.legifrance.gouv.fr/

Pour s'en tenir à ces terminologies utilisées, on pourrait se dire que le droit applicable aux licences est le droit des concessions avec des spécificités du secteur des télécommunications. C'est donc cette problématique qui fonde la mise en place d'instruments spécifiques de gestion des licences dans le secteur des télécommunications.

### <u>Paragraphe 2</u>: Les parties prenantes intéressées par une fin de licence

Plusieurs définitions et approches sont utilisées par les organisations pour identifier et analyser les parties prenantes dans leur stratégie

Dans le cadre de notre étude, relative aux parties prenantes intéressées à la gestion d'une fin de licence, nous avons utilisé l'approche de définition que propose Freeman (1984, p. 46), et que reprennent notamment Carroll et Buchholtz (2000, p. 66) : « Une partie prenante est un individu ou groupe d'individus qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des objectifs organisationnels ».

En rapportant ce concept organisationnel à l'Etat dans un processus de gestion de fin d'une licence, nous avons analysé l'écosystème du secteur des communications électroniques et identifié les parties prenantes qui suivent :

### Il s'agit de:

- l'opérateur concessionnaire de la licence ;
- l'Etat qui est le concédant,
- le régulateur,
- les autres opérateurs de licence,
- les abonnés du réseau,
- les abonnés des autres réseaux,
- les associations de consommateurs,
- le personnel de l'opérateur,
- les fournisseurs de l'opérateur,
- les masters distributeurs de l'opérateur,
- les co-exploitants d'infrastructures,
- les clients externes au pays,

- les actionnaires du concédant.

### Section 2: Méthodologie

La méthodologie utilisée dans cette recherche est axée sur les méthodes et outils de collecte et de traitement des données en management.

# <u>Paragraphe 1</u>: Rappel de l'objectif de l'étude, méthodologie, et outils de collecte des données

### 1.1 Rappel de l'objectif de la recherche

### 1.1.1 Objectif général

L'objectif général de ce travail est d'analyser les impacts du non renouvellement de licence sur les acteurs du marché et proposer des outils de gestion des fins de licence qui minimisent les effets de ces impacts.

### 1.1.2 Objectifs spécifiques :

- identifier les acteurs du marché impactés par la cessation d'activités d'un opérateur,
- analyser les impacts possibles subis pas les acteurs,
- proposer les pratiques et procédures à mettre en œuvre par les Autorités de Régulations et les Gouvernements pour atténuer les impacts négatifs,

### 1.2 La méthodologie de l'étude

Dans cette recherche, l'approche d'étude de cas avec une posture constructiviste me parait la mieux indiquée car le terrain de recherche est à ma portée à cause de mes obligations professionnelles actuelles. En effet, travaillant chez le régulateur du secteur des télécommunications, j'ai accès au fonds documentaire.

De même, l'objectif poursuivi dans notre étude est d'obtenir une meilleure compréhension de la gestion des fins de licence dans le secteur des communications électroniques, un processus qui se veut quasi méconnu, ce qui impose une étude qualitative. Par ailleurs, nous sommes persuadés que ce type d'investigation par observation puis via une analyse des faits, est plus instructif qu'un simple enquête par questionnaire. Cette analyse nous permettra ensuite de suggérer un certain nombre de propositions concrètes pour permettre aux Etats et aux Investisseurs de mieux organiser cette étape cruciale du contrat.

# 1.3 Justification de la méthodologie

L'étude de cas est justifiée au regard de l'assertion de Yin (1994) qui définit la méthode de recherche d'étude de cas comme une enquête empirique qui étudie un phénomène contemporain dans son contexte réel ; quand les frontières entre le phénomène et le contexte ne sont pas clairement évidents ; et dans lesquelles de multiples sources d'évidences sont employées ; et en bénéficiant des précédents développements théoriques pour la collecte et l'analyse des données.

Pour Yin (1994), le recours à l'étude de cas est approprié lorsque se pose une question du type «comment» ou «pourquoi» à propos d'un ensemble contemporain d'événements, sur lesquels le chercheur a peu ou pas de contrôle.

# 1.4 Posture épistémologique

Pour réaliser cette étude qui traite de la problématique de la gestion de la fin des licences de télécommunications nous adopterons un positionnement épistémologique constructiviste pour plusieurs raisons. Premièrement, parce que l'hypothèse ontologique de ce paradigme (le relativisme : des réalités construites et spécifiques) (Guba & Lincoln 1994) est adaptée à la situation des contrats de licences qui sont exploités dans des conditions particulières de marché régulé ou l'équilibre du marché est tributaire de la présence de nombre d'acteurs et des investissements réalisées ainsi que la nécessité de la continuité du service aux usagers Dans ce domaine également il existe peu de littérature sur le sujet avec l'absence de constructions bien établies. De même, les pratiques de gestion des fins de licence sont indissociables de la philosophie des contrats de licence et du marché des télécommunications en Afrique en général et au Bénin en particulier.. Cette compréhension ne peut être atteinte que si le chercheur exerce son activité dans le paradigme du constructivisme (Benbasat et al. 1987; Darke et al. 1998).

#### 1.5 Méthodes envisagées pour le recueil des données

Cette étude s'intéresse à l'investigation de la Gestion de la fin de licence à travers continuité des connaissances dans les organisations publiques à travers, ses processus, ses facteurs et ses effets. La majorité des données à collecter sont liées à des phénomènes récents et contemporains.

La collecte de données indispensables à l'élaboration de cette recherche a été effectuée en deux phases. Dans un premier temps, les informations qualitatives ont été collectées à travers un focus group pour déterminer les attentes des parties prenantes, et dans un second temps, une revue documentaire et une enquête est effectuée auprès des autorités de régulation de la sous région UEMOA.

DEUXIEME PARTIE	
DDECENDATION DU CAC ETT DECOMMANDATIONS	
PRESENTATION DU CAS ET RECOMMANDATIONS	
PRESENTATION DU CAS ET RECOMMANDATIONS	

La deuxième partie subdivisée en deux chapitres présentera le récit du processus du cas,
l'analysera dans un chapitre 3 puis les recommandations présentées dans le chapitre 4

# **CHAPITRE 3**

PRESENTATION DU CAS

Page 41

Le présent chapitre présente l'expérience du processus de gestion de la fin de licence de Glo Mobile au Bénin à travers son déroulement, ses points forts et faibles ainsi qu'une analyse.

**SECTION 1**: Description et analyse du processus

Paragraphe 1: L'exposé du cas

1.1 présentation de la société GLO Mobile Bénin

Glomobile Bénin S.A. est une société Anonyme (S.A.) constituée le 30 Avril 2007 à Cotonou, République du Bénin. Elle a son siège social à Cotonou, carré N° 584, quartier kpankpan Akpakpa. Elle a pour objet, la télécommunication, les services à valeur ajoutés en télécommunication, l'exploitation des réseaux GSM, l'importation et la vente de matériels de télécommunication et informatique, la communication, l'édition, la publicité, l'informatique etc

Société de Droit béninois, elle est enregistrée au Registre de Commerce sous le numéro RCM COTONOU N° RCCM RB/COT/07B1113.

Le capital social est de 10.000.000 (dix millions) de francs CFA, constitué de 1000 (mille) actions d'une valeur nominale de dix mille (10.000) F CFA toutes souscrites et libérées au quart à la constitution avec comme actionnaire unique, Dr Mike ADENUGA, GCON (Grand Commander of the Order of the Niger - Nigeria), CSG (Companion of the Order of the Star of Ghana), Président du Groupe Globacom Limited qui est le Président du Conseil d'Administration de Glomobile Bénin.

« Globacom Limited » est une société de télécommunications créée en 2002 qui a lancé ses activités au Nigéria en 2003. La Vision du Conseil d'Administration de "construire le plus grand et le meilleur réseau en Afrique" a conduit la société à traverser les frontières pour la conquête de nouveaux pays, avec comme point de départ, l'Afrique de Ouest.

Ainsi, « Glo Mobile BENIN S.A. » et « Glo Mobile GHANA » ont été respectivement lancés en 2008 et 2012. Globacom Limited est également présent dans plusieurs autres pays de la côte Ouest Africaine par l'entremise de sa licence de déploiement dans ces pays de la Fibre Optique avec le câble sous-marine « Glo 1 » dont il est le propriétaire exclusif. Ces Points de Présence visent à relier les opérateurs, les entreprises et les populations au reste du monde.

# 1.2 L'exposé du processus de fin de la licence de GLO Mobile Bénin

#### 1.2.1 Gestion de la demande de renouvellement de la licence

La convention d'exploitation de réseau de téléphonie mobile de norme GSM signée entre le Gouvernement de la République du Bénin et la société GLO MOBILE BENIN SA le 20 août 2007 est arrivée à terme le 19 août 2017, conformément à la durée de 10 ans de la licence.

Conformément aux dispositions de l'article 6 de sa convention d'exploitation de réseau de téléphonie mobile de norme GSM, la société GLO MOBILE BE NIN a introduit auprès de l'Autorité de régulation une demande de renouvellement de la licence le **30 mai 2016**, soit au moins un (1) an avant l'expiration de la période de validité de la licence en cours.

L'Autorité de régulation a déclaré recevable, dans la forme et dans le fond, la demande de renouvellement<sup>13</sup>, sous réserve que le concessionnaire justifie du solde de tout compte vis-àvis de l'Etat. Les conclusions de cette analyse ont été transmises au Gouvernement par décision<sup>14</sup> en date du 18 août 2016.

Le 15 mars 2017, le Gouvernement a donné son accord de principe<sup>15</sup> pour le renouvellement de la licence de l'opérateur GLO MOBILE BENIN S.A. et a invité l'Autorité de régulation à tenir compte de l'architecture du réseau et du plan de déploiement, des différentes offres de services et la politique tarifaire, l'investissement prévue dans le cadre de la nouvelle licence et la mise en œuvre de la responsabilité sociétale.

Un dossier comportant les exigences techniques et économiques est porté à la connaissance de l'opérateur et servira de base de négociations entre le Gouvernement et la société GLO MOBILE.

## 1.2.2 Gestion des négociations et conclusions

Les négociations conduites conjointement par des ministres du Gouvernement en charge des question économiques et du secteur des communications électroniques Les conditions de renouvellement ont été portées à la connaissance de la société GLO MOBILE BENIN le 07 juin 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup>ARCEP-BENIN, décision n°2016-108/ARCEP/PT/SE/DRI/DR/DMP/DFC/DAJRC/GU portant transmission des conclusions de l'analyse préliminaire de la demande de renouvellement de la licence d'exploitation de réseau de téléphonie mobile de la Société GLO MOBILE BENIN SA au Gouvernement

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Décision du régulateur

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Correspondance du Gouvernement

Si les parties semblent s'être accordées sur les autres conditions de renouvellement, il est demeuré un défaut d'accord sur les conditions financières, notamment le prix de la licence et les conditions d'apurement du passif au titre de l'exploitation de la licence précédente.

Les négociations sur les points divergents se sont poursuivies au-delà de la date limite de validité de la licence qui a expiré le 19 août 2017.

Alors que ces négociations se prolongeaient, le Gouvernement à travers le Conseil des Ministres en date du 08 novembre 2017 a donné un délai de forclusion à GLO MOBILE BENIN, notamment jusqu'au 7 décembre 2017, à l'échéance duquel la société GLO MOBILE BENIN, à défaut d'approbation aux conditions exigées par le Gouvernement, n'aurait plus la possibilité de faire valoir son droit au renouvellement de sa licence.

Ainsi, le 15 décembre 2017, le Gouvernement, après échéance du délai de forclusion, a notifié<sup>16</sup> à GLO MOBILE BENIN la perte de toute possibilité de renouvellement de sa licence. Cette notification a été portée à la connaissance<sup>17</sup> de l'ARCEP-BENIN à qui il revient de procéder à la gestion de la fin des relations contractuelles entre GLO MOBILE BENIN et le Gouvernement de la République du Bénin.

# <u>Pargaraphe 2</u>: l'exercice de la fonction contentieuse de l'Autorité de Régulation

Il s'agit des mesures relatives à l'exercice de la fonction contentieuse de l'Autorité de régulation et les mesures de continuité du service public de communications électroniques.

#### 2.1 Mise en œuvre de mesures conservatoires

Le 18 décembre 2017, l'Autorité de régulation a pris certaines mesures <sup>18</sup> qui s'inscrivent dans l'exercice de la fonction. Ces mesures concernent d'une part la protection des droits des consommateurs d'une part, et les relations de GLO MOBILE BENIN avec les autres opérateurs titulaires de licence d'autre part.

Les mesures concernant la protection des consommateurs sont notamment la fixation d'un délai de trente (30) jours donnés aux consommateurs pour procéder à la consommation des crédits disponibles sur leurs comptes et l'arrêt de ventes de nouvelles cartes SIM et cartes de

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> MENC, correspondance n°490/MENC/SP-C du 15 décembre 2017

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> MENC, correspondance n°491/MENC/SP-C du 15 décembre 2017

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> ARCEP-BENIN, décision n°2017-274/ARCEP/PT/SE/DR/DRI/DFC/DAJRC/GU fixant les mesures relatives à l'expiration de la licence d'exploitation de réseau de téléphonie mobile de norme GSM de GLO MOBILE BENIN

recharges. L'Autorité de régulation n'a pas manqué d'ordonner à GLO MOBILE BENIN de prévenir ses abonnés de la cessation de ses activités.

A l'expiration du délai de trente (30) jours prévus et échus le 17 janvier 2018, il a été ordonné à l'opérateur de mettre hors tension, à compter du 22 janvier 2018 à minuit, l'ensemble de ses installations techniques, excepté les infrastructures passives en co-localisation avec les autres opérateurs per invité les autres opérateurs à couper les liens d'interconnexion

L'Autorité de régulation a joué un rôle moins prépondérant dans les mesures concernant les relations entre la société GLO MOBILE et les autres opérateurs titulaires de licence, en invitant l'opérateur à juste discuter des conventions commerciales avec les autres opérateurs.

Cependant, elle a ordonné que la société GLO MOBILE BENIN maintienne ses infrastructures passives en co-localisation avec les autres opérateurs sur une durée de trois (3) mois.

# 2.2 Mesures de continuité du service public de communications électroniques

Dans le but de permettre la continuité du service pour les abonnés de la société GLO MOBILE BENIN SA, l'Autorité de régulation a pris une décision le 17 janvier 2018 pour attribuer les blocs de numéros de préfixes 68, 98, et 99 précédemment exploités par la société GLO MOBILE BENIN SA à ETISALAT BENIN SA.

Ce faisant, le régulateur du secteur des communications électroniques du Bénin a permis aux abonnés de l'opérateur de conserver leur identité numérique et de pouvoir continuer à communiquer.

C'est ainsi que dans un communiqué signé et publié le 17 janvier 2018, l'ARCEP-BENIN a invité les détenteurs de cartes SIM de l'ancien opérateur GLO MOBILE BENIN à se rendre dans tous les agences et guichets du nouvel opérateur désigné pour le transfert de leurs numéros. Un délai de trois (3) mois a été accordé aux abonnés pour procéder aux formalités de transfert.

L'analyse des faits relatifs permettra de relever les difficultés dans la gestion de cette procédure.

 $<sup>^{19}</sup>$  ARCEP-BENIN, correspondance n°0134/ARCEP/SE/DAJRC/DRI/GU/2018 du 18 janvier 2018.

# **SECTION 2**: Analyse du cas

Le processus du renouvellement de la licence a connu des réussites (section 1) et mais aussi des échecs (section 2).

#### Paragraphe 1: Les points forts du processus

Le processus de renouvellement de la licence a connu des succès non seulement au niveau de la conduite des négociations pour le renouvellement, mais également au niveau de la gestion du non renouvellement par l'Autorité de régulation.

## 1.1 Réussites du processus de négociations de renouvellement

L'un des points positifs du processus de négociations est le respect par l'opérateur du délai règlementaire d'introduction de la demande de renouvellement de sa licence. En effet, la société GLO MOBILE a introduit sa demande le 30 mai 2016 alors que la licence expire le 19 août 2017.

Il en est déduit que l'Etat a eu le temps nécessaire pour étudier non seulement la recevabilité de la demande de l'opérateur au regard de la gestion de sa licence précédente mais aussi d'élaborer les nouvelles conditions de renouvellement à opposer à l'opérateur pour les négociations.

De même, la société GLO MOBILE BENIN a pris connaissance des conditions de renouvellement six (6) mois avant le délai imparti pour mettre hors tension ses installations techniques au cas où la licence ne serait pas renouvelée. A cet effet, l'opérateur a pu avoir le temps nécessaire pour prendre une décision dans un délai convenable à ses objectifs et prémunir des risques éventuels liés au non renouvellement.

Les parties aux négociations ont ainsi respecté les délais règlementaires exigés dans les conventions signées au titre de la licence précédente.

L'autre point important à souligner réside dans le respect mutuel entretenu par les parties lors des négociations. Le défaut d'accord sur des points discutés n'ont pas conduit à un quelconque référé précontractuel.

# 1.2 Réussites dans la gestion du non renouvellement de la licence

La gestion de l'expiration de la licence, après le non renouvellement de la licence n'a abouti à aucun contentieux entre GLO MOBILE BENIN et l'ARCEP-BENIN, à l'exception d'une opposition à la décision n°2018-014 du 17 janvier 2018 portant attribution des AB de préfixes 68, 98 et 99 à ETISALAT BENIN S.A, à la requête de l'Avocat-Conseil chargé de la liquidation de la société GLO MOBILE BENIN.

Cette opposition n'étant pas fondée, elle n'a pas eu d'incident majeur sur la gestion de la fin de la licence de GLO MOBILE BENIN.

Comme dans toute relation contractuelle, l'Autorité de régulation, dans le but de minimiser le risque d'une rupture abusive des relations contractuelles entre l'opérateur et les clients et éviter les nombreux cas de litiges qui pourraient en découler et dont elle se verra confrontée à régler, est intervenue dans les relations contractuelles entre l'opérateur et ses clients en donnant un préavis aux consommateurs pour procéder à la résiliation des liens contractuelles avec l'opérateur. De pareilles mesures ont été prises par certains régulateurs dans le cadre de l'expiration de licences<sup>20</sup>.

En effet, ces liens contractuels se créent et se maintiennent respectivement par l'achat de nouvelles cartes SIM et la consommation des recharges. L'exercice de cette fonction contentieuse du régulateur dans des contrats de droit privé liant une société de droit béninois et ses clients se fonde sur le pouvoir juridictionnel des autorités administratives indépendantes.

De même, pour avoir réussi à opérer un transfert de numéros à un nouvel opérateur, le régulateur béninois a assuré convenablement sa mission de protection du service public dont la continuité est un principe général du droit. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les opérateurs privés interviennent dans le secteur des communications électroniques sur la base d'une concession administrative de service publique. La continuité des services publics fonde

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Décision 2016-0127 du Conseil de Régulation des Télécommunications/TIC de Côte d'Ivoire en date du 29 mars 2016 portant constatation de l'arrivée à expiration de la licence d'exploitation n°07/GSM\_1800ATCI pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau de radiocommunication mobile cellulaire terrestre dans la bande des 1800 MHZ attribuée à la société ORICEL CI, p.7

la théorie des circonstances exceptionnelles qui permet à toute autorité administrative de déroger à la légalité des temps ordinaires, en raison de circonstances exceptionnelles<sup>21</sup>.

Les points forts observés ne semblent pourtant pas cacher des difficultés importantes qui ont été surmontées du fait de la capacité des différentes parties prenantes à jouer leur partition dans une situation prévisible mais non réglementée et non organisées et pouvant entrainer des risques sévères de désintégration du secteur des communications électroniques, de nombreux contentieux et des crises sociales.

# Paragraphe 2: Points faibles du processus

# 2.1 Absence de lignes directrices prédéfinies de renouvellement des licences

Le processus de renouvellement de la licence et les mesures utiles à prendre en cas de non renouvellement n'existent pas dans le cadre règlementaire du secteur des communications électroniques du Bénin.

Excepté les délais d'encadrement du processus de renouvellement prévus dans les conventions et les cahiers des charges, aucune disposition législative ne consacre la mise en place d'une procédure adéquate de renouvellement des licences. Les textes règlementaires ne définissent pas non plus les modalités de renouvellement des licences.

Les règles de gestion et les rôles qui incombent aux parties prenantes aux négociations de renouvellement d'une licence ne sont donc pas définis et connus d'avance. Cette situation peut être au fondement de quelques difficultés sur la gestion des négociations et l'adoption de mesures moins pertinentes.

L'absence d'une procédure de renouvellement prédéfinie peut aussi sous-tendre une confusion sur les compétences institutionnelles entre les parties prenantes au niveau du Gouvernement et le régulateur.

Elle constitue donc une insuffisance qui fait de la période de renouvellement des licences une période d'incertitudes, non seulement pour l'Etat, mais aussi pour l'opérateur et le régulateur.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> CE 28 juin 1918 Heyriès, CE 28 février 1919 Dames Dol et Laurent.

# 2.2 Les conséquences de l'imprédictibilité du non renouvellement de la licence

Les incertitudes que fait naître la période de renouvellement induisent une imprédictibilité du non renouvellement des licences.

Dans le cas du renouvellement de la licence de GLO MOBILE BENIN, les mesures relatives à l'expiration de la licence ont été prises au dernier moment. Cela n'a pas été sans conséquences.

En effet, l'Etat n'a pas anticipé sur le recouvrement de ses créances sur l'opérateur parce qu'il n'était pas préparé au refus par l'opérateur des conditions proposées pour le renouvellement de la licence. Cela a conduit à la mise en œuvre d'une procédure tardive de recouvrement de créance alors que la licence expirait déjà.

Pour l'opérateur, l'incertitude sur le renouvellement ou non de sa licence peut conduire au ralentissement de ses investissements, à la réduction de sa rentabilité et à la détérioration de sa position concurrentielle.

Les autres parties prenantes constateront plus tard le non renouvellement et subiront les conséquences sur leurs affaires

L'incertitude pour le régulateur réside dans les mesures préventives de protection des consommateurs et du suivi du respect par l'opérateur des obligations qui lui incombent.

# 2.3 La problématique de l'efficacité des mesures exceptionnelles conservatoires prises par le régulateur

L'expiration surprenante d'une licence induit inéluctablement pour le régulateur la gestion de circonstances exceptionnelles et induit des implications sur la gestion de la concurrence<sup>22</sup> sur le marché.

Les mesures conservatoires citées sont mises en place dans une approche managériale d'un dossier de contentieux alors qu'aucun texte réglementaire, aucune procédure ne définissent ni les mesures conservatoires ni les démarches pour leur adoption. En conséquence, des tentatives de remise en cause de ces mesures par des parties prenantes notamment;

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Loi 2014-14 du 09 juillet 2014 relative aux communications électroniques et à la poste, article 5, alinéa 3

- Les organisations de consommateurs qui dénoncent le délai de 30 jours pour consommer les encours de crédit très réduit et souhaiterait un délai plus long accompagné d'un remboursement des crédits non consommés,
- La difficulté à faire mettre en œuvre ces mesures conservatoires notamment le maintien des infrastructures en co-localisation pendant une durée de trois mois, l'opérateur justifiant ne plus disposer de trésorerie pour faire face aux charges d'entretien,
- Le contrôle et la sanction du défaut d'inexécution par l'opérateur dont la licence est terminée dans un régime juridique, où le pouvoir de sanction du régulateur est exercé par des sanctions administratives allant des mise en demeure aux sanctions pécuniaires.

#### 2.4 La problématique des ressources en numérotation et le fonds de commerce

La réattribution des ressources en numérotation précédemment exploitées par GLO mobile Bénin a été diversement appréciée par les parties prenantes.

Si pour l'Autorité de régulation, cette mesure tire son fondement juridique de l'incessibilité des ressources en numérotation qui appartiennent à l'Etat qui les attribue à l'opérateur qui l'exploite pour une licence en octroyée, cette interprétation est refusée par GLO qui estime que le numéro étant l'identifiant qui évalue sa clientèle fait partie de son fonds de commerce et à ce titre ne devrait faire l'objet de réattribution. Il se pose une problématique de la clarification ou de la définition d'un régime spécial du fonds de commerce dans les conventions de licence.

#### 2.5 La gestion des biens en retour

L'un des points faibles de ce processus est l'absence de clarification de la gestion de la gestion des biens en retour. S'il faut noter l'accélération du processus de liquidation par les différents acteurs par la désignation moins de six mois après le non renouvellement d'un liquidateur, il faut s'inquiéter de l'état de dégradation des infrastructures de télécommunications alors que les divers créanciers attendent la réalisation de ses biens pour le paiement. Les infrastructures passives utilisées par un opérateur doivent-ils être toujours laissés à l'opérateur alors que l'expiration de la licence entraîne la perte de leur usage ? Le régulateur et l'opérateur doivent-ils convenir d'un accord de transfert de droit de propriété à

un nouvel repreneur ou à un opérateur existant en ce qui concerne les infrastructures en partage? Ces interrogations sérieuses posent le problème de la définition d'un régime des biens de retour à l'expiration des licences. Dans le cas de l'expiration de la licence de GLO MOBILE BENIN, aucune action n'a été entreprise en ce qui concerne la gestion des biens, notamment les infrastructures passives.

#### 2.6 Distorsions sur le marché concurrentiel

Le processus de renouvellement de la licence a un impact sur les investissements comme indiqué plus haut. Il induit non seulement un ralentissement des investissements, mais aussi une chute de part de marché d'un opérateur. C'est le cas de la société GLO MOBILE BENIN, dont le parc d'abonnés au dernier trimestre de l'année 2017, a connu une chute d'environ 10%.

De même, la part de marché de l'opérateur est passée de 10,83% à 5,42% du 3ème au 4ème trimestre de l'année 2017.

L'imprédictibilité n'a pas permis à l'Etat d'ouvrir les démarches pour l'entrée sur le marché d'un opérateur ce qui induit le risque de concentration du marché autour de deux opérateurs dominants (97,34% du marché).

# **CHAPITRE 4**

RECOMMANDATIONS

Le chapitre 4 organisé en deux sections présente les attentes des parties prenantes et les risques d'une mauvaise gestion de fin de licence pour enfin proposer des recommandations allant de l'aménagement réglementaire à l'adoption de procédures pour encadrer le processus.

# Section 1: Les parties prenantes à la gestion de la fin d'une licence

# <u>Paragraphe 1</u>: l'identification des parties prenantes.

L'identification des parties prenantes à la fin de la licence a été abordée a travers la méthode d'identification des parties prenantes

# 1.1.1 L'opérateur concessionnaire de la licence

L'opérateur concessionnaire d'une licence est la partie importante dans la fin d'une licence. Ses attentes se mesurent au niveau de :

- la préservation de ses investissements, qu'il cherchera à préserver,
- la gestion des diverses dettes envers ses fournisseurs,
- la gestion de ces différents contrats fournisseurs,
- la gestion des contrats de son personnel,
- La gestion de son fonds de commerce notamment la clientèle.

#### 1.1.2 l'Etat concédant

L'Etat concédant a des attentes qui se résument à :

- la continuité du service au profit des abonnés de ce réseau,
- le recouvrement des créances éventuelles sur l'opérateur,
- la gestion des conséquences sociales de la cessation d'activité de l'opérateur,

#### 1.1.3 le régulateur

- la continuité du service aux abonnés,
- le maintien de la concurrence sur le marché des communications électroniques,
- la gestion des ressources en numérotation et en fréquences.

# 1.1.4 Les autres opérateurs de licence,

- la gestion des contrats de co-localisation,
- la gestion des créances sur l'opérateur,
- la gestion des infrastructures en en partage.

#### 1.1.5 les abonnés du réseau

- le sort des encours de crédit de consommation,
- la gestion de la continuité du service,
- la perte d'une adresse téléphonique (non effectivité du portage),

#### 1.1.6 les abonnés des autres réseaux

- la gestion de l'accroissement du parc des abonnés de leur réseau,
- la gestion du risque de la mauvaise qualité du service.

#### 1.1.7 Le personnel de l'opérateur

- la gestion de la perte d'emploi,
- la gestion du recouvrement des droits de licenciement.

# 1.1.8 Les masters distributeurs de l'opérateur,

- la gestion des stocks non écoulés,
- la gestion de la perte d'activité

# Paragraphe 2 : la synthèse des problèmes de fin de licence.

- la gestion des investissements,
- la gestion des divers contrats,
- la gestion de son fonds de commerce notamment la clientèle.
- la continuité du service au profit des abonnés de ce réseau,
- la gestion des conséquences sociales de la cessation d'activité de l'opérateur,
- le maintien de la concurrence sur le marché,
- la gestion des ressources en numérotation et en fréquences.
- la gestion des infrastructures en en partage.

- le sort des encours de crédit de consommation,
- la gestion du risque de la mauvaise qualité du service.

#### **SECTION 2 : Recommandations :**

<u>Paragraphe 1</u>: Des recommandations pour l'organisation du renouvellement des licences

#### 1.1 Elaboration d'une procédure administrative de renouvellement des licences.

Depuis 2005, il a été observé que dans la plupart des pays en développement, le processus de renouvellement des licences est confié aux autorités chargées de l'octroi des licences sans pourtant qu'il y ait des règles, des critères et conditions détaillés de renouvellement des licences<sup>23</sup>. La réalité reste la même jusqu'à ce jour au Bénin.

La définition de conditions claires de renouvellement des licences est pourtant une garantie de sécurité règlementaire<sup>24</sup> et un intérêt majeur pour les investisseurs du secteur des communications électroniques.

Il importe que, dans le cadre du renouvellement des licences, les modalités de renouvellement, d'une part, et les conditions et critères détaillés attachés au renouvellement, d'autre part, soient prédéfinies et connues par les parties prenantes et les opérateurs.

Cela suppose la mise en place d'une procédure administrative de renouvellement des licences qui soit transparente, définie d'avance, prévisible et stable. Elle pourrait être toujours modifiée pour raison d'adaptation règlementaire ou d'évolution du secteur des communications électroniques.

La procédure de renouvellement doit permettre la conclusion ou non des accords de renouvellement au moins deux (2) ans avant l'expiration de la licence. Cela permettra de gérer convenablement la fin de la licence par le régulateur pendant la période de validité de la convention en vertu de laquelle le régulateur aura toute la compétence pour veiller au respect des obligations du concessionnaire.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Boutheina Guermazi et Isabel Neto, Mobile License Renewal: What Are the Issues? What Is at Stake?, World Bank, p.4

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Boutheina Guermazi et Isabel Neto, loc. cit.

L'autre alternative serait l'intégration dans les stipulations conventionnelles de la survie des clauses relatives à l'expiration de la licence. Ainsi, en cas de non renouvellement de la licence, le concessionnaire serait toujours lié par ces clauses.

L'avantage d'une telle procédure est de donner l'information à l'ensemble des parties prenantes à la gestion d'une licence et de sa fin de s'engager dans des contrats qui prennent en compte le risque de fin de licence et minimise les conséquences socio-économiques.

On peut citer dans ce registre,

- les contrats de travail,
- les contrats de partage d'infrastructure avec des clauses de continuité ou de cession en cas de cessation d'activité de l'un des co-exploitants même si ce dernier n'a pas la propriété,
- l'adaptation règlementaire du partage d'infrastructures en prenant en compte ces préoccupations

# 1.2 Définition d'un régime des biens et infrastructures passives à l'expiration de la licence

L'adoption d'un cadre règlementaire définissant les méthodes de détermination supplétives et impératives de la catégorie des biens de retour et les modalités de leur retour gratuit à la personne publique délégante pourrait constituer un avantage majeur dans le cadre de l'expiration des licences au Bénin.

Les biens de retour sont, dans le cadre des concessions de service public, ces biens meubles et immeubles indispensables à l'exécution du service public de communication électronique et qui font retour, en principe gratuitement ou selon des conditions définies avec l'opérateur, à la personne publique en fin de concession.

La particularité de ces biens ou infrastructures est que, même s'ils ont été acquis par le concessionnaire en cours d'exploitation, ils pourraient appartenir ab initio à l'Etat, à l'expiration d'une licence<sup>25</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Laurent Richer, Droit des contrats administratifs, LGDJ 6ème édition, pp. 599-600

Les biens de retour doivent être distingués de deux autres catégories de biens : les biens de reprise, qui peuvent être rachetés par la personne délégante en fin de contrat, et les biens propres qui restent la propriété du délégant, sauf accord particulier entre les parties.

# 1.3 De la définition et de la clarification de la clientèle dans le fonds de commerce d'une entreprise sous licence télécoms (statut des ressources en numérotation)

Le fonds de commerce est défini par le droit OHADA<sup>26</sup> comme un ensemble de moyens qui permettent au commerçant d'attirer et de conserver une clientèle. Il regroupe différents éléments mobiliers, corporels et incorporels. Il comprend obligatoirement la clientèle et l'enseigne ou le nom commercial, connus généralement sous le nom de fonds commercial<sup>27</sup>, notion que le législateur de l'OHADA a empruntée au droit comptable.<sup>28</sup>

Il ressort de ce qui précède que, dans un premier temps, la clientèle est un élément important du fonds de commerce. Elle suscite beaucoup d'intérêt surtout dans le secteur des communications électroniques où un abonné fait partie de la clientèle d'un opérateur à travers une ressource en numérotation qui appartient à l'Etat. Cet intérêt pour la clientèle dans une entreprise télécoms s'exprime davantage lorsqu'on aborde le privilège de vendeur en matière de cession du fonds de commerce quand il est connu que les ressources en numérotation ne sont pas cessibles, dans la plupart des règlementations télécoms en Afrique, ou pourraient être cessibles à condition qu'une autorisation soit accordée par le régulateur.

Dans un deuxième temps, même si la clientèle fait l'objet de définition dans le lexique des termes juridiques comme un ensemble de personnes (clients) qui sont en relations d'affaires avec un professionnel<sup>29</sup>, il est observé une absence de définition légale du fonds de commerce, et notamment de la clientèle par le législateur OHADA. Les principales dispositions relatives au fonds de commerce remontent à la loi Cordelet du 17 mars 1909 relative à la vente et au nantissement du fonds de commerce. Les éléments susceptibles d'intégrer le fonds ont été déduits de ce texte sans une définition du fonds de commerce.

La distinction entre la notion de clientèle et la notion d'achalandage occultée dans le droit OHADA mais présente dans le code du commerce français<sup>30</sup> ne permet pas non plus de comprendre le sens donné par le législateur. D'ailleurs, la distinction entre l'achalandage et la

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Acte uniforme relatif au commerce général, article 103

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Acte uniforme relatif au commerce général, article 104

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Alain SAYAG, Lamy droit commercial, éd.1997, n°142, p.80

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Lexique des termes juridiques, Dalloz, édition 2017

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Code de commerce, Articles L141-5 et L142-2

clientèle est purement doctrinale : elle est sans conséquence dans la pratique des relations contractuelles, fussent elles civiles ou commerciales.

Le droit de la clientèle a fait l'objet de débat lorsqu'on se situe dans certains domaines d'activités économiques.

Par exemple, dans le cadre d'un réseau de distribution, certaines décisions de jurisprudence ont en effet pu considérer que le franchisé n'était pas titulaire d'un fonds de commerce propre, lui déniant le bénéfice du statut de baux commerciaux en se fondant sur l'absence de gestion indépendante et d'une clientèle propre et indépendante de l'attrait exercé par la marque du franchiseur. D'autres décisions ont, par contre, consacré le principe d'une clientèle propre au franchisé, considérant que « si une clientèle est au plan national attachée à la notoriété de la marque du franchiseur, la clientèle locale n'existe que par le fait des moyens mis en œuvre par le franchisé, parmi lesquels les éléments corporels de son fonds de commerce, matériel et stock, et l'élément incorporel que constitue le bail, que cette clientèle fait elle-même partie du fonds de commerce du franchisé puisque, même si celui-ci n'est pas le propriétaire de la marque et de l'enseigne mises à sa disposition pendant l'exécution du contrat de franchise, elle est créée par son activité, avec des moyens que, contractant à titre personnel avec ses fournisseurs ou prêteurs de deniers, il met en œuvre à ses risques et périls»<sup>31</sup>.

Dans le secteur des communications électroniques l'opérateur n'a pas une autonomie réelle sur sa clientèle dans la mesure où, à chaque abonné est associée une ressource en numérotation qui appartient à l'Etat et que l'opérateur ne saurait céder. Hors, la cession de la clientèle implique inéluctablement la cession des ressources en numérotation.

En effet, la cession du fonds de commerce en général lorsqu'on se trouve dans le secteur des communications électroniques impliquent certaines spécificités juridiques attachées à la nature de l'activité économique d'exploitation d'un réseau de télécommunications et les exigences de délégation de service publique.

Ainsi, les licences qui sont des éléments de patrimoine d'une entreprise commerciale, donc faisant partie de son fonds de commerce, ne sont pas cessibles ou, si elles doivent l'être, requièrent un accord du régulateur, alors que la situation serait tout autre quand on se place dans un domaine d'acticités économiques « ordinaires ».

Le droit commun a reconnu certaines caractéristiques de la clientèle qui ne s'appliquent pas entièrement aux industries de réseaux. Il s'agit notamment des caractères certain, réel et

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Décision de la Cour de cassation du 27 mars 2002

personnel de la clientèle. Ce qui impliquent que la cessation d'activités par une entreprise doit induire la disparition de la clientèle et que le commerçant peut revendiquer une clientèle personnelle dès lors qu'elle résulte de la mise en œuvre des moyens nécessaires à la capter. Hors, dans une entreprise télécoms, la clientèle est guidée par la nécessité du service, elle peut même survivre à la cessation d'activités de l'entreprise, dans la mesure où les abonnés peuvent continuer à communiquer avec leurs numéros par le système de portabilité.

La jurisprudence est encore inexistante dans le cas des entreprises telecoms. Toutefois, la doctrine doit s'intéresser réellement au droit de la clientèle. Ceci permettra d'éviter des recours pour expropriation de clientèle lorsque, pour la continuité de service public, le régulateur doit transférer à une autre des ressources en numérotations précédemment appartenant à une entreprise télécoms qui a cessé ses activités en fin de licence.

# <u>Paragraphe 2:</u> les réformes structurelles du marché des communications électroniques

# 2.1 Dans le cadre de la continuité du service aux usagers

La Portabilité des Numéros mobiles est un catalyseur fondamental de la concurrence ouverte, car elle permet aux utilisateurs de changer librement d'opérateur puisque les téléphones mobiles deviennent le premier moyen de communication personnelle.

La portabilité des numéros n'agit qu'en tant que catalyseur afin d'améliorer et développer la concurrence, sur les leviers du marché que le régulateur désire améliorer, par exemple:

- une réduction tarifaire ;
- une valeur accrue des clients;
- un accroissement de la demande des clients ;
- une amélioration de la qualité de service et réseau ;
- l'entrée de nouveaux acteurs ;
- le départ d'acteurs existants ;
- la réduction de l'influence des opérateurs dominants/historiques.

La mise en œuvre de la portabilité apparaît comme une garantie des droits des consommateurs pour la continuité de la jouissance du service de télécommunications. Elle permet en outre l'équité qui pourrait être violé à travers l'attribution d'un AB existant à un

opérateur comme dans le cas de la cessation d'activité de GLO sans aucun moyen de prendre en compte les désirs de chaque consommateur.

# 2.2 La délivrance de licence sur la base des ressources pour l'entrée sur le marché

Les difficultés de gestion de fin de licence amènent aussi à s'intéresser aux types de licence que nous accordons aux opérateurs conformément à nos règlementations. Dans la règlementation du Bénin, la licence est définie comme tout droit attribué par décret, portant approbation d'un cahier des charges, à toute personne qui répond aux conditions prévues la loi et qui s'engage à en respecter les dispositions ; elle définit les modalités et les conditions suivant lesquelles le titulaire de la licence est autorisé à exercer son activité de communications électroniques et fixe les droits et obligations de celui-ci.

De l'analyse de cette définition légale, il ressort que la licence est attachée à la personne morale.

A la fin de la période de validité, cette conception de la licence pose des difficultés concernant la gestion des ressources (ressources en numérotation, ressources en fréquences). En effet, la conception de la licence ne permet pas d'accorder des privilèges de vendeur aux opérateurs télécoms. L'Etat reste détenteur d'un droit de propriété prépondérant sur les ressources qu'il leur accorde. La cession desdites ressources n'est pas automatique, elle n'est pas laissée au libre jeu du commerce entre acteurs. L'intérêt de l'Etat n'est pas la prépondérance d'un droit de propriété sur les ressources mais la manière dont elle rentabilise le commerce de ses ressources.

Cela étant, la délivrance de licence de spectre est une option vers laquelle il faut orienter la règlementation nationale et les autres réglementations africaines qui sont dans ce schéma.

Le cas des Etats-Unis est un exemple. Les opérateurs peuvent entrer sur le marché sur la base d'une simple déclaration. L'Etat leur vend ensuite les ressources et perçoit des redevances d'exploitation. A la différence des Etats-Unis, une période de validité d'exploitation peut être imposée. Ce qui donne une approche mixte du modèle américain et le nôtre en matière de licence.

L'intérêt de cette approche d'octroi de la licence est qu'elle constitue une solution aux difficultés qu'on pourrait rencontrer en fin de licence. L'exploitation des ressources en fréquences constitue une question importante dans l'investissement des opérateurs.

L'incertitude de renouvellement d'une licence ne permet pas aux opérateurs d'avoir une certaine confiance sur leur plan d'investissement. Cela induit un ralentissement des investissements parfois un an ou deux de la date d'expiration des licences. Il importe de dissocier le droit d'exploiter un service de télécommunications de la gestion des ressources.

A cet effet, l'Etat doit vendre les ressources aux opérateurs afin que ceux-ci puissent en disposer comme ils le veulent; ils peuvent le céder, le vendre, le louer à d'autres opérateurs. Cela permet une exploitation continue des ressources en fréquences et en numérotation. La fin d'une licence, dans la conception actuelle, induit plutôt une interruption de l'exploitation des ressources et un manque à gagner à l'Etat. Pour preuve, certaines ressources précédemment exploitées par les opérateurs qui ont quitté le marché des communications électroniques au Bénin, sont en jachère. Il faut attendre, d'autres demandes avant que l'Etat ne commencent à jouir à nouveau du fruit de leur exploitation.

#### **CONCLUSION**

La problématique de cette recherche est de partir de l'étude de cas du Bénin pour proposer les moyens conventionnels et l'approche managériale la plus efficace pour la gestion des fins de licence dans le secteur d'économies de réseaux en général et le secteur des communications électroniques en particulier.

Les informations issues de l'analyse du cas de la licence de Golo mobile au Bénin ont conforté l'intérêt de cette étude dont les recommandations managériales constituent des outils pour :

- les états dans le cadre de négociations des conventions et cahiers des charges pour les licences de réseaux de télécommunications;
- les régulateurs pour la gestion opérationnelle de ces incidents ;
- les opérateurs dans le cadre de leur politique et stratégie de gestion des sociétés de télécommunications, surtout de leur investissement;
- les associations de consommateurs et les clients dans la compréhension de l'environnement du secteur pour leurs réclamations.

La méthodologie de cette étude de cas à élaborer une matrice des attentes des parties prenantes intéressées d'un fournisseur de service de communication électronique et tester cette matrice aux réalités du cas de GLO Mobile.

Les principaux résultats issus de cette recherche peuvent être synthétisés en trois points essentiels:

- l'impact d'une fin de licence sur les principaux acteurs que sont les abonnés du réseau et les autres opérateurs du secteur ;
- l'importance de la mise en place d'outils conventionnels et managériaux pour la conduite d'un processus de fin de licence ;
- une clarification du fonds de commerce des entreprises de télécommunication au regard de la licence, des ressources en numérotation.

L'analyse de ces résultats au regard du contexte a permis la formulation des recommandations dont les principales sont relatives à :

- la mise en place de procédures claires pour la gestion des licences

- la mise en œuvre de la portabilité des numéros mobiles.
- La clarification de la notion de fonds de commerce des entreprises de communications électroniques
- La nécessité de réforme de la politique d'attribution des licences

# REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

**Alain, Marcel** (1994) Réussir la qualité du service: plaidoyer pour la performance réalisée avec discipline et innovation, Laval, Edition Agence d'arc, 348p.

**Courivaud, H**. (2004). La concession de service public «à la française» confrontée au droit européen. Revue internationale de droit économique, 18(4), 395-434.

**Gagnon, Y.-C.,** (2012). L'étude de cas comme méthode de recherche, Presses de l'Université du Québec.

Guerin-Scheider L. et Lorrain D. (2003), « Note de recherche sur une question sensible. Les relations puissance publique – firmes dans le secteur de l'eau et de l'assainissement », Flux, 2-3(52), pp. 35-54.

**Kirat, T. (2003)**. L'allocation des risques dans les contrats: de l'économie des contrats «incomplets» à la pratique des contrats administratifs. Revue internationale de droit économique, 17(1), 11-46.

Laurent Richer, Droit des contrats administratifs, LGDJ 6ème édition, pp. 599-600 Lorrain, D. (2008). La naissance de l'affermage: coopérer pour exister. *Entreprises et histoire*, (1), 67-85.

Marty, F., Trosa, S., & Voisin, A. (2006). Conclusion. Repères, 110-113.

Ménard, C. (2001). Imprevision et Contracts Longue Duree: Un Economiste a L'ecout du Juriste. Melanges en L'honneur de Jacques Ghestin.

**Ménard, C., & Saussier, S**. (2004). La délégation de service public, un mode organisationnel efficace? Le cas de la distribution d'eau en France. Économie publique/Public economics, (12).

**Mercier, S.** (2001, June). L'apport de la théorie des parties prenantes au management stratégique: une synthèse de la littérature. In *Présenté au Xième Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique*.

**Mercier, S.** (2006). 9. La théorie des parties prenantes: une synthèse de la littérature. In *Décider avec les parties prenantes* (pp. 157-172). La Découverte.

**Neto, I.** (2005). *Mobile License Renewal: what are the Issues? what is at Stake?* (Vol. 3729). World Bank Publications.

**Pesqueux, Y.** (2006). Présentation Pour une évaluation critique de la théorie des parties prenantes. In *Décider avec les parties prenantes* (pp. 19-40). La Découverte.

**Schneier-Madanes, G**. (2001). La construction des catégories du service public dans un pays émergent: les conflits de la concession de l'eau à Buenos Aires. *Flux*, (2), 46-64.

**Timsit, Gérard**. « La régulation. La notion et le phénomène », Revue française d'administration publique, vol. n°109, no. 1, 2004, pp. 5-11.

**Tirole, J.** (1999). Concessions, concurrence et incitations. Revue d'économie financière, 51(1), 79-92.

Yvrande-Billon, A. (2008). Concurrence et délégation de services publics. [Quelques enseignements de la théorie des coûts de transaction]. Revue française d'économie, 22(3), 97-131.

#### **Ouvrages**

**Abbes, N. (2013)**. L'entreprise responsable: de la responsabilité sociétale à la communication environnementale. Editions L'Harmattan.

Alain SAYAG, Lamy droit commercial, éd.1997, n°142, p.80

Cahiers des charges des opérateurs

Convention des opérateurs

https://www.legifrance.gouv.fr/

# **ANNEXES**

# **ANNEXE 1 :** SYNTHESE DE REPONSES AUX QUESTIONNAIRE

Eléments du Questionnaire	SENEGAL	TOGO
Votre réglementation prévoit- elle la fin d'une licence d'exploitation de réseau de télécommunications	Oui	Oui
Quelle est l'entité qui gère la fin des licences d'exploitation de réseau de télécommunications ?	Le Gouvernement	Le Ministère des télécoms
Les procédures de gestion des fins de licence sont -elle définies	Par voie règlementaire (Décret qui approuve la convention de concession à laquelle est annexé le cahier des charges de l'opérateur)	Par voie règlementaire (Décret approuvé par le Conseil des Ministres
Dispositions spécifiques de protection des abonnés	Les dispositions (sur la protection des consommateurs) du code des télécommunications et la loi de 2008 sur la protection des données à caractère personnel	Le code des télécommunications a prévu les dispositions relatives à la protection des consommateurs
Mesures spécifiques pour la gestion des infrastructures de l'opérateur	Pas spécifiquement sur la gestion mais sur le partage des infrastructures (décret)	Partage d'infrastructures
Mesures spécifiques de gestion des contrats en cours		
Avez-vous vécu une expérience de fin de licence dans votre pays	Non juste une prorogation de la licence	Non

Partages d'expériences	Non	Non
Liens utiles	Loi n° 2011-01 du 24 février 2011 portant Code des Télécommunications	-Voir code des télécoms

# ANNEXE 2: Questionnaire

#### **CONFIDENTIALITE**

Dans le cadre d'une étude sur « la gestion des fins de licence d'exploitation de réseaux de télécommunications » pour l'identification des meilleures pratiques et réglementations, la présente enquête est réalisée auprès des autorités de régulation.

Merci de contribuer à la réflexion par vos réponses en y attachant les copies ou les extraits des textes règlementaires cités en vue de permettre une analyse comparée des règlementations.

Les informations collectées restent confidentielles et ne seront utilisées que pour l'analyse et la synthèse des pratiques

T.	<b>IDENTIFICATION</b>

1.	Pays:
2.	Nom et contact de la personne ayant répondu à l'enquête
	Nom: Titre: Adresse email:
3.	Votre réglementation prévoit-elle la fin d'une licence d'exploitation de réseau de télécommunications ? Réponse : (Oui / Non)

- 4. Quelle entité gère la fin des licences d'exploitation de réseau de télécommunications ?
- Le Gouvernement
- Le régulateur
- La Justice

Veuillez nous indiquer son site web.

- 5. Les procédures de gestion des fins de licence sont-elles définies ?
- Par voie règlementaire (Décret, Arrêté etc.)
- Par décision du régulateur (décision du régulateur)
- Par application du droit de concession

Merci de nous indiquer les documents et les liens pour y accéder sur le site web.

6. Les procédures ont -elles prévu?

•	Des mesures spécifiques de protection des abonnés ? Oui / Non
•	Si oui, indiquer nous les mesures prévues pour la protection des abonnés
•	Des mesures spécifiques pour la gestion des infrastructures de l'opérateur ? Oui / Non Si oui, indiquer nous les mesures spécifiques pour la gestion des infrastructures de l'opérateur
:	<u>Des mesures spécifiques de gestion des contrats en cour</u> s de l'opérateur ? Oui / Non Si oui, indiquer nous les mesures prévues pour la gestion des contrats ;
7.	Avez – vous vécu une expérience de fin de licence dans votre pays ? Oui/Non
8.	Si oui, merci de partager avec nous la gestion qui a été faite :
•	des encours de crédit des abonnés ?
•	des contrats en cours ?
•	des infrastructures de l'opérateur en fin de licence qui sont en partage avec d'autres opérateurs ?
9.	Merci de nous indiquer tous autres liens utiles pour plus d'informations sur des

expériences similaires dans d'autres pays dont vous avez connaissance.