

**LES TELECOMMUNICATIONS ET LES  
POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT EN  
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU  
CONGO**

par

**MASUMBUKO NYIENZEYI Solange**  
*Assistante à l'Université Pédagogique  
Nationale*

**Résumé**

Les différentes politiques de développement appliquées au Congo n'ont pas favorisé les télécommunications. Aujourd'hui, consciente de leur importance économique et sociale, la RDC tente de réformer les structures de son marché pour moderniser et développer son réseau de télécommunication. Peut-on affirmer que cette réforme sera favorable au développement des télécommunications ? Certes, des progrès ont été réalisés, la déréglementation favorise l'accroissement quantitatif des lignes téléphoniques et la diversification des services offerts, mais ceux-ci restent encore limités à une classe sociale aisée.

**ABSTRACT**

---

The development policies implemented in the DRC didn't improve infrastructure and telecommunication services. Today, telecommunications are considered to be a very important instrument of economic and social change, and in this context, the DRC is attempting to restructure its market in order to expand and modernize its networks. But, is it possible to ascertain whether this policy will be helpful for the development of telecommunications in the country? Certainly, progress has been made: deregulation has led to an increase in the number of telephone lines and the diversification of services ?but access to these services is still reserved to the wealthiest. This paper aims at exploring this issue, clarifying the situation and offering a possible response.

**INTRODUCTION**

Les télécommunications ont dans nos sociétés un rôle économique et social d'une extrême importance. C'est grâce à elles que se répandent des informations qui vont stimuler les processus d'innovation de toute sorte<sup>126</sup> (PNUD, 2018). Ce rôle est d'autant plus considérable lorsqu'on s'intéresse aux pays en voie de développement ainsi qu'à leur évolution sur le plan socio-économique.

Il est vrai que les pays africains sont confrontés à ce dilemme: le développement des télécommunications doit-il simplement accompagner celui de l'économie ou bien doit-il faire l'objet d'une attention particulière ? Leur part contributive au produit intérieur brut (PIB) et leur impact sur tous les autres secteurs économiques font que le faible développement des services des télécommunications en Afrique et, notamment en République Démocratique du Congo (RDC), pays sur lequel nous concentrons nos

---

<sup>126</sup>PNUD, Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté... La mission première est d'assister les pays en développement, 2018, <http://www.undp.org>

recherches, se traduit, en général, par une incapacité à créer de nouvelles activités et, en particulier, par un manque d'efficacité dans la gestion des moyens de production ou de distribution déjà existants.

Mais, pour des sociétés qui ont à résoudre des problèmes aussi cruciaux que l'explosion démographique, l'exode rural, les carences de la santé publique, l'insuffisance de la production agricole ou l'accroissement rapide des besoins dans le domaine de l'éducation, il est très difficile, sinon impossible, de consacrer une partie importante de leurs maigres ressources dont elles disposent au développement des services de télécommunications. C'est la raison pour laquelle, dans ces pays, la politique d'investissements nationale avait généralement favorisé d'autres secteurs que celui des télécommunications.<sup>127</sup>

Depuis les années 1990, la plupart des pays africains, dont la RDC, conscients de l'importance que prennent les télécommunications dans la transformation économique et sociale, cherchent, eux aussi, à développer leurs systèmes de télécommunications pour élever leur taux de croissance économique et parvenir au développement économique et social. Les politiques de déréglementation mises en place depuis la fin des années 1990 ont pour but d'accélérer la modernisation des télécommunications.

A travers cette étude, nous allons, dans un premier temps, analyser la situation des télécommunications au Congo dans son ensemble mais en tenant compte des autres pays africains et industriels. Ensuite, nous mettons en avant la faiblesse du niveau de développement des télécommunications en RDC. C'est alors seulement que nous

présentons différents facteurs issus de l'histoire économique et qui expliquent le sous-développement des télécommunications en RDC, en esquissant dans la suite les quelques conséquences, d'ores et déjà, perceptibles des politiques récentes de modernisation de ce secteur devenu stratégique. Mais, quel est leur effet aujourd'hui dans ce pays où les télécommunications ont été longtemps négligées ?

### **1. État des lieux des télécommunications en RDC et regard croisé sur les autres pays**

La République Démocratique du Congo est le deuxième plus grand pays africain (2 345 410 km<sup>2</sup>), après l'Algérie. Sa population de 54,42 millions d'habitants fait d'elle le quatrième pays le plus peuplé d'Afrique, derrière le Nigeria (127,12 millions), l'Éthiopie (72,42 millions) et l'Égypte (70,00 millions), dont près de un cinquième de la population vit dans la capitale, Kinshasa. Sa population est en majorité jeune et son taux d'alphabétisation est de 65,6 %. Avec un PIB par habitant de 143 dollars US en 2004, la RDC ne pèse que 1,33 % du PIB africain, soit 7,5 milliards de dollars US. Elle est classée 167<sup>e</sup> pays au rang mondial, d'après l'indicateur du développement humain.<sup>128</sup> (PNUD, 2018), néanmoins ce pays a d'importants atouts pour être l'un des plus prospères d'Afrique.

La RDC est dotée de ressources minières immenses, telles que le cuivre, l'étain ou le diamant, qui rapportent à l'État près de 80 % de ses rentrées en devises. Cependant, son système de télécommunications reste embryonnaire et sous-développé. Son réseau téléphonique est d'une capacité de 570 000 lignes fixes et mobiles et n'abritent que 0,58 % des lignes téléphoniques du réseau africain ce qui la place ainsi au rang des pays les moins avancés au monde, avec une télé densité (nombre de lignes

<sup>127</sup>PIERCE, W.B et JÉQUIER, N., « Contribution des télécommunications au développement économique », in *Journal des télécommunications*, Vol. 44 XI, 1977 ; pp.532-534

<sup>128</sup>PNUD, Journée internationale ... op.cit., 2018

téléphoniques pour 100 habitants) de 1,05 % par rapport à la télé densité moyenne africaine de 11,39 %.

### **1.1. Analyse de la densité téléphonique et contexte socio-économique congolais**

L'une des caractéristiques des télécommunications congolaises est l'insatisfaction grandissante de la demande sociale. Les conditions de l'offre sur ce marché sont telles que l'obtention d'une ligne téléphonique est assujettie non seulement à des frais d'abonnement assez élevés, mais aussi à un délai d'attente relativement long pouvant durer plusieurs années (la liste d'attente pour l'installation d'une ligne téléphonique était longue de 6 000 installations à réaliser en 1995), et cette situation a favorisé l'éclosion d'un « marché noir » du téléphone.

Le prix du branchement au réseau public congolais varie de 100 dollars US à 800 dollars US, alors que le prix officiel est de 280 dollars US<sup>129</sup>. À cela s'ajoute l'indisponibilité des liaisons entre abonnés, qui est aussi un fait marquant des télécommunications congolaises. Mais, cette situation chaotique ne se limite pas à la RDC, elle est caractéristique de bien d'autres pays africains.

Par bien des aspects, la situation des infrastructures des télécommunications en RDC semble plus préoccupante. Les handicaps les plus manifestes sont : faible télé densité, fréquente obsolescence des infrastructures de base et accès aux télécommunications en RDC encore très limité malgré un besoin social grandissant. Cette situation ne peut être sans conséquences sur le développement économique et social de ce pays à une époque où les télécommunications sont devenues un facteur

stratégique dans la compétitivité des entreprises. Par ailleurs, l'étude des statistiques de l'Union internationale des télécommunications (UIT) montre que la RDC a connu une croissance considérable de ses lignes téléphoniques (de 36 000 à 570 000 lignes) durant la période récente, mais celles-ci restent dérisoires à l'aune du nombre des lignes existantes en Afrique.

De même, la télé densité est bien en dessous de la moyenne africaine, bien loin derrière l'île Maurice, et juste devant les pays les plus pauvres d'Afrique comme l'Éthiopie, la Guinée-Bissau, ou encore le Liberia. Ce phénomène peut être expliqué par le fait que le nombre des lignes téléphoniques a augmenté en RDC, mais de manière non proportionnelle par rapport à la population, ce qui a fait régresser le nombre de lignes par habitant.

Toutefois, il faut noter que malgré une nette évolution dans les télécommunications africaines, la RDC n'arrive pas à décoller, sa part reste insignifiante par rapport au niveau africain et sa télé densité ne représente que 0,58 % de la densité africaine, en 2004.

D'autre part, excepté l'Égypte, la situation des télécommunications dans les pays les plus peuplés comme la RDC, l'Éthiopie et le Nigeria, qui représentent à eux seuls plus du tiers de la population africaine (323,9 millions), ne s'est pas améliorée, elle continue à stagner, voire à se détériorer. Pourtant, les services des télécommunications se sont récemment diversifiés (téléphonie fixe, mais aussi téléphonie mobile, Internet), mais la RDC n'arrive pas à améliorer sa densité téléphonique.

En revanche, les petits pays ont réalisé des progrès substantiels dans leurs systèmes de télécommunications. Ils sont passés d'un stade embryonnaire de leurs systèmes des télécommunications à un niveau

<sup>129</sup> RDC, Réglementation des télécommunications au Congo – RDC, <http://www.uneca.org>.

de développement et de modernité tout à fait exceptionnel, avec des moyens de transmissions interurbains et internationaux de grande capacité. Par ailleurs, ils ont su accompagner le développement de leurs systèmes des télécommunications d'une amélioration de leur télé densité. C'est le cas de l'île Maurice (70,23 %), de la Tunisie (47,95 %) ou du Cap-Vert (29,62 %). Tandis que la RDC, avec ses 6,33 % de la population africaine en 2004, ne gravite qu'autour de 1,05 % de télé densité.

Pour étudier le niveau de développement d'un pays, le comparer avec d'autres pays en développement ou pays développés, les indicateurs traditionnels utilisés sont : le PIB et le seuil de pauvreté, la répartition des ressources naturelles ou minières. Au-delà de ces indicateurs, dans le point suivant, nous utiliserons les télécommunications comme indicateur supplémentaire du niveau de développement du Congo.

## **1.2. Les télécommunications comme indicateur d'inégalités au sein du continent africain**

Le téléphone est déjà très inégalement réparti au sein des États africains. Malgré les progrès technologiques intervenus dans ce secteur, il est encore très cher et d'accès très limité, particulièrement, hors des centres urbains ; même les foyers appartenant à la classe moyenne doivent souvent s'inscrire sur d'interminables listes d'attente et payer des frais de raccordement et d'abonnement prohibitifs.<sup>130</sup>

Dans les années 1990, H.-G. Hudson avait estimé que sur les 151 000 villages dénombrés en Afrique, les 121 000 qui représentaient 70 % des ruraux

étaient sans téléphone<sup>131</sup>. Ce constat est bien réel en RDC où il existe de fortes inégalités d'accès aux services des télécommunications puisque l'infrastructure est bien évidemment concentrée dans les grandes agglomérations urbaines ou minières, tandis que beaucoup de communes rurales sont privées de tout service. Par exemple, en 1992, il y avait, en RDC, 35 000 abonnés, dont 3 000 en téléphones cellulaires. Sur les 3 000 lignes cellulaires, 700 lignes étaient réservées au gouvernement<sup>132</sup>. Aujourd'hui, la RDC dispose de 570 000 lignes téléphoniques, dont plus de la moitié est installée dans des zones urbaines et minières bien que les trois-cinquièmes de la population soient en zone rurale.

D'autre part, excepté l'Afrique du Sud, la répartition géographique du réseau des télécommunications en Afrique n'a pas favorisé la partie sub-saharienne. Du point de vue statistique, l'Afrique du Sud détient à elle seule 22,1 % des installations téléphoniques pour 5,26 % de la population africaine et le Maghreb, qui représente 16,9 % de la population africaine, c'est-à-dire moins d'un cinquième de la population africaine, détient un peu moins de la moitié du réseau, soit 40,9 %, tandis que la partie sub-saharienne, qui représente 77,84 % de la population, doit se contenter de 37 % du réseau africain.

Ce constat nous donne une indication importante concernant l'état des télécommunications en Afrique et, notamment, en RDC, et nous laissent entrevoir l'effort de redéploiement en réseau des télécommunications que doit fournir la RDC pour rattraper son retard par rapport à d'autres États africains ou industrialisés. Cependant, en absence d'une politique de croissance soutenue et durable des télécommunications en RDC et

<sup>130</sup>SCHILLER, D., « Télécommunications, les échecs d'une révolution », <http://www.monde-diplomatique.fr>.

<sup>131</sup>Hudson, G., "The telecommunication in Africa role of IUT", *Telecommunication Policy*, vol. 15, n° 4, p. 343-350.

<sup>132</sup>TUDESQ, J., « Les technologies de l'information, facteur d'inégalité en Afrique sub-saharienne », *Revue Tiers-Monde*, tome XXXV, n° 138, p. 391-409

au regard de sa croissance démographique, la situation des télécommunications en RDC risque de s'aggraver.

Ainsi, comparé à des petits pays sub-sahariens comme le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire ou le Sénégal, nous constatons que la RDC reste un pays où le téléphone est encore un bien de luxe et dont l'accès est limité à une élite bien déterminée. Avec 1,05 ligne pour 100 habitants, en 2004, son taux de pénétration téléphonique représente en gros moins d'un dixième de la moyenne de la zone africaine.

D'autre part, la distribution du réseau téléphonique africain, en fonction du niveau du PIB par pays en 2004 nous montre que les seize pays à revenu intermédiaire (745 dollars US à 9205 dollars US par an) détiennent à eux seuls 76,9 % du réseau africain, soit 660 720 000 lignes téléphoniques contre 31 742 400 lignes pour les quarante pays à faible revenu (moins de 745 dollars US) et qui de plus représentent plus des deux-tiers de la population africaine.

En ce qui concerne Internet, qui commence à être accessible en Afrique en 1997, le nombre d'internautes a crû sensiblement au cours des récentes années avec la multiplication des cybercafés ; néanmoins, les inégalités sont relativement plus marquées, son utilisation sur le continent suit les lignes de fracture de la société et reste très élitiste. Les trois-quarts des pays ont un accès limité à Internet (moins de 5 % de la population), mais ce dernier est conditionné par l'accès à l'ordinateur et à l'électricité (conditions difficilement remplies sur le continent africain).

En Afrique, les petits pays sont favorisés au détriment des grands, par exemple, à la Réunion et aux Seychelles, au moins un quart de la population en moyenne a accès à Internet, tandis qu'en RDC, moins de 0,1 % de la population peut y accéder, et la

moyenne continentale d'internautes reste très faible, elle s'élève à 2,62 % d'utilisateurs

Cette situation a pour conséquence l'émergence de deux groupes distincts de pays : les mieux équipés en lignes fixes et mobiles, qui sont souvent les petits pays, d'une part, et les plus démunis, qui sont les pays en guerre tels que la RDC, le Liberia, la Sierra Leone et les pays les plus pauvres du continent, comme le Burundi, le Comores, la Guinée, le Niger, le Rwanda, le République centrafricaine et le Tchad, d'autre part. À l'allure où évoluent les systèmes des télécommunications africaines, nous pouvons nous demander à quel moment les télécommunications africaines pourront rattraper celles des pays les plus riches ? Mais cette question devient bien évidemment très complexe si l'on intègre la croissance du développement des télécommunications dans celle plus globale du développement économique et social.

Pour dépasser ce constat du retard structurel du système des télécommunications en RDC, il convient d'étudier les différents facteurs explicatifs du sous-développement des télécommunications congolaises. Nous serons amenés à établir qu'il existe des similitudes entre le système colonial de gestion des réseaux de télécommunications au Congo et le système postcolonial, dans leur manière de s'approprier les équipements de télécommunications au profit de la classe dominante ; ce qui par conséquent a empêché la démocratisation du téléphone au Congo.

### **1.3. La place des télécommunications dans les politiques de développement au Congo**

En Afrique, ce sont les politiques du développement mises en place qui conditionnent l'existence des équipements, notamment, ceux des télécommunications et leur accès. Dans cette partie, nous verrons que

le sous-développement des télécommunications en RDC trouve ses origines à l'époque coloniale et s'est perpétué à travers les différentes politiques de développement mises en œuvre dans ce pays.

### 1.3.1. Les télécommunications à l'époque coloniale

#### a. Les télécommunications comme instrument de sécurité à la disposition des Européens

Dans l'État indépendant du Congo (1880-1910) la politique de mise en valeur du Congo s'est effectuée par le biais des sociétés privées. Pour ce faire, le roi Léopold II avait encouragé la création de sociétés commerciales privées. Durant cette phase de développement, l'autorité coloniale belge n'avait pas appréhendé les télécommunications comme un élément moteur du développement économique du Congo, mais les avait plutôt considérées comme un service administratif de l'État, conçu pour assurer la sécurité de ses ressortissants dans ce vaste territoire hostile.

Ainsi, l'installation des équipements de télécommunications a été corrélée à l'organisation administrative, défavorisant ainsi les villages n'ayant pas de bureaux d'administration coloniale. En effet, les premiers réseaux téléphoniques locaux seront construits par des militaires en suivant la pénétration de l'*hinterland* et dépendront de l'administration locale du territoire colonisé.

La politique du développement des télécommunications de l'État indépendant du Congo sera un échec (si on réfléchit en matière de diffusion sociale de cette technologie) : l'accès aux télécommunications fut strictement réservé aux administrateurs coloniaux et aux agents des compagnies commerciales, guidées par la rentabilité de leurs investissements et qui ne s'intéressaient qu'à leur profit au détriment du développement

économique et social du Congo et du bien-être des autochtones.

Cette politique ne prêtera guère d'attention au développement d'une infrastructure des télécommunications favorable à l'expansion de l'ensemble de l'économie. Par ailleurs, l'orientation des capitaux, tant publics que privés, vers des investissements de rente, le commerce et l'immobilier, pratiquée au Congo entre 1880 et 1908 n'a pas permis le déploiement des infrastructures nécessaires au développement des télécommunications<sup>133</sup>. Bien entendu, il y avait certes un service public de téléphone, mais ce dernier était contrôlé par l'autorité coloniale et limité à quelques localités du littoral, telles Banana, Boma, Matadi, et dans certaines zones minières où les matières premières étaient source d'activité économique<sup>134</sup>.

#### 1.3.2. Les télécommunications : un outil pour le commerce entre la colonie et la métropole

Une fois le Congo rétrocédé au gouvernement belge en 1908, la politique coloniale belge de développement sera marquée par la création de la Banque du Congo belge en 1909 et de la Banque commerciale du Congo belge en 1911 pour promouvoir le développement économique et social<sup>135</sup>. Ainsi, le pouvoir colonial coordonne et oriente les investissements étrangers selon les secteurs qu'il juge prioritaires. Pour ce qui est des télécommunications, c'est en 1940 qu'on adopte pour la première fois un texte de

<sup>133</sup>NOUMBA, U., *La Privatisation des télécommunications : le cas des pays en voie de développement*, Paris, L'Harmattan, 1997.

<sup>134</sup>Ministère de l'Intérieur belge, *Annuaire statistique de la Belgique et du Congo belge*, Tome XLIII, Bruxelles, A. Lesigne, 1912. .

<sup>135</sup>Lemoine, R.-J., « Finances et colonisation : la concentration des entreprises dans la mise en valeur du Congo belge », in *Annales d'histoire économique et sociale*, n° 29, 1934, pp. 432-449.

loi sur les télécommunications, ce texte réserve officiellement l'usage des télécommunications à l'État au Congo.

En effet, il fixe les conditions d'exercice des activités de télécommunications, mais il prévoit la possibilité d'accorder des concessions de tout ou partie du réseau à des exploitants privés, à condition d'accepter le contrôle de l'État et de payer une redevance. Ce système des concessions sera développé par certaines grandes entreprises, dont l'Union minière du Katanga (devenue la Gécamines depuis 1967) et par les églises, ce qui leur permettra de disposer d'un réseau téléphonique privé couvrant le territoire du Katanga, ainsi qu'aux missionnaires catholiques et protestants d'installer des systèmes de radiocommunication dans des zones rurales éloignées et défavorisées pour remédier à la carence des infrastructures des télécommunications de manière globale.<sup>136</sup>

La politique belge du développement au Congo avait certainement apporté d'importants progrès dans différents domaines économiques et sociaux qui ont permis au Congo d'atteindre, dans les années 1960, le seuil du décollage économique<sup>137</sup>. Comment se fait-il que son réseau de télécommunications soit resté embryonnaire, ne correspondant pas au réseau d'un État prêt à entrer dans l'ère industrielle ?

En fait, le réseau congolais des télécommunications était fondé sur les besoins du marché extérieur, il ne pouvait permettre une intégration économique favorable au développement d'une économie viable et nationale. Bien entendu, le fait que le secteur

fondamental de l'économie soit tourné vers l'extérieur et reste ainsi entre les mains des intérêts étrangers fait également naître une infrastructure souvent elle-même dirigée vers l'extérieur.

Ce qui explique que les réseaux de télécommunications qui seront conçus auront pour objectif de faciliter, avant toute chose, les exportations des matières premières minières et agricoles entre le Congo et les pays développés. Ainsi, l'installation du réseau sera limitée aux centres urbains et dans les zones minières où sont installées les administrations et les grandes sociétés privées multinationales, au détriment des régions ou des zones rurales pauvres.

En effet, les télécommunications au Congo sont restées un bien inaccessible pour la population congolaise, du moins jusqu'aux années 1960. L'orthodoxie budgétaire pratiquée par les autorités coloniales pour les télécommunications (les montants affectés aux services des télécommunications de 175 490 francs et de 187 374 francs en 1954 et 1955, représentaient respectivement 2,3 % et 2,2 % du budget du Congo belge) témoigne du peu d'intérêt que les colons accordaient aux télécommunications dans le développement du Congo.

Ainsi, le réseau dont hérite le nouvel État en 1960 est à la fois embryonnaire et obsolète, datant de la conquête, et ne s'est guère amélioré (Suret, 1977). À la veille de l'indépendance, le Congo ne dispose que d'un réseau téléphonique de 6 801 lignes d'abonnés.<sup>138</sup>

<sup>136</sup>NTAMBUE, R., « Surmonter les contraintes spatiales et politiques du déploiement et de l'appropriation de l'Internet en RDC-Congo ? », in: *Technologies de la communication et mondialisation en Afrique*, Paris, Karthala, 2004

<sup>137</sup>MALUMALU, J.J.A., *Le Congo Kinshasa*, Paris, Karthala, coll. « Méridiens », 2003

<sup>138</sup>Ministère des Affaires économiques, *Annuaire statistique de la Belgique et du Congo belge*, Tome XLIII, Bruxelles, A. Lesigne, 1955

### **1.3.3. Les télécommunications et l'amateurisme politique en RDC**

En 1960, les télécommunications sont transférées à l'État congolais en même temps que l'indépendance du pays, en vertu du principe du droit international que le nouvel État « succède » à l'ancien pour la totalité de son actif et de son passif (Szostak, 1983) et, par cette voie, les autorités congolaises deviendront propriétaires de l'infrastructure des services de télécommunications.

## **2. LES TELECOMMUNICATIONS : UN FACTEUR DE SOUVERAINETE NATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT DU CONGO**

En 1960, c'est au ministère congolais des PTT qu'il revenait désormais de réglementer le secteur des télécommunications. Mais, suite à l'évolution technologique et aux impératifs de compétitivité, les autorités congolaises seront amenées à concéder une certaine autonomie de gestion aux services des postes et télécommunications.

Ainsi, par l'ordonnance-loi n° 68-475, du 13 décembre 1968, l'Office Congolais des Postes et Télécommunications (OCPT) sera créé, sous le statut d'entreprise publique à caractère commercial afin d'assouplir son mode de gestion. L'OCPT exercera un monopole absolu sur la poste et les télécommunications, comme dans la plupart des autres pays africains, et sera autorisé à offrir des services financiers. Mais, il restera sous la tutelle du ministère des postes et télécommunications après l'ouverture à la concurrence en 1997.<sup>139</sup>

<sup>139</sup>Szostak, M., « Le secteur public dans les pays du tiers-monde : sa formation, son expansion », in *Revue Tiers-Monde*, Tome XXIV, n° 93, 1983, p. 53-73.

Durant les années 1960 à 1970, les télécommunications seront considérées comme un instrument de souveraineté nationale et de développement national : leur rôle important dans le rapprochement des populations, dans la diffusion des connaissances, dans la coordination des activités économiques et dans la sécurité territoriale a conduit l'État à en faire un domaine prioritaire où son intervention devait être totale. En effet, le but de ce contrôle était de planifier le secteur des télécommunications afin d'accélérer le développement économique et acquérir la souveraineté d'un secteur stratégique.

Durant cette période, le nombre de lignes téléphoniques passera de 6 801 lignes en 1960 à 11 781 lignes en 1973. Malgré les intentions affichées, les télécommunications resteront le parent pauvre d'une économie de rente, axée sur l'extraction minière. Cette politique conduira à terme à des résultats décevants, à des inefficacités organisationnelles, à la multiplication des interventions politiques, au sureffectif et à la sous-capitalisation.

### **2.1. La prédation des télécommunications par l'État-patron zairois**

Dès 1974, l'État zairois est au centre du processus du développement, il nationalise les entreprises étrangères et il exécute des plans ou des programmes de développement pour toute l'économie nationale. C'est l'époque du parti-État où les nationalisations constituaient un acte fondateur de la souveraineté nationale ; acte que la Belgique ne pardonnera jamais.

Durant cette phase, les pouvoirs financiers privés et religieux sont combattus, mais le pouvoir en place ne reprendra pas réellement le relais des opérateurs privés en matière de télécommunications. Par exemple, la



Gécamines disposait d'un réseau téléphonique privé depuis l'époque coloniale, limité au territoire du Katanga, et aujourd'hui ouvert au public, disposant de cabines ainsi que d'une station terrestre standard de type B. Mais la nationalisation et sa mauvaise gestion par des proches de Mobutu durant des années n'ont pas permis à la « géante Katangaise » de moderniser et de développer significativement son réseau.

Parallèlement, des efforts historiques pour couvrir tout le territoire se sont poursuivis sans beaucoup de conviction ; la réalité sur le terrain avait battu en brèche tout espoir. Dès 1978, le déploiement d'un réseau national des télécommunications par satellite (Renatelsat) n'a donné jour qu'à 16 stations terrestres de standard B installées principalement dans des villes secondaires politiquement stratégiques pour assurer la sécurité du régime<sup>140</sup>

D'autre part, l'inefficacité de l'opérateur public (due à un déficit permanent et au manque du respect des objectifs fixés en matière d'investissements) conduira au ralentissement de la croissance du réseau téléphonique.

En 1997, le réseau congolais était réellement vétuste, avec 18 000 lignes en état de fonctionnement, et il n'y avait plus d'interconnexion téléphonique entre la capitale et les différentes villes des provinces. Par ailleurs, la graduelle « politisation » du personnel de direction de l'OCPT dans les années 1970-1990 l'a transformé en une organisation corporatiste lourde et inefficace, qui a perdu une partie de ses professionnels les plus compétents. La RDC se retrouvait en 1997 avec une télédensité de 0,03 %, c'est-à-dire moins du cinquième de son niveau de 1973.

En effet, le sous-développement des télécommunications en

RDC est aussi lié aux politiques mises en œuvre dans ce pays, le comportement centralisateur de l'État congolais qui s'est attribué le monopole des télécommunications pour renforcer sa capacité d'information et de sécurité, c'est-à-dire, que les télécommunications étaient avant tout un outil de l'administration centrale, de la police, des services secrets et autres services de l'État, au détriment d'activités économiques et sociales. D'autre part, le manque de pouvoir d'achat des salariés font que l'effort qui a été réalisé au début des années 1970 en faveur de la pénétration des télécommunications au sein des classes populaires et rurales a buté sur le problème de « non-solvabilité » de ces populations. Les politiques congolaises de télécommunications n'ont pas su intégrer la classe moyenne et populaire dans leur projet pour le rendre légitime.

Si le système colonial avait strictement réservé les télécommunications aux colons, le système mobutiste avait engendré la reproduction de l'ordre colonial dans la mesure où les télécommunications n'étaient accessibles qu'à la seule classe dirigeante, aux agents des services de sécurité territoriale et des renseignements, excluant ainsi les classes moyennes et populaires. Le téléphone était devenu en RDC un bien de différenciation de classe sociale, et c'est dans ces conditions que l'ouverture à la concurrence s'est faite en 1997.

## **2.2. L'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications comme moyen de modernisation ?**

Pour répondre au besoin social grandissant, le réseau congolais devrait être équipé par de nouveaux matériels, mais le niveau des investissements à réaliser était si élevé que l'ouverture à la concurrence est apparue comme la seule solution. Cette libéralisation devrait, selon les pays industriels, les experts internationaux et le gouvernement

<sup>140</sup>NTAMBUE, R., op.cit.

congolais permettre non seulement de développer et de moderniser le secteur congolais des télécommunications, mais aussi d'offrir à l'ensemble de la population l'accès aux services de base en zones rurales et urbaines à un prix raisonnable.

Elle devrait par ailleurs, réduire les disparités qui existent dans la desserte des différentes régions de la RDC en infrastructures et services des télécommunications, et favoriser l'introduction des nouvelles technologies pour répondre aux besoins sans cesse croissants des grandes entreprises multinationales.

La recomposition du paysage réglementaire issu du processus de déréglementation de 2002 a eu pour conséquence de laisser à ce jour le monopole historique dans une situation quasi inchangée. L'OCPT continue d'évoluer sous un statut public, et le contexte congolais de télécommunications semble caractérisé par la juxtaposition de deux secteurs (le public et le privé).

La juxtaposition d'un marché monopolistique et des mécanismes concurrentiels en RDC a eu pour mérite de préserver le monopole de l'OCPT dans un secteur où celui-ci devrait vraisemblablement être naturel (les infrastructures), tout en créant les conditions incitatives susceptibles de conduire sans contrainte le monopole naturel à l'efficacité.

Pour éviter que cette ouverture conduise à un oligopole restreint et asymétrique, la libéralisation du secteur congolais des télécommunications a été accompagnée d'un contrôle de l'OCPT et d'une régulation du marché, reposant sur une variété d'instruments, comme la fixation des conditions techniques et tarifaires d'interconnexion aux infrastructures essentielles, mais aussi des procédures d'attribution de concessions.

L'OCPT peut désormais accorder des agréments pour une période de vingt ans à tout autre fournisseur de services de base, en application de la loi du 16 octobre 2002 portant sur les télécommunications, qui autorise l'ouverture à la concurrence. Ainsi, son monopole naturel sur la fourniture des équipements et des services de télécommunications nationaux et internationaux a été contesté par l'entrée de nouveaux opérateurs, et il est restreint à la location des voies de transmissions et au service téléphonique fixe, qui ne représente que 1 % du réseau téléphonique congolais.

L'ouverture à la concurrence a donné lieu à la création d'une autorité nationale de réglementation des télécommunications (ARPTC) en 2002 et à l'émergence des nouveaux opérateurs privés. En dehors de l'OCPT, qui est une entreprise publique, on distingue, en 2003, sur une trentaine d'opérateurs présents au Congo, six grands opérateurs dans la téléphonie mobile cellulaire et du fixe sans fil : Celtel, Oasis, Vodacom, Congo-Chine Télécom, Congo Korean Télécom et Starcel, dont le capital est détenu en majorité par des intérêts privés et étrangers.

De nouveaux opérateurs ont investi le créneau porteur de la téléphonie mobile, ils ont élargi le marché des télécommunications mobiles vers des zones rurales éloignées et ont contribué à l'augmentation du nombre d'abonnés au téléphone cellulaire, augmentant la télédensité de 0,03 % en 1997 à 1,05 % en 2004. Ainsi, l'obligation à laquelle a été contraint l'exploitant public, l'OCPT, en 1997, de construire un réseau national et d'atteindre au moins une télédensité de 1 % en 2002 peut être considérée comme un échec, dans la mesure où l'accroissement de la télédensité a résulté du seul secteur privé.

L'opérateur historique, miné par des problèmes d'ordre structurel et

managérial, n'exploite que peu de chose, essentiellement la location des liaisons de transmission.<sup>141</sup> Force est de reconnaître que faute d'avoir trouvé les fonds d'investissements nécessaires à la modernisation et au développement de son réseau, l'OCPT ne peut respecter ses engagements et semble même avoir ralenti l'universalisation des services de base.

La déréglementation en RDC a donné lieu à la création des cabines d'appel (CA) et des points d'appel mobile (PAM), principalement dans des espaces laissés totalement libres par les opérateurs publics pour répondre à la demande croissante de la population, dans un cadre purement informel. Ces petites structures génèrent de nombreux emplois, souvent non qualifiés, dans la vente des cartes prépayées et l'entretien des téléphones cellulaires. Mais ces CA et PAM, qui au départ devaient permettre à tout le monde et surtout à ceux qui ont un usage occasionnel du téléphone d'y avoir accès à tout moment et de partout sans posséder un équipement personnel, ne sont présents que dans les agglomérations populaires et urbanisées.

Par ailleurs, la déréglementation a incité certains opérateurs historiques africains à faire des efforts de productivité et à mieux adapter leur offre aux caractéristiques de la demande professionnelle, mais aussi à moderniser leurs réseaux. En RDC, la déréglementation se traduit par le développement de la téléphonie mobile (qui représente 99 % du réseau congolais) au détriment de la téléphonie fixe, contrairement à ce qui se passe, par exemple, en Afrique du Sud et au Sénégal, où les deux réseaux (fixe et mobile) se renforcent mutuellement. À ce jour, seuls les réseaux déployés par les opérateurs privés sont fonctionnels et la téléphonie mobile est devenue un outil de base, ou mieux, sans laquelle il n'y a pas de communication téléphonique pour les usagers congolais.

Donc, les politiques de déréglementation et de libéralisation mises en place en RDC se sont traduites par une certaine modernisation du réseau et des services des télécommunications (téléphone fixe, mobile, Internet) et un accroissement du nombre de lignes téléphoniques. Pourtant, les télécommunications restent encore un bien de luxe pour la plupart des Congolais. Bien que le prix d'un appel local ait baissé de 0,50 à 0,24 dollars US en 2003, l'accès aux télécommunications reste entravé par la combinaison de prix élevé, d'économie stagnante et de revenu moyen par ménage relativement bas (40 dollars US), surtout dans les zones rurales.

Ainsi, à la lumière de l'expérience congolaise, la déréglementation semble réduire le rôle de l'État congolais à la mise en place des conditions favorables à la concurrence, créant ainsi le risque que cette libéralisation ne serve peut-être pas à développer l'opérateur historique, qui a besoin des financements pour moderniser et étendre son réseau (il paraît aujourd'hui peu probable que l'OCPT retrouve un repreneur stratégique apte à relever le défi du développement des télécommunications locales), mais plutôt permette aux nouveaux opérateurs de capter, non pas le plus grand nombre d'habitants, mais les consommateurs les plus solvables situés dans des zones rentables, en privant ainsi l'opérateur historique de ses meilleurs clients.

L'accès aux services fixes, mobiles et Internet reste concentré dans les grandes villes et, comme le fait remarquer Ntambue, la concurrence entre les différents opérateurs devient de plus en plus rude dans les zones urbaines rentables ou dans les zones minières.<sup>142</sup> Ce qui ne peut rester sans conséquences sur le développement économique et social du pays.

---

<sup>141</sup>NTAMBUE, R., op.cit.

---

<sup>142</sup>NTAMBUE, R., op.cit.

## CONCLUSION

L'origine du faible développement des télécommunications congolaises remonte à l'époque coloniale et il fut renforcé par les différentes politiques de développement mises en œuvre dans ce pays. Malgré la priorité affichée pour les télécommunications, celles-ci ne feront l'objet d'une certaine attention de la part du pouvoir public que durant la première décennie où elles contribuèrent à la croissance économique du Congo. En revanche, les années 1974 à 1997 feront l'objet d'un gaspillage, dont les conséquences se font encore sentir à ce jour.

Aujourd'hui, le risque de marginalisation de la RDC dans le secteur des télécommunications est grand. Les initiatives prises par les grands pays industriels et les organismes internationaux (Banque mondiale et Fonds monétaire international) en réponse à cette question sont marquées du sceau du libéralisme. Qu'est-ce qui prouve que ces nouveaux opérateurs, dans lesquels le capital étranger est dominant et dont le but essentiel est la réalisation et le rapatriement d'une fraction importante du bénéfice, moderniseront ou étendront le réseau congolais des télécommunications ?<sup>143</sup> Près de dix ans après l'ouverture à la concurrence, la RDC dispose en moyenne d'un téléphone pour 100 habitants, loin derrière bon nombre de petits pays africains.

Les télécommunications rurales, qui sont pourtant considérées comme un besoin essentiel, sont souvent oubliées des opérateurs à cause du manque de solvabilité des populations concernées. Certes, si la libéralisation peut sans doute résoudre assez facilement la demande des services très spécifiques à valeur ajoutée pour lesquels un marché prospère existe, il serait en effet du devoir de la puissance publique de régler la

question de la dissémination de la téléphonie et d'assurer à l'ensemble de la population l'accès aux services essentiels.<sup>144</sup>

D'autant plus que le risque d'une démission politique est réel dans un domaine qui nécessite une intervention publique. Pour ce faire, l'État congolais ne devrait-il pas, sans doute au travers de l'agence de régulation, contrôler les activités des multinationales en définissant le calendrier d'implantation et de développement de réseau avec les investissements associés, les zones couvertes, les caractéristiques des services universels et les tarifs des services payants ? Mais l'ARTPC risque, dans bien des cas, d'être trop faible et sans réel pouvoir pour s'imposer face aux grandes entreprises multinationales.

En observant la situation africaine, même dans des pays où les principes de bonne gouvernance (transparence, bonne gestion des affaires publiques, aménagement du territoire...) sont appliqués, où l'opérateur public a pu développer les capacités de négociation avec des opérateurs privés, par exemple en Afrique du Sud ou au Sénégal, l'accès aux télécommunications par la population des zones rurales est très faible, proche de la moyenne du reste du continent ; en 2004 par exemple, seulement 0,7 % des villages sénégalais étaient reliés au réseau.<sup>145</sup>

<sup>143</sup>BAIROCH, P., *Le Tiers-monde dans l'impasse*, Paris. Gallimard, 1971.

<sup>144</sup>SINHA, N., « Les technologies de l'information et perspective du chômage technologique dans les pays en voie de développement », in *Revue Tiers-Monde*, Tome XXXV, n° 138, p. 411.

<sup>145</sup> SINHA, N., op.cit., p.411