

# BIENS PUBLICS RÉGIONAUX

Incitations, cadres financiers et dispositions institutionnelles



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

L'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) est un réseau professionnel de hauts fonctionnaires du budget de ministères africains des Finances et/ou de la Planification. L'objectif principal de CABRI est de promouvoir une gestion efficiente et efficace des finances publiques en Afrique. Le réseau, en particulier, cherche à :

- soutenir les hauts fonctionnaires du budget dans la gestion des systèmes de finances publiques en élaborant des approches, procédures et pratiques appropriées ;
- faire progresser le développement des États membres en renforçant les capacités et en encourageant la formation et la recherche dans le domaine de la gestion des finances publiques ; et,
- élaborer et promouvoir des positions africaines communes sur les questions associées au budget qui revêtent un intérêt pour l'Afrique.

Cette publication contient des documents de recherche qui ont été présentés lors du 3<sup>e</sup> Séminaire politique africain sur le thème des « Biens publics régionaux en Afrique » en novembre 2011. Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat  
National Treasury  
Private Bag X115  
Pretoria 0001  
South Africa

Email : [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)  
[www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)

Images

Page 6 – © iStock photo

Page 24 – © Graeme Williams / South Photographs / Africa Media Online

Révisée par Laurie Rose-Innes

Conception et mise en page par Compress.dsl



Cette publication a été réalisée avec l'aimable soutien de la Banque africaine de développement (BAfD). La BAfD ne partage pas forcément les opinions exprimées dans cette publication. CABRI assume l'entière responsabilité du présent contenu.



Cette publication a été produite avec l'aimable assistance du Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) par l'intermédiaire de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. La GIZ ne partage pas forcément les opinions exprimées dans cet ouvrage. La responsabilité du présent contenu repose entièrement sur CABRI.

# TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux et des figures .....	2
Remerciements.....	3
Acronymes et abréviations .....	4
<b>PARTIE 1</b>	
<b>1. Biens publics régionaux en Afrique .....</b>	<b>8</b>
1.1 Introduction .....	8
1.2 Bénéfices des biens publics régionaux.....	9
1.3 Définition des biens publics régionaux .....	9
1.4 Différentes approches à l'approvisionnement public.....	10
1.5 Questions institutionnelles .....	13
1.6 Questions de financement.....	15
1.7 Conclusion .....	21
Références .....	25
<b>PARTIE 2</b>	
<b>2. Le Corridor de développement de Maputo .....</b>	<b>28</b>
2.1 Contexte stratégique .....	28
2.2 Intervention en matière de politiques (et options).....	28
2.3 Objectifs et stratégies clés qui sous-tendent le MDC .....	29
2.4 Questions et structures institutionnelles.....	30
2.5 Éléments clés d'infrastructure et impacts des projets de BPR sélectionnés .....	31
2.6 Analyse sommative des BPR du MDC.....	35
2.7 Enseignements tirés.....	37
2.8 Opportunités futures pour les BPR d'infrastructure en Afrique – Le programme de développement des infrastructures en Afrique.....	41
Références .....	43
<b>3. L'Organisation régionale africaine de communications par satellite (RASCOM) .....</b>	<b>44</b>
3.1 Introduction .....	44
3.2 RASCOM : mission, structure et opérations.....	46
3.3 Questions de politiques et institutionnelles.....	49
3.4 Questions économiques et financières .....	52
3.5 Questions juridiques et réglementaires .....	57
3.6 Conclusion .....	59
Références .....	61
<b>4. La cécité des rivières (onchocercose) .....</b>	<b>62</b>
4.1 Introduction .....	62
4.2 Politiques et stratégies .....	63
4.3 Biens publics régionaux et partenariat .....	66
4.4 Le financement des biens publics et l'onchocercose.....	68
4.5 Mesure du succès .....	70
4.6 Enseignements tirés.....	71
Références .....	73
Groupe de travail national de lutte contre l'onchocercose (GTNO) de .....	
Demande d'appui au Programme africain de lutte contre l'onchocercose (APOC).....	74

# LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

Tableau 1.1 : Taxonomie des biens publics régionaux.....	12
Tableau 1.2 : Pronostic de financement pour les différentes catégories de BPR.....	16
Tableau 2.1 : Projets approuvés pour la province de Maputo (1990 à 2006).....	35
Tableau 3.1 : Structure initiale du capital social de RASCOM.....	53
Tableau 4.1 : APOC – couverture géographique et thérapeutique, en 2011.....	64
Tableau 4.2 : Récapitulatif des ressources du fonds fiduciaire de l'APOC .....	69
Tableau 4.3 : Objectifs techniques et opérationnels, de 2008 à 2015.....	70
Figure 1.1 : Exemple des options d'importations et d'exportations de la ceinture de cuivre .....	20
Figure 4.1 : Carte de la prévalence estimée de l'histoire du ver de l'œil en Afrique.....	63

# REMERCIEMENTS

Ce rapport qui a pour but d'être présenté au troisième Séminaire africain sur les biens publics régionaux en Afrique, contient des documents de recherche commandés par CABRI. L'équipe de recherche a été dirigée par M. Taz Chaponda. L'équipe de recherche qui a effectué les études de cas se compose de M. Orvill Adams, M. Geoff de Beer, M. St George Joiner et Dr Anthony Turton.

L'équipe et CABRI, tiennent à exprimer leur reconnaissance à la Banque africaine de développement (BAfD) pour son aide financière.

Des remerciements particuliers sont adressés à la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) pour son assistance technique. L'équipe témoigne également sa gratitude à M. Neil Cole, Mlle Alta Fölscher, Mlle Nana Boateng, Mlle Hélène Ba, Mlle Anke Braumann et Mme Lena de Stigter pour leurs précieuses contributions ainsi qu'à M. Achille Toto Sames de la BAfD pour ses conseils et son assistance.

# ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

AFD	Agence Française de Développement	EDM	Compagnies nationale d'électricité de Mozambique ( <i>Electricidade de Moçambique</i> )
APD	Aide publique au développement	FAC	Forum d'action commune
APOC	Programme africain de lutte contre l'onchocercose	FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements	FCC	Commission fédérale des communications
BAfD	Banque africaine de développement	FMI	Fonds monétaire international
BDAE	Banque de développement de l'Afrique de l'Est	GTNO	Groupe de travail national de lutte contre l'onchocercose
BEI	Banque européenne d'investissement	HCNUR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
BOAD	Banque ouest africaine de développement	IBN	Initiative du Bassin du Nil
BPM	Biens publics mondiaux	IDS	Initiative de développement spatial
BPR	Bien public régional ou Biens publics régionaux	IFD	Institutions financières de développement
CAP	Comité des agences parrainantes	IFI	Institutions financières internationales
CCT	Comité consultatif technique	KFW	Banque publique allemande ( <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> )
CEA	Commission économique pour l'Afrique	KMIA	Aéroport international du Kruger Mpumalanga
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest	MARL	Modes alternatifs de règlement des litiges
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique Centrale	MCC	Société du Corridor de Maputo
CEEAE	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Est	MCLI	Initiative logistique pour le corridor de Maputo
CENUA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique	MDC	Corridor de développement de Maputo
CFM	Autorité des ports et des chemins de fer du Mozambique ( <i>Ports e Caminhos de Ferros de Mozambique</i> )	MdS	Ministère de la Santé
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement	MEC	Comité d'Experts du Mectizan
COMESA	Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe ou Marché commun de l'Afrique Orientale et Australe	Motraco	Société Mozambique Transmission Company
DBSA	Banque de développement de l'Afrique Australe	MPDC	Compagnie pour le développement du port de Maputo
EASSy	Système de câble sous-marin de l'Afrique de l'Est	MST	Maladie sexuellement transmissible
		MTN	Maladies tropicales négligées
		NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques	SFI	Société financière internationale
OCP	Programme de lutte contre l'onchocercose en Afrique de l'Ouest	SSP	Soins de santé primaires
OMC	Organisation mondiale du commerce	TDC	Traitement sous directives communautaires
OMD	Objectif du millénaire pour le développement	TDR	Programme spécial de recherche et de formation concernant les maladies tropicales
OMS	Organisation mondiale de la santé	TIC	Technologies de l'information et des communications
ONGD	Organisation non-gouvernementale de développement	TIDC	Traitement à l'ivermectine sous directives communautaires
ONU	Organisation des Nations Unies	TRI	Taux de rentabilité interne
OSBP	Poste frontalier unique	TFR	Société de fret ferroviaire
PDG	Président-directeur général	TRAC	Société <i>Trans African Concessions</i>
PDM	Programme de donation du Mectizan	UA	Union africaine
PDNE	Programme des Nations Unies pour l'environnement	UIT	Union internationale des télécommunications
PIB	Produit intérieur brut	UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
PIDA	Programme de développement des infrastructures en Afrique	VAN	Valeur actuelle nette
PME	Micro, petites et moyennes entreprises	VoIP	Voix sur Internet Protocol
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement		
PPP	Partenariat public-privé		
RASCOM	Organisation régionale africaine de communications par satellite		
RASPAC	Programme d'assistance et d'appui aux pays africains de RASCOM		
REMO	Cartographie épidémiologique rapide de l'onchocercose		
SADC	Communauté de développement de l'Afrique Australe (ou CDAA)		
SEB	Compagnie nationale d'électricité du Swaziland ( <i>Swaziland Electricity Board</i> )		



# PARTIE 1

## 1. Biens publics régionaux en Afrique – Taz Chaponda

# 1 BIENS PUBLICS RÉGIONAUX EN AFRIQUE

Taz Chaponda

## 1.1 INTRODUCTION

L'augmentation de la fourniture des biens publics est l'objectif prioritaire du programme de développement en Afrique. De manière plus spécifique, les biens publics régionaux (BPR) sont devenus le pilier du programme d'intégration économique en Afrique. Un BPR est défini comme « tout bien, produit, service, système de règles ou de politiques de nature publique, qui engendre des avantages partagés par les pays participants et dont la production résulte d'une action collective menée par ces pays participants » (Estevadeordal et coll., 2004). Ce concept peut s'appliquer à plusieurs secteurs, et à chaque fois que deux ou plusieurs pays se réunissent pour fournir un bien public qui profite aux citoyens.

Les BPR jouent un rôle important dans la stratégie de croissance et de développement des pays en développement. En Afrique, les frontières artificielles mises en place durant l'ère coloniale ont engendré une importante fragmentation sociale et économique. Tandis que les pays et les régions œuvrent ensemble en vue d'une intégration économique et politique plus poussée, les BPR peuvent servir d'étape intermédiaire vers la création d'unités économiques plus grandes. Un haut fonctionnaire africain du Fonds monétaire international (FMI) a très bien formulé cette idée : « La coopération régionale efficace permet aux économies africaines de surmonter les inconvénients dus à leur taille relativement modeste et, en leur donnant accès à de plus grands marchés, leur permet de réaliser des économies d'échelle » (Alassane D. Ouattara IN Senghor's et al, 2009).

Les décideurs et dirigeants ont compris depuis longtemps déjà que « les biens publics régionaux doivent représenter un aspect crucial de la stratégie de croissance et de développement de l'Afrique » (Botchwey, 1998). En effet, une étude récente sur les BPR à travers l'Afrique, a permis de constater que la réduction de la pauvreté sur le continent est tributaire d'une meilleure appréhension du rôle joué par les BPR dans le développement économique. Dans le même ordre d'idées, l'OCDE a accordé une grande importance à la fourniture des BPR, affirmant que la

fourniture accrue de ces biens serait un élément indispensable à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (Reisen, Soto & Weithöner, 2004).

L'augmentation des flux transfrontaliers, sur le continent même et entre l'Afrique et les autres régions, a renforcé l'importance de la fourniture de niveaux suffisants de BPR. La circulation accrue des biens et des personnes entre les pays est un phénomène étroitement lié à la recherche d'une intégration économique et politique plus poussée en Afrique. En juin 2011, trois communautés économiques régionales, à savoir la Communauté de développement de l'Afrique Australe (SADC), le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe (COMESA) et la Commission économique pour l'Afrique (CEA), ont annoncé leur intention de créer une zone de libre-échange englobant 26 pays. Ces réformes ambitieuses devront être accompagnées d'une fourniture accrue de biens publics transfrontaliers ; et il faudra notamment, des normes commerciales communes, une réglementation régissant la circulation transfrontalière des camions et une meilleure infrastructure de réseau.

Compte tenu de leurs liens étroits avec le programme de croissance économique, les projets d'infrastructure multi-pays sont classés comme une catégorie spéciale de BPR. L'augmentation des investissements dans certaines infrastructures clés contribue à la croissance économique. L'infrastructure de réseau, qui facilite le flux des biens et des services entre les pays africains, offre des externalités transfrontalières non négligeables.

Ce document présente un cadre d'analyse des BPR. Les caractéristiques des catégories principales de BPR sont présentées, ainsi qu'un pronostic de ce qui pourrait être requis pour la fourniture adéquate d'une catégorie donnée de BPR. Le cadre théorique est appliqué dans plusieurs études de cas africaines à divers secteurs comme les télécommunications, l'infrastructure des transports et la prévention des maladies (santé publique). L'étude se termine par l'énoncé des enseignements tirés de plusieurs études de cas.

## 1.2 BÉNÉFICES DES BIENS PUBLICS RÉGIONAUX

Le concept des externalités tel que défini en économie, s'avère essentiel pour comprendre les raisons pour lesquelles les gouvernements se sont tout particulièrement intéressés à la fourniture des biens publics. L'externalité est un impact ou un effet qui résulte d'une activité économique; les externalités peuvent être positives ou négatives. Notamment, la valeur accordée par une entité privée à un bien public tel que l'air pur ou la sécurité nationale, diffère sensiblement de la valeur accordée au même bien par l'ensemble de la société. L'entité privée ne tient compte que des bénéfices privés, ce qui amène un sous-investissement dans ce bien public et la méconnaissance des avantages sociaux plus généraux. Les entités privées n'ayant pas tenu compte de la valeur des externalités positives dans leurs décisions en matière d'investissement, le secteur public a dû prendre la relève afin d'assurer la fourniture d'une quantité suffisante de ces biens en vue d'un maximum de bien-être social. Un autre exemple de bien public est l'immunisation des bébés qui, en prévenant certaines maladies, permet de créer une population plus saine et productive. Les avantages sociaux ont une si vaste portée que les gouvernements estiment judicieux d'offrir au public un service d'immunisation national gratuit.

Sur le plan des politiques, il y a plusieurs raisons pour lesquelles les BPR devraient être le point focal des plans de développement nationaux et régionaux. Premièrement, en mettant leurs ressources en commun afin de fournir un bien partagé, les économies d'échelle ainsi constituées, permettent aux pays individuels d'accéder aux biens publics à un prix réduit. Deuxièmement, la fourniture des BPR jette les fondements d'une coopération future entre les pays en suscitant la confiance mutuelle et en établissant des relations formelles et informelles entre divers organismes nationaux. En troisième lieu, les pays individuels peuvent plus facilement réaliser leurs objectifs nationaux en contribuant à la fourniture des BPR qu'en s'efforçant d'agir seuls. La promotion de la paix et de la sécurité au niveau national par le biais d'efforts régionaux de maintien de la paix en est un bon exemple, comme on a pu le voir dans la région du Congo oriental à la frontière du Rwanda et du Burundi. Nous verrons plus loin comment certains biens publics nationaux ont des répercussions régionales pouvant justifier la mise en œuvre d'une stratégie bilatérale ou régionale visant à assurer la fourniture de ces biens.

Malgré le consensus général apparent sur l'importance des BPR dans l'intégration régionale et la réduction de la pauvreté, la fourniture de biens publics en réponse à des initiatives de

collaboration régionale réussies est encore insuffisante (Reisen et coll., 2004). Tant que certains pays peuvent bénéficier des BPR sans être obligés d'investir eux-mêmes, il est plus facile de laisser le fardeau de l'investissement à des pays plus développés dans la région. En conséquence, il est difficile de convaincre les gouvernements d'investir leurs ressources dans des initiatives régionales ; notamment lorsqu'ils sont déjà confrontés à des besoins budgétaires pressants au niveau national. Cette étude cherche à définir les divers types de biens publics en analysant leurs caractéristiques. Les incitations inhérentes aux diverses catégories de BPR sont liées aux diverses options institutionnelles et de financement pour la fourniture des BPR. Face aux nombreuses demandes qui pèsent sur leurs maigres ressources, les pays peuvent être réticents à participer aux projets régionaux, à moins qu'on ne leur offre les incitations appropriées.

## 1.3 DÉFINITION DES BIENS PUBLICS RÉGIONAUX

La définition des biens publics est bien établie dans les domaines des finances publiques. Ce sont des biens qui offrent des avantages non rivaux et non exclusifs. Le caractère non exclusif d'un bien implique l'impossibilité d'exclure les utilisateurs (consommateurs) supplémentaires des bénéfices/ services générés par un bien public pur. Le caractère non rival d'un bien signifie que son utilisation par un agent n'implique pas de diminution des quantités disponibles pour les autres. Cette définition classique s'applique aux « biens publics purs » tels que l'air pur, la paix mondiale ou la stabilité financière mondiale. D'autres exemples de biens purs sont, entre autres, la limitation de la propagation des maladies contagieuses et la publication des résultats de la recherche scientifique.

## LES PAYS INDIVIDUELS PEUVENT PLUS FACILEMENT RÉALISER LEURS OBJECTIFS NATIONAUX EN CONTRIBUANT À LA FOURNITURE DES BPR QU'EN S'EFFORÇANT D'AGIR SEULS.

Les exemples susmentionnés font ressortir les externalités internationales inhérentes aux biens publics. La nature-même de ces biens confère une dimension spatiale aux avantages qu'ils engendrent. Les avantages s'étendent d'un point focal unique vers une région beaucoup plus étendue ; il peut s'agir

d'un pays voisin, de la région environnante, ou même du monde entier. L'ampleur des répercussions d'un bien permet de les classer en divers types de biens publics ; allant du bien public national (BPN) au bien public régional (BPR) et enfin au bien public mondial (BPM) dont les bénéficiaires sont ressentis dans le monde entier. Quelque soit la portée géographique d'un bien public, il est difficile d'empêcher les gens de consommer le bien public dans les limites géographiques qui s'appliquent.

La question de savoir qui devra payer la fourniture des biens publics, est une question très importante. Lorsqu'un bien public international (BPI) est un bien purement public, les payeurs et les non-payeurs en profitent, et la consommation d'une personne ne réduit pas forcément la disponibilité pour les autres des avantages générés par cette même unité de biens (Sandler, 2002). Cependant, la plupart des « biens publics ne sont pas purement publics et permettent soit une exclusion soit une rivalité quant aux avantages ».

## LE PROBLÈME S'AGGRAVE LORSQU'IL N'EST PAS POSSIBLE DE DÉTERMINER QUI A FAIT UNE CONTRIBUTION ET QUI EN A SIMPLEMENT PROFITÉ.

Dans le cas d'un bien public pur, nous sommes confrontés au problème des passagers clandestins (également appelés resquilleurs, opportunistes ou consommateurs illégitimes). Comme le suggère ce terme, le passager clandestin est une personne ou une entité qui cherche à profiter de la situation en s'appropriant les bénéfices du travail des autres, sans contribuer à la génération desdits bénéfices. Ce type de comportement est rendu possible par la nature non exclusive des biens publics. Puisqu'il n'est pas possible d'exclure le resquilleur, il peut facilement profiter des biens à titre gratuit. Le problème s'aggrave lorsqu'il n'est pas possible de déterminer qui a fait une contribution et qui en a simplement profité.

En réalité, il existe beaucoup de biens publics impurs où les bénéfices générés sont à la disposition d'au moins deux pays, mais le bien est partiellement non rival ou non exclusif, ou manifeste ces deux caractéristiques simultanément. Les biens de club sont un exemple de BPR dont les bénéfices sont pleinement exclusifs et partiellement rivaux. Les parcs transnationaux, les réseaux électriques et l'infrastructure des transports en sont des exemples. Le « *Great Transfrontier*

*Park* » (grand parc transfrontalier du Limpopo) est un exemple d'un tel bien, chevauchant l'Afrique du Sud, le Mozambique et le Zimbabwe.

Les réseaux d'infrastructures sont généralement associés aux biens de club. Pour ce type de bien de club, il est possible d'exclure des utilisateurs potentiels sans encourir de coûts excessifs. Il est aussi relativement facile de vérifier et de suivre l'utilisation du bien, ce qui permet aux fournisseurs du bien d'imposer une redevance par unité d'utilisation (Rufin, 2004). Une route nationale à péage est un bon exemple de BRP de club. Les utilisateurs qui ne sont pas disposés à acquitter le péage seront automatiquement exclus. Le Corridor de développement de Maputo donne un aperçu du développement réussi de biens de club.

Les « coproduits » sont une autre catégorie de biens publics impurs. Dans ce cas, une seule activité engendre au moins deux extrants ayant chacun une portée différente. La préservation de la forêt tropicale humide, la prévention des catastrophes naturelles, la fourniture de connectivité à l'Internet et la mise à disposition d'une force de maintien de la paix en sont de bons exemples. Dans chacun des cas, deux ou plusieurs biens sont produits. Pour illustrer cet exemple, la prévention d'une catastrophe naturelle engendre un bien public régional en encourageant la stabilité régionale tout en limitant les dégâts spécifiques aux pays directement concernés.

Basé sur ce qui précède, nous pouvons identifier quatre classes de biens publics régionaux, à savoir, les biens publics purs, les biens de club, les coproduits, et d'autres biens publics impurs. Ces classes peuvent à leur tour être subdivisées en identifiant la manière dont le bien est fourni par les différents pays.

### 1.4 DIFFÉRENTES APPROCHES À L'APPROVISIONNEMENT PUBLIC

Outre les caractéristiques classiques de non rivalité et de non-exclusion, une troisième caractéristique concerne la façon globale de produire le bien public régional. C'est ce qu'on appelle la « technologie d'addition (ou d'agrégation) » qui concerne la façon dont les contributions individuelles se combinent pour constituer le niveau global du bien public disponible pour la consommation. Six technologies d'agrégation ont été identifiées :

- *La sommation* : le niveau global du bien public fourni est égal à la somme des contributions des pays. Chaque unité contributive par un pays a un impact identique aux contributions des autres pays. Les contributions individuelles sont par conséquent des substituts parfaits. Une technologie de sommation, lorsqu'elle est associée

### Encadré 1.1 : Le Corridor (ou Couloir) de développement de Maputo

Le Corridor de développement de Maputo (MDC) est un corridor de transport, comprenant des installations routières, ferroviaires, portuaires ainsi que des postes frontaliers et des terminaux, qui relie trois provinces en Afrique du Sud avec le port de Maputo au Mozambique. Le soutien actif et engagé des dirigeants politiques a contribué à la réussite du MDC. La participation des ministres des Transports du Mozambique et de l'Afrique du Sud a été une force motrice importante au début du projet.

L'orientation politique s'est tournée vers le développement d'une base conjointe de routes de transport intégrées et efficaces. L'objectif était de réduire les coûts de transport et les durées de transit. Cette réduction permettrait à son tour de rendre les produits plus compétitifs et attirerait les investissements étrangers au Mozambique et en Afrique du Sud. Les éléments clés de l'infrastructure ciblée pour l'expansion (route, chemin de fer, port) ont cherché à accroître la fourniture des BPR sous la forme de ces liaisons critiques de transport. Ces BPR ont été élaborés en tant que biens de club, où les externalités ont été internalisées, en reconnaissant le caractère d'exclusion de l'infrastructure de transport. Une rivalité partielle est apparue clairement au fil du temps, alors que les volumes de trafic augmentaient comme prévu.

Sur le plan des aspects de financement des BPR du MDC, les capacités de financement du secteur privé étaient viables en raison de la possibilité d'appliquer des droits d'usage selon le principe du « paiement à l'acte ». En raison de la bonne demande du marché pour les différents éléments de l'infrastructure des BPR, et associée aux niveaux élevés d'exclusion, les principaux projets étaient commercialement attractifs pour le financement et le développement par le secteur privé. L'attrait commercial des BPR d'infrastructure du MDC a permis aux gouvernements mozambicain et sud-africains de structurer les concessions d'une manière qui permettait d'assurer un ensemble spécifique « de termes et conditions d'exploitation et d'entretien » dans les accords de concession. Sur le plan de la perception des recettes, la partie privée était fortement incitée à percevoir les taxes/les redevances afin de pouvoir recouvrer la dette et les capitaux propres investis dans les projets. En effet, le financement fourni en des termes strictement commerciaux a apporté une véritable discipline quant à l'exécution des projets dans des délais très courts.

En ce qui concerne les questions institutionnelles et les réformes juridiques de soutien, il est intéressant de constater que le processus de planification et de développement du MDC se caractérise par les points suivants :

- Le processus de conception et de mise en œuvre du projet a été aussi simple et précis que possible. Les deux pays étaient convaincus de la nécessité et de la faisabilité du concept et, l'approche adoptée était pragmatique, introduisant des réformes au fur et à mesure des besoins, afin de soutenir la réussite du développement et de la mise en œuvre du projet.
- Le projet a été envisagé comme une initiative de développement bilatéral plutôt que comme une initiative de la SADC. Cette approche a simplifié les processus requis de prise de décisions.
- Le processus de planification et de développement du MDC était « défendu » par les ministres nationaux des Transports des deux pays, qui ont joué un rôle très actif dans le processus de planification et de mobilisation des investisseurs. Ce comportement a donné à l'initiative l'appui politique nécessaire.
- L'accent de la planification et du développement n'a concerné que peu de projets prioritaires, et il a été convenu que les réformes juridiques et institutionnelles nécessaires seraient identifiées et prises en compte par les deux pays si nécessaire.

Une approche similaire a été adoptée en ce qui concerne les dispositions institutionnelles, en mettant l'accent sur le soutien apporté à un ensemble limité d'éléments de projets absolument stratégiques. Afin de soutenir l'initiative et de gérer les principales réorientations de politiques, la direction politique de chaque pays s'est engagée à mettre en place des organismes intersectoriels de coordination aux niveaux ministériel et technique. Ces derniers ont été efficaces pour faciliter le travail au sein de chaque pays ainsi que pour coordonner les activités de façon binationale.

Cependant, un des principaux enseignements tirés de cette étude de cas, est que la mise en œuvre d'un corridor de développement ne nécessite pas toujours une réforme formelle juridique et réglementaire. La poursuite d'initiatives de corridor de développement peut se faire par le biais d'accords bilatéraux (ou trilatéraux, ou multilatéraux lorsque le corridor implique plus de deux pays) relativement simples, qui ne requièrent pas l'élaboration par les pays d'une réforme formelle juridique ou institutionnelle. Au fur et à mesure que les projets sont mis en œuvre, les réformes juridiques et institutionnelles nécessaires pour permettre cette mise en œuvre peuvent être identifiées et prises en compte par les pays participants au couloir.

aux avantages non rivaux et non exclusifs, entraîne des difficultés de financement pour les BPR et le besoin d'une coordination transnationale du secteur public. Le nettoyage d'un lac pollué, par exemple, requiert les actions cumulées de divers agents et le niveau total du nettoyage consiste en la somme des efforts individuels.

- *La somme pondérée* : le niveau global du bien public est égal à la somme pondérée différenciée des contributions des pays participants. Cet arrangement en matière d'approvisionnement a pour résultat une distribution différenciée des biens. Les pays qui bénéficient le plus du bien seront les plus motivés pour contribuer à la

fourniture du bien. La lutte contre la propagation d'une maladie infectieuse tombe dans cette catégorie parce que les efforts d'un pays auront un impact plus ou moins important selon la prévalence de la maladie dans la population de ce pays, par rapport à ses voisins.

- *Le maillon le plus faible* : la contribution la plus faible détermine le niveau global du bien. Dans le cas d'une infrastructure de réseau, par exemple, la section la moins fiable du réseau déterminera la fiabilité de l'ensemble du réseau. L'agrégateur (regroupeur) du maillon le plus faible incite les autres pays/institutions à fournir le bien public afin d'éviter les répercussions nuisibles à l'ensemble de la région ou du réseau. Les nations plus riches sont plus enclines à ajouter à la contribution de la nation la plus faible afin de limiter les externalités négatives.
- *Le maillon plus faible* : la plus faible contribution a la plus grande influence sur le niveau global du bien, suivi de près par la contribution tout juste un peu plus importante, et ainsi de suite. Dans cette catégorie, les pays sont motivés à contribuer davantage que la plus faible contribution dans la mesure où des avantages supplémentaires se cumulent lorsque les autres participants augmentent le niveau de leur contribution. Cependant, il est difficile de coordonner le niveau de contribution de chaque pays. La distribution de médicaments contre le paludisme est un exemple de maillon plus faible, puisque les actions supplémentaires qui dépassent le niveau d'effort minimum peuvent engendrer des avantages supplémentaires (jusqu'à une certaine limite).

- *Le meilleur tir* : la plus grande contribution détermine à elle seule le niveau global d'un bien public régional. Une fois qu'un pays a trouvé la solution à un problème donné, tous les autres pays bénéficient du BPR ainsi créé, et les efforts supplémentaires n'y ajoutent aucune valeur. Les percées dans les domaines de la santé et de la recherche scientifique tombent dans cette catégorie. Le défi principal consiste à faire des efforts de coordination entre les pays afin d'éviter la redondance puisqu'il est plus judicieux d'appuyer les efforts d'un pays doté de ressources suffisantes, que de risquer la répétition inutile des efforts.
- *Un meilleur tir* : ceci est une forme moins extrême de l'agrégateur du meilleur tir. Des contributions inférieures à la contribution la plus importante peuvent tout de même ajouter à la valeur totale du bien. Même des efforts de second rang peuvent contribuer au niveau global fourni. À la différence du BPR du meilleur tir, où un fournisseur unique rend les autres fournisseurs inutiles, les BPR d'un tir meilleur, peuvent être engendrés par de nombreux fournisseurs. La découverte d'un vaccin efficace est un bon exemple de ce type de bien, puisqu'un vaccin moins efficace pourrait tout de même jouer un rôle dans la lutte contre la maladie (à cause de différences dans le prix par exemple).

Les trois caractéristiques principales des BPR sont présentées comme étant des biens non rivaux, non exclusifs et

**Tableau 1.1 : Taxonomie des biens publics régionaux**

Technologie d'agrégation	Bien public pur	Bien public impur	Bien de club	Bien conjoint
La sommation	Nettoyage d'un lac	Traitement de patients contaminés par une maladie	Parc transnational	Préservation de la forêt tropicale humide
La somme pondérée	Limiter la propagation d'une maladie infectieuse	Réduction des pluies acides	Réseau électrique	Élimination de la menace terroriste transnationale
Le maillon (ou lien ou point) le plus faible	Mise en application des standards relatifs aux pratiques financières	Surveillance des foyers régionaux de maladies	Contrôle de la circulation aérienne	Prévention et atténuation des catastrophes naturelles
Le maillon plus faible	Application de mesures prophylactiques contre une maladie régionale	Empêcher la propagation de parasites agricoles (action phytosanitaire)	Infrastructure de transports	Connectivité Internet
Le meilleur tir	Guérir d'une maladie spécifique à une région	Résultats de recherche agricole	Installation de lancement de satellites	Télé-détection des ouragans
Un meilleur tir	Découverte d'un traitement efficace	Nettoyage d'une marée noire	Installation à risque biologique	Bioprospection

Source : Sandler (2005)

## Encadré 1.2 : Lutte contre la cécité des rivières – Programme africain de lutte contre l'onchocercose (APOC)

La cécité des rivières est une maladie parasitaire transmise par les mouches le long des fleuves/rivières au cours rapide.

Les pays sont de plus en plus conscients du fait que les maladies transmissibles ne respectent pas les frontières. Lorsqu'une région endémique s'étend au-delà des frontières d'au moins deux États adjacents, ces pays doivent trouver des moyens de coopérer. Les personnes infectées par l'onchocercose transmettent aussi la maladie lorsqu'elles émigrent d'un pays à l'autre. En 2008, le Forum d'action commune (FAC) a demandé aux pays où l'onchocercose est endémique de renforcer leur coopération transfrontalière en vue de contrôler et d'éradiquer cette maladie.

Le Programme de lutte contre la cécité des rivières est défini comme un bien public impur dont la technologie d'agrégation est celle du maillon le plus faible. Avant que les programmes de lutte ne commencent, des dizaines de millions de personnes étaient contaminées et des milliers souffraient du pire des symptômes, à savoir la cécité totale. Trente pays étaient touchés, du Sénégal à l'Éthiopie au nord et au sud jusqu'à l'Angola et le Malawi. Le programme de lutte a commencé en 1974, par le biais d'une coalition de gouvernements africains, de communautés locales, d'organisations internationales, de donateurs bilatéraux, de milieux d'affaires, de fondations et d'ONG. Ce programme a nécessité la formation de centaines d'épidémiologistes et d'entomologistes, et le recrutement de dizaines de milliers de professionnels de la santé communautaire. Le succès de la coalition réside dans l'existence d'un sentiment profond de but

partagé par les participants et d'une approche systématique associée à des objectifs définis.

L'émergence d'un véritable PPP a été indispensable à la réussite du programme. La direction du programme de lutte contre l'onchocercose comprend les ministres de la Santé des pays participants, qui s'impliquent pleinement dans les processus stratégiques et décisionnaires au niveau régional. Le partenariat de l'APOC au niveau national est guidé par un protocole d'accord en vertu duquel le ministère de la Santé (MdS) et ses partenaires conviennent d'établir un Groupe de Travail National qui formule et met en œuvre un plan national de lutte contre l'onchocercose. Le MdS et ses partenaires s'engagent à prendre en charge au moins 25% des frais du Traitement. Le partenariat de l'APOC est complété par la contribution de la société pharmaceutique Merck & Company par le biais du « Programme donation du Mectizan ».

Cette contribution du secteur privé a assuré que les ressources n'étaient pas une limitation, en leur substituant la donation de médicaments dans les pays pauvres qui, autrement, auraient constitué les maillons faibles de la force motrice de la prévention.

Grâce au succès du programme en Afrique de l'Ouest, le travail productif a augmenté, 600 000 cas de cécité ont été évités et 25 millions d'hectares de terres arables précédemment évacuées par crainte de la maladie, ont été rendues sûres pour l'implantation de villages et leur remise en culture. Ces terres peuvent nourrir 17 millions de personnes supplémentaires par an, en utilisant des technologies et des méthodes endogènes.

déterminés par le type de fourniture globale, ce qui permet d'établir une taxonomie des biens publics régionaux répartis en 24 catégories, comme montré ci-dessous. La catégorie de fourniture est particulièrement importante pour comprendre le pronostic d'approvisionnement puisque chaque modèle de fourniture contient une série d'incitations différentes pour la contribution des pays à l'offre globale, alors que le type de BPR (à savoir biens impurs ou biens purs) est plus pertinent pour comprendre les diverses options de financement. Les sections qui suivent examineront séparément les questions de fourniture et de financement, au regard des déterminants principaux dans chaque cas.

Il existe des exemples de BPR africains qui se trouvent dans les catégories susmentionnées. Par exemple, l'Initiative du bassin du fleuve Mano de lutte contre les IST et le VIH/SIDA comprend la Guinée, le Liberia et la Sierra Leone. Ce bien public pur est caractérisé par l'agrégateur de la somme pondérée. Le Groupement énergétique d'Afrique Australe (*Southern African Power Pool*) englobe 12 pays et représente un bon exemple d'un BPR de club avec une technologie d'agrégation de la somme pondérée.

De même, de nouvelles avancées technologiques qui se répandent sur le continent offrent de nombreux exemples. Le lancement réussi d'un certain nombre de câbles sous-marins tels que le Système de câble sous-marin de l'Afrique de l'Est (EASSy), tend à révolutionner la connectivité à large bande (ou à haut débit) à travers l'Afrique. Alors que la technologie dispose d'une nature d'exclusion, elle est partiellement non rivale et a été développée par un partenariat public-privé (PPP) impliquant des opérateurs publics et des télécommunications.

### 1.5 QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

La fourniture de biens publics se caractérise par des problèmes d'actions collectives qui sont ancrés dans le phénomène des passagers clandestins. Bien qu'il soit dans l'intérêt des pays de posséder un approvisionnement grandissant de BPR, chacun attend que l'autre passe à l'action compte tenu de la nature dispersée des avantages. Ce problème devient très sérieux lorsqu'il s'agit de biens publics purs pour lesquels il est impossible d'empêcher un pays de la région de jouir des bénéfices. Dans ce cas, la probabilité

d'être sujet aux resquilleurs augmente de façon spectaculaire. Il conviendrait de formuler une sorte d'accord collectif entre les pays membres de la région, mais sans mécanisme crédible de contrôle, cet accord pourrait lui aussi s'avérer inefficace. Un tel mécanisme de contrôle impliquerait l'existence d'un cadre juridique commun régissant la relation entre les pays participants.

## IL EST ÉVIDENT QUE LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET RÉGIONALES ONT UN RÔLE IMPORTANT À JOUER DANS LA RÉOLUTION DES PROBLÈMES DE COORDINATION.

Le cadre juridique variera en fonction du nombre de pays impliqués et du type de BPR qui est fourni conjointement. Le cadre doit être fondé sur des politiques et des normes harmonisées portant sur la gestion financière et technique du BPR. Le cadre juridique joue le rôle d'un système permettant les transferts financiers entre les pays et la résolution des litiges potentiels. Le cas du bassin versant du lac Victoria (voir Encadré 4) illustre les défis considérables qui peuvent survenir lorsque le cadre juridique n'est pas accepté par les pays affectés de la région.

### Un cadre institutionnel pour la fourniture des BPR

Compte tenu que la plupart des BPR ne sont pas des biens publics purs, il est important d'envisager quelle forme institutionnelle encouragerait une action collective sous un autre régime. Ici, l'approche axée sur l'offre (décrite précédemment) joue un rôle dans l'identification des institutions les plus appropriées pour encourager une action collective forte parmi les pays.

#### Sommation

Lorsque l'offre d'un bien public se caractérise par la technologie d'addition, il faut faire appel à une organisation multilatérale ou à un pays meneur qui prenne les devants en augmentant l'offre du bien public. Ceci est dû en grande partie au fait que la technologie d'addition incite fortement les passagers clandestins. Toutefois, il est plus probable que les nations les plus riches agissent avant que les externalités négatives ne conduisent au scénario le plus défavorable. Par exemple, lorsque le Mozambique a connu

d'énormes inondations en 2001, l'Afrique du sud a envoyé des hélicoptères et des équipes de secours et de sauvetage à ses frais. En l'absence d'un pays meneur qui prenne clairement les devants, une organisation multilatérale telle que l'Union africaine peut prendre le relais.

#### Le maillon le plus faible

Sous le régime d'agrégation du maillon le plus faible, la plus petite contribution détermine la quantité fournie pour toute la région. Cela incite donc un pays à aligner son niveau de contribution sur celui des autres pays, car le pays qui n'y parvient pas ne s'en portera que plus mal. Aucune opportunité n'est offerte aux passagers clandestins et les contrats sont autocontrôlés puisque chaque pays doit individuellement réunir ses propres contributions afin d'améliorer sa propre situation (ainsi que le bien-être global de la région).

En outre, les pays riches sont disposés à former des partenariats avec les pays plus pauvres de la région de telle sorte que le niveau de l'offre est relevé à un niveau plus acceptable. Par exemple, lorsqu'il s'agit de la paix et de la stabilité dans la région, les pays riches subventionnent les plus pauvres pour s'assurer qu'aucun pays ne devienne un centre de menaces terroristes. Dans la corne de l'Afrique, la Somalie est de toute évidence le maillon le plus faible et un centre grandissant de piraterie. Compte tenu de l'impact négatif que cela peut avoir sur l'ensemble de la région, une solution régionale menée par une organisation multilatérale est urgente dans la corne de l'Afrique.

#### Un meilleur tir

Le régime d'agrégation d'un meilleur tir est en opposition directe au maillon le plus faible. La contribution la plus importante effectuée par un seul pays fixe le niveau global du BPR disponible dans la région. Le plus grand défi réside dans la coordination entre les pays qui pourraient fournir le niveau d'effort requis. La probabilité d'échec de la coordination est significative et pourrait conduire au gaspillage de ressources puisque plusieurs pays cherchent la même solution à un problème régional. Afin d'éviter les efforts redondants, mieux vaut soutenir les efforts du pays qui a le plus de chances de réussir, ou bien de former un partenariat entre les pays qui ont les mêmes chances de succès. Un tel partenariat peut également comprendre des contributions venant du secteur privé comme dans le secteur de la santé où des groupes de pays ont mis leur efforts en commun avec des entreprises pharmaceutiques, des fondations et des ONG pour trouver des mesures préventives efficaces contre le paludisme et d'autres maladies contagieuses.

### Somme pondérée

Dans ce scénario, les bénéfices du bien public ne sont pas partagés uniformément dans toute la région. Au lieu de cela, certains pays reçoivent des avantages disproportionnés et sont donc largement incités à soutenir le BPR. Par conséquent, les pays qui peuvent récolter les bénéfices du bien public les plus importants auront tendance à attribuer davantage de ressources pour la fourniture du BPR. Toutefois, la pondération spécifique n'est pas nécessairement connue de tous les pays de la région à cause de l'asymétrie de l'information. Les organisations multilatérales peuvent renforcer les incitations aux actions individuelles et collectives en présentant la répartition des avantages dans la région.

Il est évident que les organisations internationales et régionales ont un rôle important à jouer dans la résolution des problèmes de coordination. Toutefois, de telles organisations peuvent également créer des obstacles supplémentaires du fait de leurs approches ciblées au niveau national. Au lieu de soutenir des initiatives régionales, de nombreux organismes donateurs mettent l'accent sur un seul pays, ce qui les empêche de résoudre les problèmes de biens publics à l'échelle régionale.

« Il existe trois groupes de problèmes qui affectent les biens publics régionaux et conduisent à leur sous-financement dans les régions des pays en développement : le manque de capacité nationale et régionale à coordonner, l'accent mis traditionnellement sur le niveau national par le système actuel d'aide extérieure, l'absence d'une forte demande de la part d'un pays bénéficiaire dont profite les biens publics nationaux, et l'absence de l'intérêt personnel d'un donateur dont profite souvent les biens publics globaux » (Birdsal, 2006).

Le programme de réforme en vue d'accroître l'offre des BPR nécessitera un changement d'orientation de la part des organismes donateurs et des organisations multilatérales en faveur d'approches régionales.

### Institutions régionales contre institutions internationales

La discussion présentée ci-dessus illustre le rôle important que les structures supranationales peuvent jouer dans la résolution des problèmes de coordination et dans l'obtention de financements pour la fourniture de BPR. Les institutions financières de développement (IFD) sont particulièrement adaptées à ce rôle. L'autre avantage de ces institutions réside dans les économies de gamme qu'elles pratiquent en fournissant de multiples biens publics utilisant la même infrastructure administrative. Il est plus rentable qu'une seule institution fournisse deux ou plusieurs BPR plutôt que chaque bien soit fourni par une institution différente.

Maintenant que le rôle des IFD est clair, il convient de faire la distinction entre les rôles que jouent les institutions régionales et ceux que jouent les institutions financières internationales. Le principe de subsidiarité est pertinent dans cette distinction. La subsidiarité tente d'aligner l'ensemble des retombées des biens publics sur la juridiction géographique ou politique adéquate. La subsidiarité attribue le problème de financement des BPR aux participants les plus appropriés et, ce faisant, réduit les frais de transaction. Kanbur (2002) estime que les problèmes régionaux sont gérés plus efficacement par des institutions régionales. Des retombées transfrontalières sont mieux gérées par l'agence dont le mandat géographique est le plus rapproché de l'ensemble des retombées des BPR concernés. Il estime également que la Banque mondiale devrait progressivement transmettre certaines responsabilités aux institutions financières régionales telles que la Banque africaine de développement (BAfD). Bien entendu, un tel transfert de responsabilités doit être accompagné d'un programme régional adapté de renforcement des capacités.

Cette observation concerne également les institutions financières de développement régionales et leur relation avec les institutions sous-régionales puisqu'il existe une limite au nombre de nouvelles activités qu'une institution peut entreprendre sans élargir le cadre de ses opérations. Il convient donc de choisir entre l'élargissement de l'empreinte institutionnelle et l'attribution des responsabilités à des institutions spécialisées créées pour les BPR concernés. Au fil du temps, la BAfD pourrait attribuer des activités aux institutions régionales telles que la Banque de développement de l'Afrique Australe (DBSA) et la Banque de développement de l'Afrique de l'Est (BDAE) dans les domaines où celles-ci ont développé des capacités adéquates. Toutefois, la portée et le champ d'application des institutions financières de développement connaîtront également des limites. En fin de compte, une institution dédiée pourrait être requise pour la mise en œuvre du financement des BPR et les activités liées à celle-ci. Les corridors de développement régionaux sont de bons exemples d'institutions mises en place dans le seul but d'atteindre les objectifs des pays impliqués dans la promotion des corridors.

## 1.6 QUESTIONS DE FINANCEMENT

### Pronostic de financement des BPR

Les caractéristiques d'un bien public influencent fortement la probabilité des pays membres de contribuer volontairement au financement de niveaux adéquats de fourniture. Afin de comprendre les alternatives de financement, nous mettons l'accent sur le degré de non-exclusion et de non rivalité du bien. Lorsque la jouissance de biens peut se limiter à certains

**Tableau 1.2 : Pronostic de financement pour les différentes catégories de BPR**

Type de bien	Exemples	Choix de financement
Bien public pur	Réduire le réchauffement climatique ; Recherche de base ; Limiter la propagation des maladies ; Renforcer le bouclier d'ozone.	Dépend généralement de l'aide du secteur public sur la base d'une taxe de capacité-à-payer ; Financement coordonné par une organisation supranationale à l'aide d'un mode international de taxation ; Un ou plusieurs pays meneurs peuvent exister si suffisamment de bénéfices nets sont générés.
Bien public impur, avec un certain degré de rivalité mais pas d'exclusion	Pêche dans l'océan ; Lutte phytosanitaire ; Réduction du crime organisé ; Réduction des pluies acides.	Dépend toujours d'une organisation supranationale et d'une méthode de collecte internationale ; La rivalité pourrait inciter des comportements plus indépendants en contraste avec les biens publics purs.
Bien public impur avec un certain degré d'exclusion	Système antimissile ; Amélioration des services d'aide en cas de catastrophe ; Diffusion de l'information	L'exclusion promeut le financement volontaire et les structures apparentées à des clubs ; Pour ce type de biens, le secteur public pourrait être requis pour faciliter l'investissement éventuel du secteur privé ; Un pays meneur ou entrepreneur pourrait commercialiser le bien.
Bien de club	Parcs transnationaux INTELSAT Services de télédétection Canaux, cours d'eau	Taxer chaque utilisateur selon l'encombrement qui en résulte ; Les non-payants sont exclus ; Le prix par utilisation est égal aux frais d'encombrement marginal pour internaliser l'externalité de l'encombrement ; Les différentes préférences peuvent être reflétées dans les taxes payées lors d'utilisations complètes ; Les pays dont la demande est plus importante utilisent le service plus souvent et payent plus que ceux dont la demande est moindre.
Produits conjoints	Aide extérieure Forêts tropicales humides Maintien de la paix Dépenses pour la défense entre alliés	Alors que les bénéfices privés et de biens de club nationaux deviennent plus courants parmi les produits conjoints, les méthodes de marché et de club peuvent servir à financer le bien plus efficacement ; Alors que la part des bénéfices exclusifs augmente, les paiements peuvent se baser de plus en plus sur les bénéfices reçus.

Source : Sandler (2001)

acteurs, il est assez facile de taxer ces derniers. Mais peu de biens sont si clairement définis par l'une ou l'autre de ces caractéristiques. En effet, la plupart des biens publics se trouvent sur un continuum de degrés d'exclusion et de rivalité et nécessitent donc des solutions financières plus créatives.

Si un BPR se trouve être un bien purement public, les passagers clandestins de certains pays risquent d'être omniprésents et le financement très problématique. Obtenir un financement dans cette situation nécessite une nation meneuse qui encourage les autres à suivre l'exemple de sa contribution. Autrement, une structure supranationale pourrait prendre les devants et mettre en place une approche de capacité de paiement. Le système de cotisation des Nations-Unies dans le cadre duquel les pays

contribuent en fonction de leur puissance économique en est un exemple à l'échelle internationale. L'Union africaine fonctionne sur des principes similaires pour le financement de ses divers programmes.

Lorsqu'un BPR n'est pas purement public et implique un certain degré de rivalité mais pas d'exclusion, il est sujet aux mêmes problèmes qu'un bien purement public. Là encore, une organisation supranationale, telle que l'Union africaine, doit jouer un rôle dans la mise en place d'un accord de collecte régionale. Toutefois, il est probable que l'élément de rivalité se traduise en des comportements plus indépendants puisque certains pays choisiront d'effectuer une contribution en dépit de ce que les autres pays décident de faire, surtout

lorsque le BPR se trouve dans les conditions d'agrégation du maillon le plus faible ou du maillon faible.

Une autre catégorie de biens publics impurs se caractérise par l'exclusion de bénéficiaires potentiels que l'on empêche de jouir des avantages du BPR. L'exclusion promeut le financement volontaire et individuel des pays et des structures qui s'apparentent à un club et dans lesquelles les acteurs peuvent être identifiés et une cotisation leur être prélevée. Néanmoins, puisque l'exclusion n'est que partielle, le secteur public peut jouer un rôle pour encourager le secteur privé à participer, par exemple en fournissant un financement initial pour contrer les risques perçus.

## LES POSSIBILITÉS DE FINANCEMENT DÉPENDENT DU DEGRÉ DU CARACTÈRE PUBLIC D'UN BPR DONNÉ.

Pour les biens de club, les non-payeurs peuvent être simplement exclus. Les acteurs du bien peuvent payer une redevance chaque fois qu'ils accèdent au bien/service. Cela permet aux acteurs de choisir leur préférence vis-à-vis du bien/service soit en payant plus souvent pour y avoir accès régulièrement (demande importante), soit en payant un montant minimum et en optant pour des services alternatifs (faible demande). Le financement émanant purement du secteur privé est possible grâce à l'efficacité de l'exclusion, mais le secteur public pourrait vouloir conserver une propriété ultime grâce à une structure de partenariat. Un parc transnational en est un bon exemple puisque son accès peut être strictement contrôlé grâce à la clôture et aux restrictions d'accès. Les routes transnationales à péage feraient également partie de cette catégorie.

Pour les produits liés, il existe une plus grande variété de mécanismes de financement qui dépend de la part des bénéfices exclusifs. Plus la part de ce type de bénéfices est grande, plus il est facile de mettre en place des structures de marché et des structures s'apparentant à un club pour réunir des fonds. À l'inverse, lorsque l'exclusion est partielle, le soutien du secteur public par le biais d'une agence supranationale est davantage requis. Comme nous l'avons vu plus haut, l'agence ainsi mandatée devrait être sélectionnée sur la base du principe de subsidiarité.

Le Tableau 1.2 illustre les manières dont le type de BPR peut influencer les choix de financement de projet qui s'offrent

aux promoteurs. L'élément déterminant clé du financement semble être le degré d'exclusion du bien. Lorsqu'il existe une part importante de bénéfices exclusifs, il est plus facile de financer un bien régional. Le Tableau 1.2 se concentre davantage sur le type de bien que sur sa mise à disposition. La technologie d'agrégation pourrait avoir un impact sur la facilité à réunir des fonds car cela donne une indication aux financiers de la fiabilité du (des) sponsor(s) du projet et de la probabilité de l'aide des bénéficiaires du projet de payer la dette. Plus les bénéfices nationaux dérivés du produit ou du service sont importants, plus il est probable que le pays y contribue ou le finance.

En résumé, les possibilités de financement dépendent du degré du caractère public d'un BPR donné. La fourniture et le financement publics sont les plus adéquats lorsque l'exclusion est inappropriée et que le financement privé n'est pas possible. Lorsqu'ils essaient de déterminer des priorités dans leur financement des BPR à l'aide d'options de faible financement, les donateurs et les organisations multilatérales devraient se concentrer sur les BPR non exclusifs qui se caractérisent par une technologie d'addition et qui possèdent peu d'avantages propres à une nation (Rufin, 2004). Pour les biens de clubs régionaux, l'aide extérieure devrait mettre l'accent sur les frais de mise en place d'un club efficace, capable de collecter les cotisations des pays membres. Toutefois, lorsque le BPR affiche des aspects de maillon le plus faible et de maillon faible, les donateurs devront accorder une importance au renforcement des capacités pour que les pays pauvres puissent être à la hauteur des normes acceptables de fourniture.

Les diverses zones régionales d'échanges commerciaux de l'Afrique subsaharienne offrent une illustration utile (par ex., la SADC, le COMESA et la CEA). En introduisant des normes et des règlements communs dans des groupes de pays, les zones d'échanges commerciaux aident à réduire les frais de transaction et permettent des échanges efficaces entre les pays membres. Grâce à leur fonction exécutive, les zones d'échanges commerciaux permettent d'aborder les problèmes de coordination et sont également capables de canaliser les ressources vers les centres d'infrastructures en développement dont bénéficient deux ou plusieurs pays membres. En outre, les banques régionales de développement sont capables de canaliser les ressources vers les zones régionales d'échanges commerciaux et les unions douanières pour le développement des produits liés. Ce modèle a également été stimulé par l'annonce, en juin 2011, de la fusion de la SADC, du COMESA et de la CEA pour former une zone de libre échange regroupant 26 pays et 500 millions de personnes.

## Mécanismes de financement des BPR

Le chapitre précédent a démontré qu'il existe différentes possibilités de financement d'un BPR qui varient selon ses caractéristiques, autrement dit selon sa position sur le continuum qui sépare un bien public pur d'un bien privé. Une fois le pronostic financier effectué, un ensemble de mécanismes de financement peuvent être pris en compte. Il en existe quatre principaux : l'internalisation des externalités, les sources privées, les sources publiques et les partenariats.

## TANT QU'UNE PARTIE IMPORTANTE DES AVANTAGES EST NATIONALE, IL EST DANS L'INTÉRÊT DU PAYS HÔTE D'INVESTIR UNE PARTIE DU BUDGET NATIONAL DANS LA FOURNITURE DU BIEN, QUE LES PAYS VOISINS CONTRIBUENT OU PAS.

### *Internalisation des externalités*

Les externalités sont internalisées lorsque les avantages ou les coûts associés à un BPR sont alloués ou confinés aux agents responsables de sa production ou de sa consommation. En identifiant les producteurs ou consommateurs d'un BPR, les mécanismes du marché peuvent servir à réunir les fonds. Cela peut impliquer l'imposition de taxes, de frais d'utilisation (ou redevances pour service rendu), d'honoraires et de cotisations par les entités supranationales. L'imposition de tels taxes a pour effet de dissuader l'épuisement, la congestion, l'instabilité ou d'autres résultats négatifs ainsi que de générer des recettes pour le financement des BPR ou du développement en général (Binger, 2003). Dans la pratique, les administrations nationales fiscales devraient prélever les taxes au sein de leurs frontières nationales et reverser les fonds à une autorité centrale ou à un fonds central pour les BPR.

### *Sources publiques internationales*

Les institutions financières internationales telles que la Banque mondiale et le FMI ont longtemps été impliquées dans la fourniture de biens publics internationaux et de BPR. Une partie de leur revenu provient de leurs opérations mais la plus grande partie provient des contributions des pays membres. Les organisations internationales telles que les diverses agences de l'ONU sont également impliquées dans la fourniture de multiple BPR. L'ONU est financée grâce aux cotisations et aux fonds fiduciaires constitués par voie de

don. Bien que les institutions internationales aient un mandat international concernant leur rôle particulier d'agence, elles jouent souvent un rôle important à l'échelle nationale et régionale. Par exemple, le Haut commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés est une agence spécialisée qui s'occupe de la migration des réfugiés. Elle a bien souvent joué un rôle déterminant dans toute l'Afrique en résolvant des situations faisant suite à un conflit et en s'assurant que l'on prenait soin des personnes délocalisées et qu'elles soient finalement rapatriées vers leur pays d'origine. Le PNUE (protection de l'environnement), l'OMS (santé publique) et la FAO (sécurité alimentaire) sont d'autres agences des Nations-Unies qui jouent un rôle important à l'échelle régionale.

### *Sources publiques nationales*

Le financement national a un rôle à jouer lorsqu'un bien public national génère des avantages qui dépassent les frontières. Tant qu'une partie importante des avantages est nationale, il est dans l'intérêt du pays hôte d'investir une partie du budget national dans la fourniture du bien, que les pays voisins contribuent ou pas. Toutefois, le principe de subsidiarité susmentionné suggère que les pays voisins contribueront probablement à des fonds supplémentaires pour s'assurer que le niveau de l'offre suffise pour couvrir leurs besoins également. Le *Lesotho Highlands Water Project* (projet d'exploitation conjointe de l'eau) est un bon exemple d'un projet d'infrastructure de très grande envergure au Lesotho dont bénéficieront le Lesotho et l'Afrique du sud. Afin de s'assurer que le niveau de l'offre de ce BPR soit suffisant, le gouvernement sud-africain a contribué au projet financièrement et techniquement.

L'Aide publique au développement par les pays développés pour les pays en développement est une autre forme de financement national. Cette aide bilatérale existe sous différentes formes, notamment en subvention à fonds perdus pour les programmes sociaux, en aide technique pour des projets spécifiques et enfin en allègement de la dette. Bien qu'importante en Afrique, l'aide bilatérale provenant de donateurs a été entravée par des problèmes tels que des afflux imprévisibles et un mauvais alignement sur les priorités nationales. En outre, l'Aide publique au développement pour les pays en développement a diminué ces dernières années, notamment à la suite de la crise financière mondiale de 2008.

### *Ressources du secteur privé et partenariats*

Le secteur privé est devenu une source majeure de financement des BPR en Afrique, notamment dans le développement de l'infrastructure. C'est par exemple le secteur privé qui a piloté l'explosion des services de télécommunications cellulaires à travers le continent africain.

### Encadré 1.3 : Organisation régionale africaine des communications par satellite (RASCOM)

RASCOM est une organisation intergouvernementale conventionnelle établie en 1993 et dont l'objectif principal est la mise à disposition commerciale de la capacité de satellite requise pour des services publics de télécommunication nationaux et internationaux, notamment la diffusion radio et télévisée en Afrique. À ce jour, l'organisation fonctionne en regroupant et en optimisant des ressources satellitaires louées principalement au secteur privé. L'objectif ultime est de doter l'Afrique de son propre système satellitaire régional. Le système RASCOM est un bien de club axé sur la gestion de ressources satellitaires partagées.

Le système est de nature partiellement « rivale » puisqu'il existerait une limite au nombre de nouveaux pays bénéficiaires, et ce, jusqu'à ce que la capacité satellitaire soit augmentée. Il est possible d'exclure des pays/utilisateurs grâce à la nature même de l'organisation qui est fondée sur l'affiliation de ses membres. Toutefois, une fois qu'un pays est devenu membre de RASCOM, les avantages pour les citoyens de ce pays sont largement répartis si le gouvernement fournit des infrastructures et points d'accès locaux.

Depuis sa création, RASCOM a été en proie à des problèmes financiers et techniques. En conséquence, elle est incompétente sur les deux fronts. Il lui a fallu 14 ans pour lancer son premier satellite, qui s'est avéré être un démarrage manqué. Il n'est donc pas surprenant que bon nombre des objectifs initiaux ambitieux, n'aient pas été respectés. Il est intéressant de noter que l'ampleur de la participation du secteur privé dans le projet a été limitée à la participation d'Alcatel à hauteur de 12%. En pratique, cela signifie qu'ALCATEL a pris des risques financiers limités par rapport au contrat très important que cette société a obtenu du projet. Le contrat initial qu'ALCATEL a signé avec RASCOM était évalué à 150 millions d'US\$ pour le lancement de RASCOM-QAF1. Ce chiffre équivaut à environ sept fois l'actionnariat initial de l'entreprise.

Le gouvernement de la Libye contrôle environ 60% du capital social de RASCOM. Les autres actionnaires, RASCOM et ALCATEL, détiennent les 40% restants. Les renseignements obtenus semblent indiquer que la Libye a dû venir à la rescousse de RASCOM en 2003 lorsque l'organisation avait quelques difficultés à mettre sur pied un plan de financement pour le lancement du premier satellite.

Pour aller de l'avant, RASCOM doit se concentrer sur le bon fonctionnement du second satellite pour pouvoir générer suffisamment de revenus et poursuivre ses opérations. Ensuite, RASCOM pourra chercher une façon d'améliorer le développement de la connectivité du réseau transfrontalier de base dans les régions. Un tel développement transfrontalier ne doit pas se limiter aux zones urbaines. Il doit élargir son horizon au-delà de ces zones et, espérons-le, faire bénéficier les communautés rurales isolées des bénéfices d'une meilleure connectivité.

Une façon d'améliorer les performances opérationnelles et financières de RASCOM consisterait à injecter davantage d'investissements du secteur privé et à tirer parti des compétences et des finances des pays africains plus développés. Cela permettrait de repositionner RASCOM sur le marché comme une organisation qui allie la technologie de pointe à un plan financier solide. Pour fournir des services de télécommunications efficacement à l'ensemble du continent africain, une approche d'agrégation du type meilleur tir pourrait être plus efficace que le modèle actuel qui dépend de la volonté d'agir de l'ensemble des membres. La nécessité de mieux aligner les intérêts des différentes parties sur les objectifs et les calendriers du projet est un autre enseignement tiré de l'expérience de RASCOM. Procéder à la restructuration du capital afin d'introduire davantage de sources commerciales de financement encouragerait une plus grande participation du secteur privé.

L'infrastructure transnationale a également contribué au développement au travers des partenariats public-privé dans le cadre desquels le secteur privé apporte compétences et financement en échange de droits commerciaux pour le prélèvement des revenus issus des péages sur une période donnée. L'autoroute à péage N4 qui relie l'Afrique du sud au Mozambique est un bon exemple de la façon dont deux pays ont réussi à développer conjointement un corridor de transport en misant sur les fonds publics et privés. Au-delà des partenariats public-privé qui concernent l'infrastructure, l'OCP, qui a réussi à éradiquer la cécité des rivières, est un exemple de partenariat public-privé qui implique des organisations multilatérales, des entreprises pharmaceutiques et des gouvernements nationaux. Hormis les financiers privés qui attendent un retour sur leurs investissements, de nombreuses sociétés à but non lucratif ont joué un rôle central dans le financement des programmes de développement en Afrique

subsaharienne, notamment dans le secteur de la santé. Par exemple, l'Initiative internationale du vaccin contre le SIDA a bénéficié de la Fondation Rockefeller, et la Fondation Bill and Melinda Gates a contribué au combat contre le paludisme dans un certain nombre de pays africains.

#### Évaluation de l'investissement

Du point de vue pratique, la considération la plus importante pour un pays ou une région est de savoir s'il convient d'investir dans la mise à disposition d'un BPR au risque d'ôter des ressources rares à des projets nationaux clairement établis (dont les bénéfices reviennent aux citoyens de ce pays). Les citoyens d'un pays peuvent légitimement demander pourquoi un projet régional qui bénéficie d'autres pays devrait avoir priorité sur un projet régional pilote. Dans une démocratie, les leaders politiques doivent avoir des réponses toutes prêtes pour leurs électeurs.

Une manière de rationaliser les décisions d'investissement dans les BPR consiste à élargir la portée de l'analyse coûts-avantages conventionnelle en passant d'un pays unique (par ex. l'économie nationale) à de multiple pays (par ex. l'économie sous-régionale) (Adhikari & Weiss, 2002). L'analyse économique de projets impliquant plusieurs pays doit tenir compte de l'incidence nette sur les finances et l'économie ainsi que des effets sur la répartition des revenus. L'objectif de l'analyse est d'estimer le bénéfice économique net du projet pour la sous-région dans son ensemble, ce qui revient à la somme des valeurs actualisées nettes économiques nationales des pays de la région. L'élément clé de la coopération au sein de la sous-région réside dans le fait que son objectif est de générer des bénéfices pour les pays participants qui n'existeraient pas si ces pays devaient agir seul et investir ces mêmes fonds dans des projets nationaux. Comme pour les analyses standards de projet à pays unique, le processus commence par des études de la demande afin de déterminer l'ampleur de la demande au sein des pays participants. De telles études doivent apporter des informations pour alimenter le dossier de conception du projet. Une fois la conception du projet terminée et le marché quantifié, il est essentiel de déterminer que le projet est le moyen le moins coûteux d'atteindre les objectifs fixés par le groupe de pays. Par exemple, si l'objectif est de diminuer les délais de fret des mines de cuivre de la Zambie jusqu'à la cote, il existerait plusieurs routes et moyens de transports possibles pour ce faire. Si la Zambie voulait entreprendre un projet en collaboration avec la RDC, les deux pays devraient analyser les

coûts et les avantages entre la route et le rail, et choisir un port (Lobito, Dar es Salaam ou Durban).

Pendant de nombreuses années, à cause de la guerre civile en Angola et du manque de fiabilité du port de Dar es Salaam, la route la plus rentable fut la route la plus longue qui passait par Durban. Grâce aux améliorations dont a récemment bénéficié Dar es Salaam et à la modernisation prévue de la route reliant l'Est de la Zambie à Dar es Salaam, la route qui traverse l'Afrique de l'Est sera plus rentable, du moins pour la Zambie.

## UNE MANIÈRE DE RATIONALISER LES DÉCISIONS D'INVESTISSEMENT DANS LES BPR CONSISTE À ÉLARGIR LA PORTÉE DE L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES CONVENTIONNELLE EN PASSANT D'UN PAYS UNIQUE À DE MULTIPLE PAYS.

Pour être acceptable, un projet sous-régional doit avoir une valeur actuelle nette (VAN) économique plus élevée que celle qu'il peut obtenir grâce à ses sources de financement alternatives, telles que les investissements nationaux séparés dans le même domaine, et une VAN économique positive à un taux d'actualisation économique. Pour effectuer une analyse économique sous-régionale, Adhikari et Weiss (2002) recommandent de suivre des étapes pour calculer la VAN et le taux de rentabilité interne (TRI) pour des projets régionaux spécifiques afin de déterminer la manière dont les avantages financiers et économiques sont répartis parmi les pays participants. Leur approche consiste à répartir la VAN économique parmi les pays participants et à identifier les perdants et les gagnants, ce qui permet aux décideurs de mettre en place des mesures compensatoires pour tout pays participant qui aurait connu une perte.

Une fois que les bénéfices nets du projet ont été estimés, la répartition de ceux-ci peut avoir lieu. Les bénéficiaires du projet sont les gouvernements, le secteur privé et les financiers du projet. Le rendement financier attendu doit être calculé individuellement pour chaque pays ainsi que pour la région dans son ensemble. Le rendement du capital total peut être à nouveau reparti entre les investisseurs, les prêteurs et le gouvernement. La localisation de ces groupes permet de déterminer l'influence de chaque pays dans la sous-région.

**Figure 1.1 : Exemple des options d'importations et d'exportations de la ceinture de cuivre**



Source: TradeMarkSA

## 1.7 CONCLUSION

L'examen des caractéristiques des BPR dans ce document indique la nécessité d'une coopération entre les pays et de la création de partenariats entre les divers acteurs afin de mettre en œuvre des projets et des programmes régionaux. La réussite de la mise à disposition des BPR dépend de la capacité de la coopération à produire des accords de financement, des structures d'incitation et des dispositions institutionnelles qui garantissent la durabilité et l'évolution de l'accord de fourniture entre les pays participants. Il est important que les dispositions institutionnelles soient intégrées dans un cadre juridique exécutoire qui codifie l'engagement politique et économique de chaque pays membre qui rejoint le groupe.

Plusieurs études de cas ont été examinées pour illustrer les problèmes concrets qui peuvent survenir lorsque des pays se réunissent pour fournir un bien public sur la base d'objectifs partagés et d'un modèle de fourniture conjoint. Les études de cas sur la cécité des rivières, RASCOM et le Corridor de développement de Maputo sont approfondies dans le Chapitre 2 de cette publication. Les études de cas varient de manière significative selon les expériences des États membres et les résultats de leur collaboration. L'étude de BPR la plus réussie concerne la lutte contre la cécité des rivières en Afrique de l'Ouest, qui a conduit à une amélioration considérable de la vie de ceux qui étaient vulnérables à la maladie. Bien que caractérisé par des propriétés de maillon le plus faible et laissant la porte grande ouverte aux passagers clandestins, cet objectif commun soutenu par le financement des organisations multilatérales et du secteur privé permettait aux pays même les plus pauvres de profiter des bénéfices du Programme africain de lutte contre l'onchocercose.

Les cas de RASCOM et du Corridor de développement de Maputo sont tout deux des exemples de biens de club pour lesquels des pays pouvaient être exclus du club. Toutefois, la simple capacité d'exclusion des pays n'est pas une condition suffisante pour conduire à des niveaux adéquats de financement et de fourniture. Les dispositifs institutionnels ont été décisifs dans les deux cas. La plupart des BPR nécessite un partenariat entre les diverses parties prenantes, notamment le gouvernement, les sociétés privées, les ONG et les institutions financières (régionales et internationales). Le cadre du partenariat qui réunit ces parties influe sur leurs niveaux d'engagement et leur volonté de contribuer au processus à l'aide de ressources financières.

En tant qu'organisation intergouvernementale, le cadre de partenariat de RASCOM semble être assez faible, si bien que les pays les plus puissants (financièrement et techniquement

### Encadré 1.4 : Énigme juridique dans le bassin versant du Lac Victoria

La gestion des ressources en eau d'un bassin versant est un bien public régional caractérisé par une rivalité partielle puisqu'une baisse de la disponibilité et de la qualité de l'eau pèse sur le développement économique d'une région, ce qui crée des tensions et peut conduire à un conflit. L'exclusion des bénéficiaires issus du partage de réseaux hydrographiques est impossible, à moins de n'être imposée par une barrière physique ou un mécanisme juridique.

La tentative de deux pays situés en aval d'exclure des pays bénéficiaires en Afrique de l'Est a conduit à des situations insolubles et de longue haleine. Le lac Victoria contribue à hauteur de 20% au volume total de l'eau du Nil inférieur, les 80% restant provenant du Nil bleu. L'Égypte et le Soudan prétendent au débit total du Nil en vertu de deux traités historiques (le traité de l'ère coloniale de 1929, remplacé en 1959 par un traité bilatéral entre l'Égypte et le Soudan). De ce fait, ces deux pays ont développé un réseau de lacs au sein de leurs frontières, privant ainsi de leur droit légitime les pays situés en amont qui ne peuvent donc pas développer les eaux du lac Victoria. L'Initiative du bassin du Nil de 1999 a donc été créée pour mettre au point un programme de gestion du bassin pour l'ensemble de la région du Nil en essayant de faire appliquer le traité de 1959.

En 1961, le président Julius Nyerere a affirmé que « l'on ne peut attendre des anciens pays coloniaux, [qui] n'ont pas eu leur mot à dire dans la formulation et la conclusion des traités créés pendant l'ère coloniale, ... qu'ils donnent automatiquement suite à ces traités ». Cette déclaration fut le fondement d'un défi juridique lancé par les cinq pays riverains (l'Ouganda, le Kenya, la Tanzanie, le Rwanda et le Burundi). En 2003, la Communauté de l'Afrique de l'Est créa la Commission du bassin du lac Victoria qui met en cause les hypothèses centrales de l'accord de partage de l'eau entre l'Égypte et le Soudan.

La gestion fructueuse des ressources en eau de la région nécessitera la création d'une commission solide pour l'ensemble du bassin, de préférence sous les auspices d'une structure supranationale qui transcende les intérêts nationaux concurrents. « La loi internationale offre quelques directives dans le domaine du partage des ressources en eau mais il n'existe aucune norme universelle sur l'utilisation et la gestion des eaux communes. Les pays riverains doivent trouver des solutions de coopération adaptées à leur situation. » (Ferroni, 2002). Dans d'autres parties du bassin du Nil où se trouvent des structures supranationales, des accords efficaces de gestion du bassin ont évolué.

parlant) ne se sont pas bousculés pour entériner l'initiative. Au lieu de cela, c'est un impératif politique plutôt que commercial qui caractérise la structure financière, comme en témoigne la domination de la Libye dans le modèle de financement. RASCOM souligne l'importance

d'aligner les incitations financières des acteurs clés sur les objectifs majeurs du projet. Une structure institutionnelle inappropriée a conduit à la prédominance des partenaires publics et à l'incapacité d'intégrer entièrement les acteurs privés. D'autre part, le cas du Corridor de développement de Maputo montre qu'un partenariat public-privé solide peut radicalement transformer une région entière grâce à la mise en place de projets de transport transfrontaliers complémentaires. Le modèle de partenariat public-privé a servi à garantir que les partenaires publics et privés avaient bien été incités à jouer un rôle continu et durable, notamment dans le projet de la route à péage N4 et de la concession portuaire de Maputo. Au départ, la direction politique était importante pour créer les conditions propices puis, par la suite, l'impératif commercial garantissait que les partenaires techniques et financiers adéquats étaient intégrés. Dans le cas du Corridor de développement de Maputo, ce processus était nécessaire en raison de la nature de maillon le plus faible des infrastructures de transport. En dépit de l'asymétrie entre les deux pays impliqués, il existait des avantages économiques suffisamment solides pour que naissent des intérêts communs et qu'ainsi s'élargisse le potentiel économique global.

## L'APOC A CONSTATÉ QU'EN L'ABSENCE DE CONFIANCE MUTUELLE ET DE TRANSPARENCE, CE TYPE DE PARTENARIAT EST VOUÉ À L'ÉCHEC. TOUS DOIVENT S'ENGAGER AVEC UN OBJECTIF COMMUN.

### Enseignements clés

#### *Objectif commun et engagement à long terme*

Peut-être que l'enseignement le plus important à tirer des études de cas, est qu'un sentiment profond d'objectif commun et d'engagement à long terme est nécessaire de la part de ceux qui sont impliqués. Tous les grands projets transfrontaliers, de par leur nature même, engendrent des défis techniques, sociaux et politiques difficiles. Par conséquent, les pays membres et autres parties concernées devraient participer à ce qui est typiquement une initiative de développement à long terme. La réussite dans la lutte contre la cécité des rivières en vertu du Programme de lutte

contre l'Onchocercose (OCP) a été fondée sur l'engagement durable d'un ensemble diversifié d'acteurs, y compris une société pharmaceutique internationale, des gouvernements africains, des agences multilatérales, des ONG et des communautés. Les gouvernements concernés ont joué un rôle essentiel dans la mise en place d'un environnement et de politiques favorables. Aux termes de l'accord conclu avec les pays, ceux-ci doivent s'engager à mettre en œuvre une stratégie commune de traitement et sans tarder, rechercher la durabilité dans leur travail. L'OCP a constaté qu'en l'absence de confiance mutuelle et de transparence, ce type de partenariat est voué à l'échec. Tous doivent s'engager avec un objectif commun.

#### *Dispositions institutionnelles solides et souples*

Il est indispensable d'avoir des arrangements institutionnels très précis qui soutiennent les objectifs du projet et aident à aligner les intérêts politiques, sociaux et économiques des parties concernées. L'étude sur le bassin versant du Nil et du Lac Victoria a démontré cette situation de façon très spectaculaire. En effet, l'absence d'une puissante commission à l'échelle du bassin, a perpétué des conflits dans la région. La création en 2003 de la Commission du bassin du lac Victoria (CBLV), s'est faite de manière totalement indépendante de l'établissement en 1999 de l'Initiative du Bassin du Nil (IBN) qui favorise les intérêts des deux seuls signataires d'un traité datant de 1959, à savoir l'Égypte et le Soudan.

Le décalage entre les mandats institutionnels n'a pas su négocier les intérêts politiques et économiques divergents des pays membres impliqués, tant et si bien que la gestion des ressources en eau dans la région reste une question controversée et source de litiges. En l'absence de structures institutionnelles solides et de mécanismes de résolution des différends, les conflits concernant les droits des pays en amont se poursuivront. Cette situation présente un contraste avec l'expérience sud-africaine, où l'existence de structures de fonctionnement aux niveaux de la gestion de sous-bassins, telles que celles trouvées pour le fleuve Orange/Senqu, ont favorisé l'évolution ultérieure d'une structure à l'échelle du bassin.

Dans le secteur des télécommunications, la longue histoire quelque peu mouvementée de l'organisation RASCOM démontre également la nécessité d'avoir une institution qui soit appropriée pour relever les défis spécifiques du projet. RASCOM est dominée par les gouvernements africains et a été critiquée pour être trop bureaucratique et léthargique, par rapport aux impératifs commerciaux d'un secteur en constante évolution où les technologies et les modèles économiques évoluent rapidement. RASCOM en tant

qu'organisation aurait du s'adapter au cours de la dernière décennie pour permettre une participation plus forte du secteur privé à sa structure de gestion.

### *Une forte participation du secteur privé peut améliorer l'exécution*

Les BPR nécessitent une direction gouvernementale ferme, en raison de la nature transfrontalière des initiatives et des investissements initiaux parfois importants. Cela a certainement été le cas avec les projets d'infrastructures de réseaux tels que ceux abordés dans le cadre du MDC (barrières de péages, voie ferrée, port, énergie). Il a fallu trouver des milliards de dollars dans un court laps de temps, en raison de la nature complémentaire de ces investissements. Une telle dépense financière n'aurait pas été possible sans une forte poussée des banques du secteur privé et des institutions financières multilatérales. En effet, pour la route à péage N4 seule, plus d'une douzaine de banques ont été impliquées en raison du profil complexe des risques et de l'incertitude quant aux futurs volumes du trafic.

Cependant la contribution du secteur privé au MDC a transcendé le seul rôle visant à assumer des risques financiers dans les développements de transports. Les opérateurs du secteur privé se sont engagés par contrat à exécuter une grande partie du réseau de transport en vertu d'accords de concession, apportant de précieuses compétences techniques qui ont permis de soutenir la vision stratégique des deux gouvernements. Ces contrats de concession ont conduit à l'expansion rapide des projets routiers et portuaires. En outre, l'Initiative de logistique du Corridor de Maputo (*Maputo Corridor Logistics Initiative* ou MCLI), dotée d'une forte représentation du secteur privé, a remplacé la société du Corridor de Maputo (*Maputo Corridor Company*) dirigée par le secteur public. Qui plus est, elle a contribué à s'assurer que les intérêts de ses membres soient pris en compte. Ce changement a contribué à stimuler la croissance du trafic à travers tout le corridor, qui à son tour, a soutenu les nouveaux investissements commerciaux. La prestation de BPR peut certainement continuer avec une participation limitée ou inexistante du secteur privé. Toutefois, dans les pays où les capacités du secteur public sont faibles, le secteur privé peut considérablement augmenter les chances d'une mise en œuvre réussie.

### *Bonne combinaison de direction et de soutien à la gestion*

La réussite du Corridor de développement de Maputo (MDC) a également été fondée sur une direction politique inspirée, disposant de structures de gestion appropriées. Bien que le secteur privé ait joué un rôle décisif pour assurer l'exécution

efficace des projets, la direction politique audacieuse des deux pays a été essentielle. Les processus de planification et de développement du MDC ont été « défendus » par les ministres nationaux des Transports des deux pays, qui ont joué un rôle très actif dans les processus de planification et de mobilisation des investisseurs.

Par ailleurs, dans les deux pays, les dirigeants politiques aux niveaux national et provincial ont pris des mesures pour publiquement « se faire les champions » de l'initiative et la diriger, et, en pratique, ont joué un rôle exceptionnellement actif, en participant aux processus de planification et de développement, et en favorisant la prise de décisions rapide selon les besoins. Ce dynamisme, à son tour, a inspiré confiance au secteur privé qui a engagé les ressources financières et humaines nécessaires, malgré les risques.

Pour de grandes initiatives transfrontalières, il est donc essentiel que les dirigeants politiques et des hauts fonctionnaires soient impliqués aussi tôt que possible. Avoir un fervent champion du projet peut contribuer à résoudre les difficultés administratives et techniques, telles que la modification de lois et l'obtention d'un soutien financier. Toutefois, une bonne direction doit être complétée par un soutien solide à la gestion, émanant soit du secteur public soit du secteur privé.

### *L'importance des structures financière et des stratégies de financement*

Comme indiqué précédemment, fournir des niveaux adéquats de BPR exigera généralement une augmentation du montant du financement disponible pour déployer un nouveau système ou un réseau ou pour mettre en place une organisation régionale. La partie concernant le financement de ce document a décrit quatre mécanismes généraux de financement, à savoir, l'internalisation des externalités, les ressources privées, les ressources publiques et les partenariats. Elle a également mis en exergue que les possibilités de financement dépendent de l'ampleur du « caractère public » inhérent à un BPR particulier. La fourniture et le financement publics s'appliquent davantage aux situations où l'exclusion est inadéquate et où la fourniture privée n'est pas réalisable. Inversement, la viabilité des redevances pour service rendu fait du financement privé une option pour les biens de club.

Les études de cas ont révélé que pour la plupart des BPR, un mélange de sources de financement publiques et privées est nécessaire. Même dans des cas où les financements privés sont viables, les opérateurs privés cherchent à obtenir un certain soutien public sous forme de subventions directes en capital ou de garanties financières. Les initiatives transfrontalières sont généralement trop importantes pour

que les agents privés assument le risque financier dans sa totalité sans une certaine forme de partage des risques avec les gouvernements bénéficiaires. L'ampleur du soutien financier qu'un gouvernement devrait fournir, est influencée par la taille relative des avantages publics et privés qui sont générés par le projet. Lorsque les externalités sont très importantes (telles que la prévention de la cécité des rivières), les gouvernements devraient s'impliquer directement dans la stratégie de financement, soit par des subventions directes et des incitations, soit en obtenant un financement de banques de développement régionales. Toutefois la structure du capital devrait également garantir que les incitations des acteurs privés correspondent aux objectifs du projet.

## RÉFÉRENCES

- Adhikari R & Weiss J (2004) *Methodological framework for economic analysis of regional projects* [Cadre méthodologique pour l'analyse économique de projets régionaux]. Dans Estevadeordal A, Frantz B & Nguyen TR (eds) *Regional public goods: From theory to practice* [Biens publics régionaux : de la théorie à la pratique] Washington DC : Banque interaméricaine de développement et Banque asiatique de développement.
- Binger (2003) *Global public goods and potential mechanisms for financing availability*. [Biens publics mondiaux et mécanismes potentiels pour la disponibilité de fonds]. Centre pour l'environnement et le développement, Université des Antilles (*West Indies*).
- Birdsall N (2006) Overcoming co-ordination and attribution problems: Meeting the challenge of underfunded regionalism. [Surmonter les problèmes de coordination et d'attribution]. Dans Kaul I & Conceição P (eds) *The new public finance: Responding to global challenges* [Les nouvelles finances publiques : relever les défis mondiaux. Publié par le PNUD. New York : Oxford University Press.
- Botchwey K (1998) *Regional public goods and African development: Concept and application*. [Biens publics régionaux et le développement africain : concept et application]. Université d'Harvard.
- Estevadeordal A, Frantz B & Nguyen TR (eds) (2004) *Regional public goods: From theory to practice*. [Biens publics régionaux : de la théorie à la pratique]. Washington DC : Banque interaméricaine de développement et Banque asiatique de développement.
- Ferroni M (2002) *Regional public goods: The comparative edge of regional development banks*. [Biens publics régionaux : l'avantage comparatif des banques régionales de développement] *Institute for International Economics*. Disponible à : <http://www.iie.com/publications/papers/ferroni0202.pdf>.
- Kanbur R (2002) *Conceptualizing RFls versus GFIs* [Conceptualisation des IFR ou des IFM]. Université Cornell. Disponible à : <http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/RFI'sGFI's.pdf>.
- Reisen H, Soto M & Weithöner T (2004) *Financing global and regional public goods through ODA: Analysis and evidence from the OECD creditor reporting system* [Financement des biens publics mondiaux et régionaux à travers l'APD : analyse et données factuelles du système de l'OCDE de notification des pays créanciers. Centre de développement de l'OCDE. DEV/DOC(2004)01.
- Rufin C (2004) Regional public goods and infrastructure. Dans Estevadeordal A, Frantz B & Nguyen TR (eds) *Regional public goods: From theory to practice* [Biens publics régionaux : de la théorie à la pratique]. Washington DC : Banque interaméricaine de développement et Banque asiatique de développement.
- Sandler T (2001) *On financing global and international public goods* [À propos du financement des biens publics mondiaux et internationaux]. Los Angeles : Université de Californie du Sud (USC).
- Sandler T (2002) *Financing international public goods*. [Financement des biens publics internationaux]. Dans Ferroni M & Mody A (eds) *International public goods: Incentives, measurement, and financing*. [Biens publics internationaux : incitations, mesure et financement] Boston : Kluwer Academic Publishers.
- Sandler T (2005) *Regional public goods and international organizations*. (Les biens publics régionaux et les organisations internationales] Université de Caroline du Sud. Disponible à : [http://www.utdallas.edu/~tsandler/website/Sandler\\_RPG\\_RIO\\_2006.pdf](http://www.utdallas.edu/~tsandler/website/Sandler_RPG_RIO_2006.pdf).
- Senghor JC et al. (2009) *Going public: How Africa's integration can work for the poor*. [Appel public : comment l'intégration de l'Afrique peut être favorable aux pauvres]. Londres : *Africa Research Institute*.



# PARTIE 2

2. Le Corridor de développement de Maputo – Geoffrey de Beer

3. L'Organisation régionale africaine de communications par satellite (RASCOM) – St George A Joiner

4. La cécité des rivières (onchocercose) – Orvill Adams

# 2 LE CORRIDOR DE DÉVELOPPEMENT DE MAPUTO

Geoffrey de Beer

## 2.1 CONTEXTE STRATÉGIQUE

Le Corridor de développement de Maputo (MDC) était la première des Initiatives de développement spatial (IDS), mise en œuvre en 1995, à la suite de l'accord de paix au Mozambique et des premières élections démocratiques tenues en Afrique du Sud en 1994.

L'OBJECTIF SOUS-JACENT ÉTAIT L'INTÉGRATION FONCTIONNELLE DES ÉCONOMIES DES DEUX PAYS PRÉCÉDEMMENT EN GUERRE, EN VUE DE CONSOLIDER LA PAIX, AINSI QUE DE RENFORCER LA CROISSANCE ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES DANS LA RÉGION.

Les axes de transport historiques entre le cœur industriel de l'Afrique du Sud (Province de Gauteng) et son port le plus proche – le port de Maputo – avaient été perturbés par l'isolation économique internationale de l'Afrique du Sud sous l'apartheid et par la guerre au Mozambique. Les deux gouvernements avaient l'intention de rétablir cet axe de transport important, par le biais de la réhabilitation et de la modernisation des infrastructures en place et en stimulant le commerce et l'investissement le long du corridor.

Au niveau conceptuel, leur vision était que le Corridor de développement de Maputo (MDC) se caractériserait par une combinaison de fonds publics et privés leur permettant de tirer parti des améliorations de capitaux dans une série initiale de projets d'infrastructure (infrastructures routières,

ferroviaires et frontalières) afin de créer un réseau de transport intégré favorisant le transport compétitif (au niveau des coûts, des délais et de la sécurité) des importations et des exportations le long du corridor, ainsi que l'accès aux marchés nationaux et internationaux. Ils ont également considéré que les réseaux d'infrastructure modernisés/nouveaux pourraient améliorer l'accès au niveau du corridor même, ce qui faciliterait l'interaction entre les entreprises, une circulation plus efficace des biens intermédiaires, des économies d'échelle dues à l'agrégation, et l'intégration verticale de la production en amont/aval et des secteurs primaires et secondaires – créant ainsi de nouvelles opportunités pour la croissance et le développement économiques, y compris l'installation de nouvelles industries et l'expansion des industries existantes.

## 2.2 INTERVENTIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUES (ET OPTIONS)

Les interventions clés en matière de politique sont énoncées ci-dessous :

- *En termes de politique économique*, l'objectif sous-jacent était l'intégration fonctionnelle des économies des deux pays précédemment en guerre, en vue de consolider la paix, ainsi que de renforcer la croissance et le développement économiques dans la région. L'autre option (en substance, les relations entre l'Afrique du Sud et le Mozambique telles qu'elles étaient avant l'ère post-apartheid) aurait été une relation où l'intégration fonctionnelle des deux économies n'était pas prioritaire et où la collaboration entre les deux économies serait au mieux, une collaboration sous-optimale (caractérisée en outre, par la déstabilisation de l'économie sociopolitique du Mozambique engendrée par l'État d'apartheid). Durant l'époque précédant la mise en place du MDC, les provinces de Gauteng, du Mpumalanga et du Limpopo étaient contraintes, malgré elles, à utiliser les ports sud-africains de Durban, de Richards Bay ou du Cap pour le transport de leurs importations/exportations.

Cette approche ne cadrerait manifestement pas avec les objectifs plus larges d'intégration et de coopération de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC), et constituait une situation intrinsèquement inefficace et défavorable à la compétitivité.

- *En termes du développement de l'infrastructure et de la politique d'exploitation des transports*, il en est résulté une réorientation vers le développement conjoint d'axes de transport intégrés et efficaces (les objectifs ciblés étant de réduire les « coûts » et les « délais » ce qui rendrait les produits plus compétitifs et attirerait davantage les investissements étrangers au Mozambique et en Afrique du Sud) basés sur certains éléments clés d'infrastructure (comme le transport routier, ferroviaire et les postes frontaliers). Ces éléments d'infrastructure clés représentaient les biens publics régionaux. L'autre option (qui correspondait à la réalité historique) était que l'Afrique du Sud continue à utiliser des axes de transport moins efficaces sur le plan des délais et des coûts, ce qui réduirait la compétitivité de ses marchandises et entraverait l'intégration régionale. De même, l'ancienne approche non-coopérative empêcherait le Mozambique de participer pleinement aux économies sud-africaines à l'égard notamment des investissements/dépenses du Mozambique en Afrique du Sud et des investissements/dépenses de l'Afrique du Sud au Mozambique.
- *En termes de promotion de la mobilisation des investissements du secteur privé aux niveaux régional et international* (à l'égard desquels l'Afrique du Sud et le Mozambique ont tous deux rencontré de grandes difficultés, dues en grande partie à l'environnement hostile aux investissements), la priorité politique et stratégique a été accordée à la promotion des investissements dans divers secteurs, comme un bénéfice dérivé du bon fonctionnement du corridor de transport – autrement dit, l'établissement d'un corridor de développement intégré (par opposition à un corridor dédié au développement des transports exclusivement) ainsi qu'une sélection de projets de développement économique, comme la fonderie d'aluminium de Mozal, par exemple. L'identification et la promotion de projets de développement économique étaient considérées comme des retombées favorables dérivées de l'établissement de BPR basés sur les infrastructures. Cette approche intégrée a amené un changement d'orientation stratégique dans le secteur public : l'accent n'est plus mis sur le seul rôle des éléments de l'infrastructure des transports (où le marché ne fait que répondre aux opportunités d'investissement économique au fur et à mesure qu'elles se présentent) mais sur la promotion active d'une série d'opportunités/projets intégrés d'infrastructures et du développement économique.

- *En termes de la politique de financement et d'exploitation des infrastructures*, là aussi des changements de politique très importants ont eu lieu. En voici un exemple particulièrement significatif : alors que dans le passé, le secteur public était considéré comme responsable pour le développement, l'exploitation, le financement et l'entretien des infrastructures stratégiques, dans le cas du MDC, la stratégie clé consistait plutôt à utiliser les investissements et l'expertise du secteur privé comme des mécanismes de financement et de gestion clés de l'infrastructure des transports (la mise en œuvre des partenariats publics-privés (PPP), comme mécanismes de financement et de développement des éléments clés de l'infrastructure stratégique). La responsabilité principale du secteur public serait de déterminer quels sont les dispositions, les politiques, les réglementations et les incitations bilatérales qui soutiendraient le développement économique. Du point de vue de la typologie des BPR, les BPR basés sur les infrastructures devaient être développés en tant que biens de club dont les externalités clés (coûts de développement et d'exploitation, ainsi que les flux d'avantages) seraient internalisées (avec leurs répercussions sur le financement et le recouvrement des coûts) en tant qu'éléments exclusifs mais (initialement) non rivaux.<sup>1</sup> L'autre option aurait été de compter sur le financement public sud-africain et/ou mozambicain pour les frais de financement, d'investissement, d'exploitation, de gestion et d'entretien. Dans la mesure où ces pays subissent tous deux des pressions importantes dans le domaine des finances et des capacités, cette option aurait inévitablement freiné le développement concret et le processus d'investissement. Selon toute probabilité, cette option réduirait aussi l'efficacité de l'exploitation, de l'entretien et du recouvrement des coûts opérationnels des infrastructures créées.

## 2.3 OBJECTIFS ET STRATÉGIES CLÉS QUI SOUS-TENDENT LE MDC

Le MDC se fondait sur quatre objectifs clés :

- réhabiliter l'infrastructure principale le long du corridor (liaisons routières et ferroviaires, le poste frontalier, le port et le réseau de transport d'électricité), tout en minimisant l'impact sur les contributions fiscales ;
- maximiser les opportunités d'investissements économiques connexes dans la zone du corridor ;

<sup>1</sup> Jusqu'au point où l'offre dépasse la demande, il s'agit d'un bien non rival. Au fil du temps, et une fois que les infrastructures (comme par exemple, l'accès à l'approvisionnement en électricité en bloc ou l'accès à un port) fonctionnent à plein régime, nous évoluons progressivement vers une situation de rivalité.

- s'assurer que l'impact du développement soit optimisé, en particulier pour les communautés défavorisées ; et,
- élaborer des politiques, des stratégies et créer des cadres qui favorisent une approche de développement holistique, participative et intégrée, en vue d'assurer la durabilité.

Les principales stratégies étaient les suivantes :

- Les principales stratégies initiales ciblaient la réhabilitation des infrastructures de transport de base par le biais de PPP. Les domaines prioritaires pour la réhabilitation des infrastructures consistaient en la remise en état/ construction de la route à péage reliant Johannesburg en Afrique du Sud à Maputo au Mozambique et en l'amélioration des activités ferroviaires et portuaires au Mozambique en vue de rétablir la compétitivité de la voie de transport.
- Le processus de planification adopté, reflétait le caractère transnational de l'initiative, et se caractérisait par des processus délibérés de planification et de prise de décisions rapides, et par une approche axée sur les projets.
- Afin de soutenir l'initiative et de gérer les principales réorientations de politiques, la direction politique dans chaque pays s'est engagée à mettre en place des organismes intersectoriels de coordination aux niveaux ministériel et technique. Ces organismes avaient pour but de faciliter le travail au sein de chaque pays ainsi que de coordonner les activités de façon binationale. Les dirigeants politiques ont également pris des mesures pour défendre publiquement et conduire l'initiative.
- En outre, il a été convenu de créer une entité binationale de promotion, la Société du Corridor de Maputo (*Maputo Corridor Company* ou MCC), qui bien que n'étant pas juridiquement établie, était destinée à être une entité importante de promotion et de facilitation. (De Beer, Mmatli & Arkwright, 2003)

### 2.4 QUESTIONS INSTITUTIONNELLES ET STRUCTURES

Des phases distinctes ont caractérisé le développement institutionnel du MDC. Celles-ci peuvent être résumées comme suit (voir SADC, 2007).

#### 1995 à 1997 : Conceptualisation, planification et mise en œuvre du MDC

En réponse à la décision prise par les ministres des Transports d'Afrique du Sud et du Mozambique (en août 1995) de

poursuivre l'initiative du MDC, un comité de coordination intérimaire, composé de hauts fonctionnaires d'Afrique du Sud et du Mozambique, a été créé. Les deux pays ont également établi des équipes techniques interministérielles.<sup>2</sup>. En mai 1996, le MDC a été lancé lors d'une conférence d'investisseurs à Maputo. En Juillet 1996, différents protocoles relatifs à la coordination des transports, les projets d'infrastructure de base du MDC et à la création de la MCC ont été signés. Entre août 1996 et le milieu de l'année 1997, le MDC a été promu au niveau international et à l'occasion de nombreuses manifestations. Au cours de la même période, des progrès ont été réalisés en ce qui concerne les projets d'infrastructure de base, en particulier le lancement du processus d'appel d'offres pour la concession routière N4/EN4, les travaux de préparation pour la mise en concession du Port de Maputo, la préparation du concept d'un poste-frontière unique (OSBP), et la mise en œuvre de la modernisation des télécommunications entre l'Afrique du Sud et le Mozambique.

## AFIN DE SOUTENIR L'INITIATIVE ET DE GÉRER LES PRINCIPALES RÉORIENTATIONS DE POLITIQUES, LA DIRECTION POLITIQUE DANS CHAQUE PAYS A PRIS DES MESURES POUR PROMOUVOIR PUBLIQUEMENT ET CONDUIRE L'INITIATIVE.

#### 1997 à 2001 : La Société du Corridor de Maputo (MCC) et le programme de travail de soutien

Au titre de l'accord signé par les ministres respectifs des Transports en 1996, la MCC a été créée pour « soutenir les secteurs public, non gouvernemental et privé, grâce à la fourniture d'informations stratégiques sur les questions socio-économiques, la planification, l'infrastructure, les affaires sociales, institutionnelles et financières, ainsi que pour faciliter l'investissement destiné au commerce, à l'industrie et au développement dans le Corridor. En outre, la société était chargée de l'identification des contraintes auxquelles faisait face le développement du corridor, et de faire pression sur les autorités compétentes pour qu'elles y remédient. »

2 Pour examiner les questions de transport et de développement ; pour réfléchir à un premier concept de corridor; pour poursuivre l'analyse socio-économique de la « région du corridor » ; pour évaluer les options globales institutionnelles ; et, pour organiser une conférence d'investisseurs afin de lancer le Corridor.

Il était prévu que la MCC serait structurée comme une «société à but non lucratif, dont l'actionariat serait détenu par les secteurs public et privé. Pour démarrer ce processus, un bureau a été ouvert à Nelspruit à la mi-1997, après la nomination du Directeur général adjoint en Afrique du Sud. Le ministère des Transports sud-africains lui alloua un budget d'un an pour mener à bien ces activités. La création d'une société à but non lucratif, comme initialement prévu dans l'accord bilatéral, s'est avérée difficile à finaliser, et il a donc été décidé à la mi-1998 de limiter la MCC à se charger d'une initiative de facilitation relevant de l'initiative du secteur public uniquement, dotée d'un gestionnaire de projets basé à Maputo et d'un autre installé à Nelspruit, tous deux soutenus par des budgets de leur ministère respectif des Transports. Durant cette période, la MCC a établi un programme de travail pour soutenir la mise en œuvre du MDC.

### 2001 à 2003 : Fermeture de la MCC

En 1999, la responsabilité de la gestion globale de l'initiative du Corridor de développement de Maputo en Afrique du Sud a été transférée du ministère des Transports au ministère de l'Industrie et du Commerce. En 2000, le ministère du Commerce et de l'Industrie a avisé de son intention de quitter le MDC et, en 2001, la MCC a fermé ses bureaux à Nelspruit et les budgets restants ont été affectés au gouvernement provincial du Mpumalanga, qui devait continuer à soutenir la mise en œuvre du MDC.

### 2003 à 2011 : Initiative logistique pour le Corridor de Maputo (MCLI)

En 2003, diverses entités du secteur privé, en particulier celles concernées par les opérations de fret et de logistique au sein du MDC, se sont montrées de plus en plus inquiètes du manque de progrès accomplis concernant les principaux éléments du MDC et ont donc décidé de former une structure institutionnelle multilatérale regroupant les diverses parties prenantes pour intégrer, coordonner, communiquer et faciliter les activités au sein du MDC. Les acteurs du secteur privé ont convenu de constituer une société conformément aux dispositions de la Section 21 (à but non lucratif) qui permet aux organisations ayant un intérêt dans le couloir de devenir des membres « partenaires coopératifs » et aux entreprises/particuliers du secteur privé de devenir des sociétés membres. Dans le cadre du financement de l'organisation, les cotisations annuelles reposaient sur une échelle graduée selon la nature et la taille des sociétés membres.

Au début de 2004, l'Initiative logistique pour le Corridor de Maputo (MCLI) a été formée, un bureau ouvert à Nelspruit et un conseil d'administration composé de huit membres fondateurs représentés ainsi que de huit autres personnes

représentant les milieux d'affaires organisés mozambicains et sud-africains, mis en place. La MCLI a programmé ses interventions dans quatre domaines clés, à savoir les chemins de fer, le poste-frontière, le transport maritime et le développement institutionnel et la dynamique commerciale (ou développement de la mercatique). Des progrès considérables ont été réalisés entre 2004 et 2011, notamment la levée de l'obligation de visa (pour de courts séjours) entre l'Afrique du Sud et le Mozambique, la prolongation des heures de services du poste-frontière de Ressano Garcia, la conclusion d'un accord sur un OSBP, la facilitation d'une résolution d'écartement des rails, la sécurisation de l'intérêt des compagnies maritimes et la poursuite avec succès de la mercatique (ou marketing) du MDC.

## 2.5 PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'INFRASTRUCTURE ET LES IMPACTS DES PROJETS DE BPR SÉLECTIONNÉS

### Projets d'infrastructure clés (les BPR)

#### *Attribution de la concession de la route à péage N4/EN4*

La remise en état des 630 km de route entre Witbank et Maputo a été le premier projet d'infrastructure majeur réalisé dans le cadre du MDC. Un consortium du secteur privé, *Trans African Concessions* (TRAC) a obtenu une concession d'une durée de 30 ans, pour financer, concevoir, construire, réhabiliter, exploiter, entretenir une route à péage et sécuriser son expansion future ainsi qu'au bout du compte son transfert.<sup>3</sup> Le TRAC a dépensé environ 2 milliards de rands entre le début de la construction au milieu de l'année 1998 et 2007, et devrait dépenser au moins 3 milliards de rands supplémentaires pendant la période restante de la concession.<sup>4</sup>

3 Au cours de la période de construction qui n'a duré que 30 mois (terminée en 2000), la remise en état initiale de la route existante et la construction du nouveau tronçon de route au Mozambique ont été achevées, ainsi que les gares de péage fonctionnant à Middelburg, Machado, Nkomazi, Moamba et Maputo. En mars 2001, la liaison au port de Maputo a également été achevée. À la mi-2002, des ponts-bascules (ou de pesage) ont été construits en Afrique du Sud, puis au Mozambique en 2004, afin de contrôler le chargement et d'assurer l'encaissement des recettes appropriées. En 2004, un contrat supplémentaire a été signé, pour ajouter la route de Witbank à Pretoria, y compris un poste de péage supplémentaire. Ces aménagements ont permis d'avoir une route à péage de 630 km.

4 TRAC emploie plus de 400 employés à plein temps et soutient plus de 60 petites entreprises locales comme sous-traitants dans ses activités de base. Plus de 700 contrats ont été donnés à de petits entrepreneurs (depuis 1998) pour une valeur totale de plus de 300 millions de rands qui ont permis la création de plus de 6 000 opportunités d'emplois permanents, temporaires et occasionnels. (SADC, 2007).

### *Remise en état de la ligne de chemin de fer de Ressano Garcia à Maputo*

En 1995, les ministres des Transports d'Afrique du Sud et du Mozambique ont accepté de rétablir la liaison ferroviaire entre les pays grâce à une concession octroyée au secteur privé pour financer, réhabiliter, exploiter et entretenir l'infrastructure ferroviaire de Maputo à Ressano Garcia. Après deux tentatives infructueuses de concession du chemin de fer, au cours d'une réunion à la fin de l'année 2006, les chefs d'État du Mozambique et de l'Afrique du Sud, ont mandaté la CFM (Autorité des ports et des chemins de fer du Mozambique) et l'entreprise publique sud-africaine de fret ferroviaire *Transnet Freight Rail* (TFR) à développer une stratégie à court, moyen et long termes pour la réhabilitation de la ligne de chemin de fer de Maputo à Ressano Garcia. Au titre de cette stratégie, la CFM a assumé la responsabilité de la réhabilitation de la ligne pour un coût de 70 millions d'US\$ et de son exploitation de Ressano Garcia à Maputo (achevée en 2008), et la TFR a accepté de fournir du matériel roulant et de faciliter les volumes d'échanges.

IL S'EST AVÉRÉ DIFFICILE DE PARVENIR À UN CONSENSUS SUR LE CONCEPT, LA CONCEPTION ET LES SYSTÈMES CONNEXES D'UN NOUVEAU POSTE FRONTALIER ENTRE LE NOMBRE RELATIVEMENT IMPORTANT DE PARTIES PRENANTES AU SEIN DE CHAQUE PAYS ET ENTRE EUX.

### *Modernisation et agrandissement du Port de Maputo (y compris du port adjacent de Matola)*

Le gouvernement du Mozambique a décidé d'introduire la participation du secteur privé dans le financement, la réhabilitation, le développement, l'exploitation et l'entretien du port de Maputo. En avril 2003, la Compagnie pour le développement du port de Maputo (MPDC) s'est vue attribuer la concession du port de Maputo (et du Port de Matola). À ce jour, environ 225 millions d'US\$ ont été investis dans les ports de Maputo et de Matola. Il est prévu d'investir 750 millions d'US\$ supplémentaires au cours des 20 prochaines années (Mommen, 2011).

### *Rénovation du poste frontalier de Ressano Garcia*

Au début du MDC, il a été convenu entre les ministres des Transports d'Afrique du Sud et du Mozambique qu'un OSBP devrait être développé à Ressano Garcia. Il s'est avéré difficile de parvenir à un consensus sur le concept, la conception et les systèmes connexes d'un nouveau poste frontalier entre le nombre relativement important de parties prenantes au sein de chaque pays et entre eux. Par conséquent, un « Comité de pilotage pour le contrôle des frontières » a décidé d'une mise en œuvre progressive d'un ensemble d'améliorations au poste frontalier, à partir de la fin de l'année 1997. Il s'agissait notamment d'installations de transformation commerciale à l'écart du point de passage frontalier congestionné des deux côtés de la frontière et de la rénovation d'installations du poste-frontière. Depuis 2000, il y a eu divers autres rénovations « complémentaires » apportées aux installations, mais en général elles n'ont pas été en mesure de faire face à la croissance rapide du trafic transfrontalier. Entre-temps, les deux pays ont supprimé l'obligation de visa de court séjour, et les heures de services à la frontière ont été prolongées. Une réunion bilatérale entre les Présidents du Mozambique et de l'Afrique du Sud en Juin 2006 a confirmé l'accord de passer à l'établissement d'un OSBP, et les administrations fiscales des deux pays ont été mandatées pour poursuivre ce concept. Les plans initiaux relatifs à un OSBP comprenant l'amélioration des infrastructures nécessaires, s'élevaient à environ 1,9 milliard de rands, mais en raison de la récession économique et des problèmes de financement, une approche de mise en œuvre progressive a été adoptée. La Phase 1, comprenait l'amélioration du poste frontalier de Lebombo, et se concentrait sur la séparation du trafic de fret, des bus, des passagers et des piétons. La conception du nouveau poste en permettait une incorporation ultérieure dans l'OSBP. Le 11 Juin 2010, la voie de contournement de fret a été ouverte, ce qui a permis au trafic de marchandises à destination du Mozambique d'être dédouané au 7<sup>e</sup> km (l'ancien aéroport de Komatipoort) du côté sud-africain, et au trafic de marchandises à destination de l'Afrique du Sud d'être dédouané au 4<sup>e</sup> km sur la frontière mozambicaine, fournissant l'option d'un arrêt unique pour le trafic de fret, et réduisant ainsi considérablement les durées de transport. Une étude récente des temps et mouvements réalisée par la MCLI indique que le cycle (ou durée) de rotation aller-retour frontière-port-frontière (déchargement de la cargaison au port compris) pour les véhicules de fret était de 5 heures et 15 minutes (Mommen, 2011). La Phase 2 incluait une mise à niveau du poste-frontière de Ressano Garcia, ce qui impliquait la réalisation d'une installation séparée de dédouanement pour les piétons, qui a été achevée au cours du dernier trimestre de 2010. L'installation de dédouanement destinée aux piétons du côté sud-africain a

été achevée et son ouverture est prévue pour 2011. La troisième phase finalisera la conception et la construction de l'OSBP, notamment le complexe de fret et le poste-frontière principal.<sup>5</sup>

### Nouvelle infrastructure d'approvisionnement en électricité du sud du Mozambique

La Société de transmission du Mozambique (Motraco) a été constituée par les compagnies nationales d'électricité des 3 pays concernés : Eskom (Afrique du Sud), *Electricidade de Moçambique* (EDM) et *Swaziland Electricity Board* (SEB), en vue de coordonner l'approvisionnement en électricité du Swaziland et du sud du Mozambique, à partir de l'Afrique du Sud. Motraco, financé initialement au moyen de 130 millions d'US\$, a entrepris la construction de deux nouvelles lignes aériennes de transport de 400 kV qui relieront le réseau d'électricité de la province du Mpumalanga à Maputo et, la construction d'une nouvelle sous-station (ou poste) à Maputo à proximité de la fonderie d'aluminium Mozal. Ces constructions permettront d'assurer une source d'énergie fiable, tant pour le projet Mozal que pour une utilisation en milieu rural, urbain et industriel dans la partie méridionale du Mozambique et au Swaziland.

### Modernisation d'infrastructures supplémentaires liées au MDC

Depuis la modernisation des projets d'infrastructure de base du MDC, plusieurs autres développements importants ont permis de consolider le réseau d'infrastructures. Il s'agit notamment de la modernisation du système de télécommunications entre l'Afrique du Sud et le Mozambique, la mise en place d'un système de communications cellulaires au Mozambique en 1997, et les liaisons d'exploitation entre le Mozambique et l'Afrique du Sud, la construction du nouvel Aéroport international du Kruger Mpumalanga (KMIA) près de Nelspruit dans la province du Mpumalanga et la modernisation actuelle de l'infrastructure urbaine à Maputo.

## Impacts réalisés depuis le commencement du MDC

La remise en état et la modernisation de l'infrastructure essentielle, dans le cadre du MDC, a eu un impact significatif sur le rétablissement des liens commerciaux entre Maputo et Johannesburg. Certains de ces impacts auraient pu se produire, du fait des changements intervenus dans les deux pays, indépendamment du MDC, mais le développement ciblé sur le MDC et les efforts d'investissements regroupés ont permis d'améliorer les résultats. Les impacts suivants sont significatifs.

<sup>5</sup> L'infrastructure ferroviaire sera probablement traitée à un stade ultérieur.

### Utilisation des éléments clés de l'infrastructure

Ce qui suit représente les indicateurs importants des impacts obtenus à ce jour :

- *Rétablissement du port de Maputo en tant que facilité/route régionale viable pour les importations et les exportations* : La réhabilitation et la construction des principaux éléments de l'infrastructure de transport ont servi à rétablir l'avantage géographique dont dispose Maputo par rapport aux ports voisins, en particulier Durban et Richards Bay en Afrique du Sud.
- *Comparaison des délais et des coûts de transport des marchandises* : Une évaluation des différentes routes et couloirs, réalisée par *Consilium Legis* (2003) a indiqué que le MDC offrait le transport routier le moins chère et le troisième transport ferroviaire le moins cher de tous les corridors de la SADC pour les conteneurs et les marchandises diverses.<sup>6</sup>
- *Services maritimes* : Au milieu des années 1990, seuls des services maritimes limités existaient à Maputo. Avec la modernisation des installations portuaires, le dragage de certains endroits et le retour de volumes respectables de trafic, les services maritimes offerts se sont considérablement améliorés. En 2006, 670 navires faisaient escale au port de Maputo, en 2010 ce chiffre est passé à 1 011 (y compris des navires porte-conteneurs, des navires Panamax et des paquebots de croisière). Il existe des services maritimes directs et réguliers (des navires au long cours uniquement) à destination du nord-ouest de l'Europe, du Golfe des États-Unis, de la Méditerranée, de l'Extrême-Orient et de l'Inde.
- *Flux transfrontaliers de personnes* : Le mouvement des personnes à la frontière (dans les deux directions) a montré une croissance significative, passant de 365 229 personnes en 1993 à 1 946 329 en 2000, puis augmentant de nouveau à 3 081 841 en 2006.

<sup>6</sup> Une étude indicative réalisée par l'Association *sud-africaine des cultivateurs d'agrumes* (RSA Citrus Growers Association) a conclu que les cultivateurs d'agrumes situés dans les zones orientales des provinces du Limpopo et du Mpumalanga en Afrique du Sud (produisant environ 0,5 million de tonnes par an) feraient des économies importantes en utilisant le port de Maputo, plutôt que le port de Durban. En particulier, les économies suivantes seraient faites :

- environ 5,9 millions de kilomètres par an ;
- 80 millions de rands en coûts de transport ;
- 1 million de litres de gazole ; et,
- 12 500 camions de moins utiliseraient le Terminal d'agrumes au Port de Durban, qui souffre déjà de délais et d'encombrements. (Mommen, 2011)

- *Croissance du fret routier transfrontalier* : Le fret routier transfrontalier est passé de 29 000 tonnes en 1997 à environ 1,2 million de tonnes en 2006 (à peu près 65% du fret, sont des marchandises passant de l'Afrique du Sud vers le Mozambique).<sup>7</sup>

## LE FRET ROUTIER TRANSFRONTALIER EST PASSÉ DE 29 000 TONNES EN 1997 À ENVIRON 1,2 MILLION DE TONNES EN 2006.

- *Croissance du fret ferroviaire transfrontalier* : Le fret acheminé par la CFM-Sud (la ligne de chemin de fer Ressano Garcia en Afrique du Sud, la ligne de chemin de fer de Goba au Swaziland et la ligne de chemin de fer qui relie le Limpopo au Zimbabwe) culminait en 1975 à 9,838 millions de tonnes. En 1995, le volume de fret sur la CFM-Sud avait chuté à 1,5 millions de tonnes, dont environ 800 000 tonnes (55%) était transporté via Ressano Garcia (de et vers l'Afrique du Sud). Le fret sur la ligne de chemin de fer de Ressano Garcia est passé de 800 000 tonnes en 1995 à environ 2,5 millions de tonnes en 2006. D'après certaines prévisions, le fret ferroviaire sur la ligne Ressano Garcia devrait atteindre 13 millions de tonnes en 2010/2011.
- *Croissance du volume traité au Port de Maputo* : Des chiffres historiques montrent un pic de 13,7 millions de tonnes en 1970. Au début des années 1990, le volume traité a chuté à un peu plus de 2 millions de tonnes, remontant à un peu plus de 3 millions de tonnes en 1996. La mise en concession des opérations portuaires a permis de rétablir le port en tant que passerelle pour l'industrie et l'agriculture nationales mozambicaines et en tant que facilité régionale importante pour de grandes zones de l'Afrique du Sud, du Zimbabwe et, plus récemment, du Botswana. En conséquence, le port a connu une augmentation constante du volume traité, pour atteindre 5 millions de tonnes en 2003 et 12,6 millions de tonnes en

2011 (Mommen, 2011). Les projections actuelles indiquent que ces volumes vont doubler d'ici 2015 et atteindront 50 millions de tonnes en 2030.

- *Commerce Intrarégional* : Les exportations sud-africaines vers le Mozambique sont passées de 1,8 milliard de rands en 1995 à 6,2 milliards de rands en 2006. Les exportations mozambicaines vers l'Afrique du Sud sont passées de 120 millions de rands en 1995 à 318 millions de rands en 2006. En 2007 (de janvier à mai), les exportations du Mozambique vers l'Afrique du Sud ont considérablement augmenté pour atteindre les 600 millions de rands, du fait de la vente à l'Afrique du Sud, de gaz naturel provenant des gisements de gaz de Pande.<sup>8</sup>

### Investissements sectoriels majeurs qui ont eu lieu dans le MDC

Outre l'investissement dans des projets d'infrastructures de base, l'initiative du MDC a été associée à un certain nombre de projets de développement et d'investissements de haut niveau dans divers secteurs de l'économie :

- Tout d'abord, le projet Mozal, peut-être le plus connu des projets d'investissements majeurs dans le sud du Mozambique, a été le projet clé d'investissement prédominant lié à l'initiative du MDC. Le projet portait sur la création d'une fonderie pour la production d'aluminium destinée à l'exportation. D'un coût total de 2 milliards d'US\$, la première phase de la fonderie (Mozal 1) a été achevée en 2000, produisant quelques 250 000 tonnes de lingots d'aluminium. La deuxième phase (Mozal 2) a été achevée en 2003, portant la production totale à un peu plus de 500 000 tonnes par an, soit 2% de la consommation annuelle mondiale. En attendant la résolution de l'approvisionnement énergétique à long terme, un projet Mozal 3 est à l'étude. Cette expansion verrait augmenter la production à environ 750 000 tonnes par an. Le projet Mozal (voir SADC, 2007) a contribué de manière

<sup>7</sup> Une croissance relativement rapide du fret routier a eu lieu entre 1997 et 2000, en raison de projets tels que la construction de la fonderie de Mozal. Depuis 2000, la croissance du fret routier transfrontalier a été relativement statique en raison de l'encombrement au poste frontière, des heures limitées de services à la frontière et de la difficulté à obtenir des chargements de retour du Mozambique vers l'Afrique du Sud. Les prévisions suggèrent que les améliorations actuellement prévues au poste frontalier permettraient au fret routier transfrontalier d'atteindre environ 3 millions de tonnes.

<sup>8</sup> Les exportations prédominantes de l'Afrique du Sud vers le Mozambique sont les minerais de cuivre, le sucre, les ferro-alliages, le manganèse, le charbon et les véhicules, dont une partie importante est en transit par le port de Maputo et destinée à d'autres marchés. Les principales exportations du Mozambique vers l'Afrique du Sud sont le gaz, le coton, le carburant/les huiles, le blé, les crustacés (crevettes, etc), les bananes, les noix de coco et les noix de cajou.

**Tableau 2.1 : Projets approuvés pour la province de Maputo (1990 à 2006)**

Secteur	Nombre de projets	Investissement en 000 d'US\$	Emplois
Agriculture	143	627 005	19 760
Banques/Finances	43	409 517	650
Construction	111	438 999	14 133
Industrie	388	4 495 523	26 955
Mines/Minerais	12	204 792	1 324
Transport	144	1 723 886	9 170
Tourisme	83	741 494	8 180
Autre	285	732 856	22 540
Total	1209	9 374 072	102 712

Remarque : Les projets approuvés n'ont pas forcément tous été mis en œuvre.

significative au développement économique et social du Mozambique :<sup>9</sup>

- Deuxièmement, et associé au projet Mozal, le parc industriel Beluluane de 630 hectares, a été créé à côté de la fonderie de Mozal, et 20 sociétés distinctes qui ont des liens solides avec le projet Mozal, s'y sont installées.
- Troisièmement, la société sud-africaine Sasol a investi 1,2 milliard d'US\$ dans le projet de gaz naturel de Pande/Temane afin d'obtenir du gaz naturel des gisements de gaz de Temane/Pande, dans la région centrale du Mozambique. Le projet s'est terminé en février 2004 et le premier gaz

a atteint Secunda en Afrique du Sud via un gazoduc de 865 km. Ce projet continuera à contribuer à la croissance économique et au développement de la région.<sup>10</sup>

- Quatrièmement, la province de Maputo (y compris la ville) a connu une croissance significative entre 1990 et 2006 (SADC, 2007). Les projets approuvés durant cette période sont résumés dans le Tableau 2.1.

## 2.6 ANALYSE SOMMATIVE DES BPR DU MDC

Comme le montre clairement la discussion qui précède, le développement des principaux BPR d'infrastructure qui a soutenu le MDC, a eu d'importantes retombées économiques pour les deux pays. Les indicateurs essentiels comprennent :

9 En particulier, en ce qui concerne les éléments suivants :

- 15 000 emplois pendant les phases 1 et 2 de construction de Mozal ;
- plus de 5 500 Mozambicains formés et certifiés dans le processus de construction ;
- 1 150 emplois permanents à la fonderie ; et,
- Établissement de 1600 petits entrepreneurs avec à peu près 10 000 emplois qui y sont associés ;
- La première phase du projet (Mozal 1) aurait ajouté 160 millions d'US\$ au PIB, et Mozal 2 y aurait ajouté 170 millions d'US\$ ;
- Au cours des cinq premières années d'exploitation, Mozal a généré plus de 300 millions d'US\$ de recettes en devises pour le Mozambique, et environ 70 millions d'US\$ de recettes fiscales pour le gouvernement mozambicain (recettes fiscales et dividendes de participation) ;
- Le Mozambique a largement bénéficié de l'amélioration des infrastructures et des projets associés au développement du projet Mozal (qui comprennent les routes et les ponts, les télécommunications, les réseaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement, l'approvisionnement en électricité et des améliorations dans le port) ;
- Mozal a mis en place un « Programme favorisant les liens avec les PME pour leur autonomisation » (SMEELP) et a établi le « Fonds d'affectation spéciale de Mozal pour le développement communautaire » visant le développement social ; et,
- Mozal et la SFI ont également mis en œuvre l'initiative « MozLink » favorisant la participation des PME aux aspects opérationnels de la fonderie.

10 En particulier, en ce qui concerne les éléments suivants :

- La création de quelques 1 500 emplois temporaires au cours de la construction de l'infrastructure ;
- La création d'environ 150 emplois permanents dans la gestion et l'entretien des gisements de gaz et de l'installation centrale de transformation du gaz (Central Processing Facility ou CPF) ;
- Pendant la durée de vie du projet qui serait de 25 ans, le gouvernement sud-africain devrait empocher plus de 3,2 milliards d'US\$ en impôts, et le gouvernement mozambicain quelques 2 milliards d'US\$ en impôts et redevances ;
- des avantages environnementaux substantiels et des économies importantes en fournissant à l'industrie et aux ménages une source d'énergie moins chère et plus propre ;
- l'établissement d'un marché régional du gaz, et le transfert de compétences et de technologies au sein de la région ; et,
- l'établissement d'un Fonds de développement social au début du projet en 2002, financé au moyen d'une contribution initiale de 5 millions d'US\$ durant la phase de construction et, ensuite, grâce à des subventions récurrentes par l'intermédiaire du Programme d'investissement social d'entreprise (Corporate Social Investment Programme) de Sasol.

- l'utilisation accrue de l'infrastructure de transport comme confirmé par les mouvements transfrontaliers de fret (routier, ferroviaire et le volume traité au port, les mouvements transfrontaliers de personnes et le nombre accru de services maritimes) ;
- les rendements accrus associés à l'exploitation de l'infrastructure de transport, comme indiqué par les temps et les coûts de transport des marchandises ;
- les investissements importants du secteur privé, comme démontré par l'ampleur des investissements du secteur privé dans les projets clés de développement d'infrastructures routières et portuaires ;
- les investissements analogues du secteur économique, comme illustré par l'étendue et la diversité des investissements du secteur privé (par exemple dans les projets de Mozal, du parc industriel de Beluluane, et de gaz naturel de Pande/Temane) ;
- La création d'emplois connexes ; et,
- Le développement de micros, petites et moyennes entreprises (PME) connexes.

Les caractéristiques suivantes sont communes à l'usage de tous les éléments d'infrastructure des BPR du MDC :

- *Niveaux élevés de non rivalité* : Dans le contexte de la capacité d'exploitation des éléments d'infrastructure, les utilisateurs supplémentaires ne réduisent pas les avantages dont bénéficient les autres utilisateurs existants ou supplémentaires).<sup>11</sup>

11 Deux points connexes sont également importants. Premièrement, tout en exploitant l'infrastructure dans les limites de la capacité de conception, l'utilisation accrue pourrait/ devrait, en fait, avoir l'impact de réduire les coûts en raison des économies d'échelle. Deuxièmement, lorsque le point d'utilisation maximale de la capacité de l'infrastructure est atteint, il est possible de voir la rivalité augmenter - comme cela se produira, lorsque l'électricité en bloc disponible sera entièrement utilisée, ou que la capacité du port sera pleinement utilisée. Sur ce dernier point, « le marché » devrait réagir en développant des capacités supplémentaires, motivé par le potentiel d'augmenter les profits. En réalité, il peut y avoir des problèmes de synchronisation quant au développement de capacités supplémentaires liées à des questions telles que l'obtention par le secteur privé des droits de développement nécessaires pour faire l'extension requise, ou à des retards dans la production supplémentaire d'énergie en bloc (situation qui a caractérisé la capacité de production d'énergie en bloc de l'Afrique du Sud depuis 2006, et quand le développement de centrales électriques supplémentaires requière des délais de réalisation très longs), ou encore à des contraintes physiques qui pourraient s'appliquer, par exemple, lorsque la géographie d'un port particulier est telle que la poursuite de son agrandissement est sévèrement limité physiquement.

- *Niveaux élevés d'exclusion* : Ils peuvent être exploités sur la base de niveaux élevés d'exclusion (autrement dit si les utilisateurs ne paient pas à chaque occasion, ils ne peuvent pas utiliser l'infrastructure). Cela évite les effets négatifs des « passagers clandestins » qui cherchent à profiter des avantages de l'infrastructure sans contribuer aux coûts de développement, d'exploitation et d'entretien associés à l'infrastructure.
- *Technologie d'addition* : La combinaison de niveaux élevés de viabilité commerciale, d'exclusion et de non rivalité, a créé une situation où les asymétries économiques entre l'Afrique du Sud et le Mozambique pourraient avoir une incidence sur la fourniture de l'infrastructure nécessaire, puisque c'est à la fois de la responsabilité du secteur privé et dans son intérêt de s'assurer que les réseaux d'infrastructures soient développés conformément aux normes requises, exploités de façon efficiente et efficace, et soient correctement entretenus. Les conséquences pour le secteur privé de ne pas satisfaire à ces normes de développement, d'exploitation et d'entretien sont que le « corridor » devienne commercialement non concurrentiel et, par conséquent, que les rendements commerciaux souhaités sur les investissements très importants soient moindres, voire perdus. Dans le cas du MDC, l'éventuel talon d'Achille aurait pu être la contre-performance continue de la ligne ferroviaire entre le port de Maputo et la ville frontalière de Ressano Garcia. Comme indiqué précédemment, après deux tentatives infructueuses de concession de cette ligne, les deux pays ont convenu que la CFM exploiterait la ligne, et que la TFR fournirait le matériel roulant absolument nécessaire et faciliterait les volumes d'échanges. Les résultats actuels indiquent que les rendements et l'utilisation opérationnels sont en amélioration constante. Le président-directeur général (PDG) de la Compagnie de développement pour le port de Maputo aurait déclaré : « Nous louons la TFR pour l'amélioration des rendements ... elle a réussi à réduire les durées de rotation des trains de 200 heures à 90 heures sur le Corridor de Maputo » (Mommen, 2011).

En ce qui concerne les questions de souveraineté et la nécessité de réformes juridiques, il est intéressant de constater que le processus de planification et de développement du MDC se caractérise par le texte suivant :

- À un niveau global, le processus de conception et de mise en œuvre du projet a été aussi simple et précis que possible. Les deux pays étaient convaincus de la nécessité, de l'opportunité et de la faisabilité du concept et l'approche adoptée semble avoir été celle de faire des réformes au fur et à mesure des besoins, afin de soutenir la réussite du

développement et de la mise en œuvre du projet. Dans ce contexte, chacun des pays ne ressentait aucunement la nécessité ou l'importance de contester les questions de souveraineté ou d'exiger des réformes particulières.

- Le projet a été envisagé comme une initiative de développement bilatéral plutôt que comme une initiative de la SADC. Cette approche a simplifié les processus requis de prise de décisions.
- Le processus de planification et de développement du MDC était « défendu » par les ministres nationaux des Transports des deux pays, qui ont joué un rôle très actif dans le processus de planification et de mobilisation des investisseurs. Ce comportement a donné à l'initiative l'appui politique nécessaire.
- L'accent de la planification et du développement n'a concerné que peu de projets prioritaires, et il a été convenu que les réformes juridiques et institutionnelles nécessaires seraient identifiées et prises en compte par les deux pays en cas de besoin. Ainsi, les réformes juridiques et institutionnelles ont été entreprises sur la base d'expérience pratique de développement et sans le risque (et la résistance qui en résulte) d'essayer d'effectuer une réforme juridique lorsque les résultats ne sont pas clairs ou non vérifiés. Ces réformes ont été ensuite partagées avec d'autres pays de la région.<sup>12</sup>

En termes des dispositions institutionnelles connexes, une approche similaire a été appliquée (comme indiqué ci-dessus en termes de souveraineté), autrement dit, l'accent est mis sur le soutien à une série limitée d'éléments de projet stratégiquement vitaux, et les deux pays se sont engagés à fournir les capacités politiques et techniques nécessaires pour soutenir les processus de planification, de développement et de mise en œuvre. Par ailleurs :

- Les dirigeants politiques des deux pays, aux niveaux national et provincial, ont pris des mesures pour publiquement « se faire les champions » de l'initiative et la diriger, et, en pratique, ont joué un rôle exceptionnellement actif, en participant aux processus de planification et de développement, et en accélérant la prise de décision rapide comme requis.

<sup>12</sup> Un bon exemple à cet égard concernait la loi relative aux routes à péage en Afrique du Sud et au Mozambique, qui a été promulguée lorsque le projet de routes à péage a été mis en œuvre dans le MDC. La loi a permis la participation du secteur privé aux projets d'infrastructure (normalement réservés au secteur public) et à la création de PPP. Par la suite, de nombreuses expériences acquises au cours de ce projet ont été partagées avec d'autres pays de la région.

- Afin de soutenir l'initiative et de gérer les principales réorientations de politiques, la direction politique de chaque pays s'est engagée à mettre en place des organismes intersectoriels de coordination aux niveaux ministériel et technique. Ces derniers ont été efficaces pour faciliter le travail au sein de chaque pays ainsi que pour coordonner les activités de façon binationale.
- Le processus de planification adopté, se caractérisait par des processus délibérés de planification et de prise de décisions rapides, et par une approche axée sur les projets. À cet égard, les principales stratégies initiales ciblaient la réhabilitation de l'infrastructure de transport de base par le biais de PPP.

Sur le plan des aspects de financement des BPR du MDC, les capacités de financement du secteur privé étaient fondamentales pour la démarche poursuivie. En raison de la bonne demande du marché pour les différents éléments de l'infrastructure des BPR, et associée aux niveaux élevés d'exclusion, ces BPR sont potentiellement très attractifs d'un point de vue commercial pour en favoriser le financement et le développement par le secteur privé. L'attrait commercial des BPR d'infrastructure du MDC a également créé une situation où les gouvernements mozambicain et sud-africains ont été en mesure de structurer les concessions d'une manière qui permettait d'assurer un ensemble très spécifique de termes et de conditions « d'exploitation et d'entretien » (c'est-à-dire, un cadre temporel prédéterminé pour la période de concession, les obligations spécifiques d'entretien, les augmentations de prix liées au marché, des programmes de construction et d'entretien favorisant les micros, petites et moyennes entreprises, les programmes de renforcement des capacités analogues, etc.). En termes de levée de recettes, la partie privée était fortement incitée à percevoir les taxes/les redevances, car si ce recouvrement n'était pas fait de manière efficace, la partie privée ne pouvait ni récupérer ses coûts d'investissement et d'exploitation, ni réaliser des bénéfices sur un investissement substantiel.

## 2.7 ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Un certain nombre d'enseignements importants peuvent être tirés de l'expérience en Afrique subsaharienne avec les initiatives de corridor de transport et de développement qui sont également pertinentes pour le développement de BPR d'infrastructure.

### Contexte socio-économique

Les initiatives de corridor ne peuvent pas être menées à bien sans un solide dossier de décisions à la base. À cet égard, il est important de tenir compte des points suivants :

- *La stabilité sociopolitique est une condition vitale pour la mobilisation des investisseurs importants* : la promotion des corridors de développement dans un contexte d'agitation politique, réelle ou perçue, est très difficile et a peu de chance de réussir. De la même manière, l'ensemble des investisseurs a besoin d'un niveau raisonnable de stabilité macroéconomique et d'un cadre de réglementation solide.
- *L'accent mis sur des domaines dont le potentiel pour le développement économique est soit inhérent soit sous-exploité* : Les corridors de développement doivent être recherchés/choisis sur la base de l'existence d'un fort potentiel inhérent ou sous-exploité pour le développement, comme cela était le cas pour le Corridor de développement de Maputo. Une étape méthodologique importante consiste à effectuer une évaluation préalable du potentiel pour le développement de la région du corridor (par pays et pour la région transfrontalière). Cela est également crucial pour la mise en place d'une étude de rentabilité solide.

### Questions sur la planification et la programmation du développement

Dans des cas comme celui du Corridor de développement de Maputo, qui implique de nombreux partenariats public-privé, les projets doivent être analysés minutieusement pour identifier les aspects susceptibles d'attirer les investisseurs privés et ceux qui devraient être financés par le secteur public, soit pour garantir la livraison d'un bien public et/ou parce que le risque est trop élevé ou l'intérêt trop faible pour que les investisseurs privés y participent.

## LES PROJETS DOIVENT ÊTRE ANALYSÉS MINUTIEUSEMENT POUR IDENTIFIER LES ASPECTS SUSCEPTIBLES D'ATTIRER LES INVESTISSEURS PRIVÉS ET CEUX QUI DEVRAIENT ÊTRE FINANCÉS PAR LE SECTEUR PUBLIC.

En outre, l'identification initiale des projets d'investissement solides est vitale pour lancer le développement. En effet, il est plus important d'identifier un ensemble de projets d'investissement solides que de se lancer dans un programme complet et généralisé de planification et de développement. L'expérience des corridors de développement en Afrique

subsaharienne et l'expérience internationale nous apprennent qu'il y a plus de chance que des pays acceptent quelques projets spécifiques de collaboration que des programmes complets de développement transfrontaliers. L'expérience nous montre également qu'une fois que les investisseurs sont mobilisés sur les projets clés, l'initiative y gagne beaucoup, car cela donne corps aux opportunités de développement et prouve que l'environnement du développement est propice aux investissements du secteur privé.

### Mercatique du corridor et mobilisation des investisseurs

Dans un contexte où il est nécessaire de mobiliser de nouveaux investisseurs publics, privés et des donateurs pour le développement de l'infrastructure, notamment de mobiliser des investissements et prêts issus du secteur privé dans divers projets de développement économique, l'expérience montre que le succès dépend d'un certain nombre d'activités interdépendantes telles que : tout d'abord l'identification du projet, puis un dossier de décisions (ou étude de rentabilité) solide pour les projets, individuellement et collectivement, ensuite la finalisation du projet, et enfin la mercatique (ou le marketing) des opportunités de financement auprès des investisseurs potentiels. À cet égard, les enseignements clés sont les suivants :

- *Le succès des corridors de développement dépend beaucoup de l'identification d'un ensemble intégré de projets d'infrastructure et économiques viables plutôt que de projets individuels sans lien* : Pour réussir à mobiliser les investisseurs du secteur privé (pour des projets d'infrastructure ou d'investissement dans le secteur), il est essentiel que les projets d'investissement concernés soient financièrement viables. En outre, les financiers/investisseurs dans les infrastructures de transport et dans les projets d'investissement du secteur doivent voir et comprendre les relations économiques, financières et institutionnelles qui existent entre les différentes composantes des infrastructures de transport qui jouent invariablement des rôles clés dans les corridors de développement. Ils doivent également comprendre les relations entre les projets d'infrastructure de transport et les projets d'investissement sectoriel, ainsi que la façon dont ils soutiennent mutuellement la viabilité financière les uns des autres.
- *Les projets d'investissement doivent être correctement finalisés pour les investisseurs* : Pour pouvoir identifier et finaliser les ensembles de projets d'investissement économiquement et financièrement viables, il est essentiel que les gouvernements participants mobilisent une importante capacité technique pour appuyer les processus

d'identification, de conceptualisation et de finalisation des projets.<sup>13</sup> L'alliance d'un fort engagement politique, d'un potentiel inhérent pour le développement et de la disponibilité d'une expertise technique contribue à l'accélération du processus de planification et décisionnel ainsi qu'à des projets correctement préparés.

- *Une fois correctement finalisés, les projets doivent être convenablement commercialisés auprès des investisseurs potentiels* : la promotion des initiatives de corridors de développement se base fondamentalement sur la promotion et la mise en œuvre d'ensembles intégrés de projets de développement des infrastructures et économiques dans un milieu de réglementation favorable.
- *Une stratégie de développement cohérente* : l'un des documents de marketing les plus importants pour toute initiative de corridor de développement est une « stratégie de corridor de développement » claire et simple qui précise la logique économique, les divers ensembles interdépendants de projets, les priorités relatives du développement et le programme de mise en œuvre proposé. Puisque le processus de communication de cette stratégie est également une activité de promotion clé, il est essentiel que les principales parties prenantes comprennent bien et acceptent la stratégie pour toute initiative de corridor de développement, et qu'elles communiquent cette stratégie (sa logique, ses priorités, ses programmes, etc.) de manière mutuelle et cohérente.
- *La mercatique réactive et participative des opportunités d'investissement* : l'expérience a démontré que les projets ont également besoin d'être commercialisés de différentes façons auprès des investisseurs. Certaines opportunités d'investissement peuvent être commercialisées avec succès simplement à l'aide d'annonces dans les médias locaux et internationaux. Toutefois, cette sorte de mercatique réactive part du principe que les investisseurs potentiels consultent les médias concernés, or il se peut très bien que ça ne soit pas le cas des investisseurs situés à l'extérieur de la région. L'expérience montre que certains investisseurs étrangers importants nécessitent une stratégie de mercatique plus participative puisque de tels investisseurs sont généralement amenés à prendre en compte plusieurs opportunités d'investissement à un moment donné. Ces investisseurs réagissent de manière beaucoup plus positive aux opportunités stratégiques d'investissement qui leur sont présentées directement (ou à leur conseillers, qui jouent un

13 Si ces compétences ne sont pas disponibles localement, il faut les importer. Si elles sont importées, il est important de s'assurer que des compétences locales (permanentes) soient développées en même temps.

rôle clé dans leurs systèmes de prise de décisions).<sup>14</sup>

- *Des processus d'appel d'offres transparents* : Il est prouvé que la mise en œuvre de processus d'appel d'offres compétitifs produit de très bons résultats en matière de propositions financières et techniques. Ce processus est également souvent requis par les gouvernements en ce qui concerne les règles actuelles de passation des marchés dans le secteur public.<sup>15</sup> En général, les investisseurs ne s'opposent pas aux processus d'appel d'offres compétitifs tant que le processus, les critères de décision et le processus décisionnel semblent être transparents. Ainsi, les processus d'appel d'offres compétitifs peuvent être adoptés comme partie intégrante du processus, et ce jusqu'à la mise en place de partenariats public-privé solides.

### Questions sur le développement institutionnel et le renforcement des capacités

- *Il est vital d'obtenir un engagement politique et le soutien actif des autorités pertinentes* : Pour pouvoir mettre en œuvre des initiatives de corridors de développement ou des programmes d'infrastructures transfrontaliers dans un contexte régional (surtout dans plusieurs pays), un soutien et une participation politiques directs au plus haut niveau sont essentiels (la participation active des ministres des Transports du Mozambique et d'Afrique du sud dans le Corridor de développement de Maputo est un très bon exemple de ce niveau d'engagement venant des plus hauts échelons du gouvernement).
- *La mise en place d'une structure institutionnelle à moyen et long termes, souple, à focalisation variable, multilatérale et multi-parties prenantes* : L'expérience montre que les initiatives de corridors de développement nécessitent la participation des parties prenantes du secteur public (principalement des gouvernements et agences impliqués dans les projets des infrastructures de transport) et du secteur privé (principalement les utilisateurs du corridor) dans une structure institutionnelle correctement financée et qui puisse gérer les questions de logistique des

14 Il est essentiel de noter que le simple fait qu'une opportunité d'investissement soit présentée à un investisseur potentiel ne signifie pas que cette opportunité d'investissement ne puisse pas faire l'objet d'un processus d'appel d'offres compétitif.

15 Ceci est dû aux avantages qu'ils sont supposés offrir en matière de prise objective de décision concernant l'attribution des ressources sous le contrôle du secteur public.

transports et autres logistiques apparentées, ainsi qu'un programme de développement et de soutien.<sup>16</sup>

- *Le développement d'une capacité technique locale/régionale pour entreprendre les initiatives de corridors* : il a été dit, dans les précédents enseignements tirés, que les stratégies et les projets doivent être solides techniquement, économiquement, financièrement, institutionnellement, juridiquement et en matière d'environnement. Ces points doivent être traités au niveau de la stratégie des projets et des politiques. Souvent, les pays d'Afrique ne disposent pas de telles capacités au sein des services du gouvernement ou bien même du secteur privé local. Dans ce contexte, il convient d'importer ces capacités d'autres zones de la région (ce qui est préférable, car le contexte régional sera mieux compris), ou bien depuis l'étranger. Au début, cette approche n'est pas seulement la meilleure mais la seule solution à court terme. Toutefois, il convient de s'assurer que des opportunités existent pour développer des compétences locales plus permanentes.<sup>17</sup>

### Réforme juridique et réglementaire

Diverses entités commerciales (telles que COMESA et SADC) sont engagées dans un grand nombre de réformes juridiques et réglementaires complexes associées à la transition vers des zones de libre échange. Malgré un besoin évident de cadres réglementaires intégrés et cohérents, une approche ciblée et concrète semble être la plus appropriée. Dans ce contexte, on a pu tirer quelques enseignements utiles des initiatives de corridors existantes :

- *La création d'un corridor de développement ne nécessite pas toujours une réforme formelle juridique et réglementaire* : les initiatives de corridors de développement peuvent être fondées sur des accords bilatéraux (ou multilatéraux)

<sup>16</sup> Le Groupe de gestion du Corridor de Walvis Bay (WBCG) est un très bon exemple de partenariat public-privé qui est très motivé et efficace et qui se concentre sur les questions de transports et de logistique. L'Initiative logistique pour le Corridor de Maputo est un autre bon exemple d'une institution qui évolue pour être capable de gérer les questions de transports et de logistique, ainsi que les questions associées aux programmes de développement et de soutien.

<sup>17</sup> C'est pour cette raison qu'il est important que les programmes de renforcement des capacités soient conçus pour apporter les capacités requises. Ce renforcement des capacités peut prendre la forme de programmes de formation uniques, mais bien souvent des opportunités d'apprentissage et de renforcement des capacités se créent lorsque l'on associe l'expertise locale et l'expertise importée dans les phases d'identification, de finalisation, de mobilisation des investisseurs, de sélection des investisseurs, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation du projet. Les pays participants ne doivent pas manquer ces opportunités.

relativement simples qui ne nécessitent aucune réforme juridique et institutionnelle formelle de la part des pays.

## LES INITIATIVES DE CORRIDORS DE DÉVELOPPEMENT PEUVENT ÊTRE FONDÉES SUR DES ACCORDS BILATÉRAUX (OU MULTILATÉRAUX) RELATIVEMENT SIMPLES QUI NE NÉCESSITENT AUCUNE RÉFORME JURIDIQUE ET INSTITUTIONNELLE FORMELLE DE LA PART DES PAYS.

- *La mise en œuvre des projets d'infrastructures clés des initiatives de corridors de développement montre concrètement les réformes juridiques et institutionnelles que les pays participants doivent entreprendre* : Au moment de la mise en œuvre des projets, les réformes juridiques et institutionnelles nécessaires pour permettre cette mise en œuvre sont identifiées et entreprises par les pays participants aux initiatives de corridors.
- *La mise en œuvre des projets d'investissement dans le cadre des initiatives de corridor de développement montre concrètement la création d'un milieu propice à l'investissement et aux réformes juridiques et institutionnelles associées qui doivent être entreprises par les pays participants* : la décision du secteur privé concernant l'investissement dans les projets de corridors dépend principalement de la viabilité des projets, de la stabilité politique dans la région du corridor et de la clarté de la politique des pays participants situés dans la région du corridor. Tandis que les projets d'investissement sont mis en œuvre, les questions autour du régime d'investissement (codes d'investissement, procédures douanières d'importation et d'exportation, permis de travail et visas) sont généralement passées en revue et négociées, et elles conduisent souvent à la révision et à la réforme de la réglementation.
- *L'importance de la réforme administrative et juridique* : En dépit des points susmentionnés, l'un des facteurs majeurs que le protocole de la SADC sur les transports désirait aborder était l'harmonisation des réglementations et des pratiques de contrôle qui affectent les opérations et les coûts des transports. Malgré un effort généralisé au sein de

la SADC pour obtenir un accord juridique et administratif, le manque d'uniformité reste un obstacle tarifaire majeur. Les corridors sont particulièrement aptes à gérer ce genre de problèmes car leurs membres comptent parmi eux les utilisateurs qui font face à ces problèmes et les agences qui doivent les résoudre.

### Financement des projets – des BPR développés comme biens de club

Les éléments clés des infrastructures développées dans le cadre du Corridor de développement de Maputo – route à péage, voie ferroviaire, port et énergie – étaient tous adaptés au financement et à l'exploitation par le secteur privé. À cet égard, les hauts niveaux d'exclusion potentielle garantissent la prédominance du principe de « l'utilisateur-payeur sur la base de ses consommations ». De la même manière, les passagers clandestins sont facilement exclus car ils ne peuvent pas utiliser/avoir accès à l'infrastructure s'ils ne payent pas. C'est pour cette raison que le secteur privé accepte de financer tous les frais associés au développement et à l'exploitation des infrastructures. La seule exception évidente à cela serait le cas où la demande d'utilisation des infrastructures serait bien en dessous des frais minimum de développement/d'exploitation/d'entretien. Dans un tel cas, il faudrait développer des stratégies d'adaptation, notamment une contribution partielle du secteur public.

Le principe du maillon le plus faible est en vigueur dans le sens où l'efficacité du corridor peut être entravée de manière significative par le maillon le plus faible de la chaîne (par ex., des tronçons de route en mauvais état, des procédures de passage des frontières inefficaces et des services douaniers obstructionnistes).

### La corrélation entre les initiatives de corridors de transport et de développement

Les questions abondent sur les différences et/ou les synergies entre les corridors de « développement » et de « transport ». À cet égard, notons que tous les corridors sont développés pour faciliter le commerce entre les pays et les sous-régions et pour soutenir le processus de croissance économique, de développement socio-économique et d'intégration régionale. Les infrastructures de base typiques pour tout itinéraire commerciale sont des corridors de transport (en général une voie ferroviaire et/ou une route). La fonction première

des corridors de transport est le déplacement de biens et de personnes entre diverses localités.<sup>18</sup>

Les corridors de développement utilisent les infrastructures et la logistique améliorées des corridors de transport pour effectuer des développements économiques le long des voies des corridors. Du fait de l'amélioration des infrastructures et des services de transport, de nouvelles opportunités d'investissement existent dans les projets de développement économique (par ex., l'industrie minière, l'agriculture et l'industrie forestière). Une fois que ces projets de développement économique peuvent être mis en œuvre, ce sont eux qui stimulent la demande pour les services de transport et pour d'autres infrastructures (surtout dans les domaines de l'électricité, des télécommunications et de l'approvisionnement en eau). De cette manière, un cycle continu renforçant la production et l'investissement est lancé.

### 2.8 OPPORTUNITÉS FUTURES POUR LES BPR D'INFRASTRUCTURE EN AFRIQUE – LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES EN AFRIQUE<sup>19</sup>

Le Programme de développement des infrastructures en Afrique, qui est mis en œuvre par l'intermédiaire de la Banque africaine de développement (BAfD)<sup>20</sup>, est un programme panafricain qui a pour but de créer une vision, des politiques, des stratégies et un programme de développement des infrastructures régionales et continentales prioritaires pour le transport, l'énergie, les ressources en eau transfrontalières et les TIC.

L'objectif global du Programme de développement des infrastructures en Afrique est de promouvoir le développement socio-économique et de réduire la pauvreté grâce à un accès accru à des réseaux et services intégrés

18 Les diverses initiatives de soutien des corridors de transport mises en œuvre au sein de la SADC mettaient l'accent sur l'amélioration des infrastructures et l'efficacité (notamment la fiabilité, les économies d'échelle et la réduction de la durée de transport) ou sur la disparition des obstacles tarifaires afin d'augmenter la compétitivité régionale/internationale des exportations et pour faciliter l'importation de produits essentiels de production. La première analyse de rentabilité concerne les clients clés dont les volumes sont suffisants pour rendre le corridor efficace et les services de transport financièrement rentables. Une augmentation de l'utilisation du corridor génère des revenus pour financer l'entretien des infrastructures.

19 La source de l'information contenue dans ce chapitre est <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/programme-for-infrastructure-development-in-africa-pida/>.

20 Le rôle de la BAfD, en tant qu'organisme de direction, implique la responsabilité de la gestion contractuelle, financière et administrative du programme.

d'infrastructures régionaux et continentaux. Les études de secteur effectuées par le Programme de développement des infrastructures en Afrique aideront au développement d'une vision des infrastructures africaines fondée sur des objectifs et des politiques sectorielles stratégiques, des programmes prioritaires régionaux et continentaux d'investissement pour les infrastructures sur le court, moyen et long termes, jusqu'en 2030. En outre, les études recommanderont les mesures institutionnelles, les cadres juridiques et les mécanismes de financement adaptés à la mise en œuvre et le contrôle des programmes.

Il semblerait que le Programme de développement des infrastructures en Afrique soit un bon point de départ pour l'accès à l'information qui pourrait servir de fondement à l'identification d'opportunités potentielles de BPR.<sup>21</sup> Le Programme de développement des infrastructures en Afrique a pour objectif de réunir les diverses initiatives d'infrastructure sur le continent (le Plan d'action à court terme du NEPAD pour les infrastructures, le Cadre stratégique à moyen et long terme du NEPAD pour les infrastructures, et le Plan directeur des infrastructures de l'Union africaine) pour en faire un programme unique et cohérent pour l'ensemble du continent et qui regrouperait les quatre secteurs : transports, énergie, ressources en eau transfrontalières et TIC. Le Programme de développement des infrastructures en Afrique a l'intention de développer un programme d'investissement pour les infrastructures fondé sur des priorités clés et qui comprendra une stratégie de mise en œuvre et un plan d'action prioritaire.

---

<sup>21</sup> Cela ne change rien au fait qu'il convient de tenir compte des enseignements tirés (tels qu'ils sont décrits dans ce document) en ce qui concerne le besoin de préparer des évaluations minutieuses qui conduisent à des études de rentabilité solides, lesquelles déterminent les impacts socio-économiques potentiels de tels BPR d'infrastructure.

## RÉFÉRENCES

- Consilium Legis (Pty) Ltd (2003) *Transport and trade facilitation in east and southern Africa: Present problems and reform initiatives* [Facilitation des transports et des échanges en Afrique Orientale et Australe : problèmes actuels et initiatives de réforme]. Disponible à : [http://www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/RegionalDocuments/Corridor\\_Coetzee\\_vol1.pdf](http://www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/RegionalDocuments/Corridor_Coetzee_vol1.pdf).
- De Beer G, Mmatli R & Arkwright D (2003) *Spatial development initiatives: Some lessons of experience for the common market for eastern and southern Africa*. [Initiatives de développement spatial : quelques enseignements tirés des expériences du Marché commun pour l'Afrique Orientale et Australe] Lusaka : COMESA, Regional Integration Research Network [Réseau de recherche sur l'intégration régionale].
- Mommen B (2011) Communiqué personnel par le PDG, Initiative logistique pour le Corridor de Maputo, 9 juin.
- SADC (Communauté de développement pour l'Afrique Australe) (2007) Étude sur les corridors/initiatives de développement spatial. Projet de document, préparé par les consultants du Développement des corridors.

# 3 L'ORGANISATION RÉGIONALE AFRICAINE DE COMMUNICATIONS PAR SATELLITE (RASCOM)

St George A Joiner

## 3.1 INTRODUCTION

Dans de nombreux pays africains, les politiques relatives à la technologie ont évolué très rapidement. Ces changements ont été rendus nécessaires en raison de l'expansion de l'application de la technologie moderne aux fonctions du gouvernement, au secteur privé et aux ménages individuels, avec la capacité et l'aptitude de pouvoir absorber les « nouvelles technologies ». Les gouvernements africains ont donc été contraints de réexaminer leurs politiques concernant les Technologies de l'information et des communications (TIC). Beaucoup d'entre eux considèrent désormais que le développement des TIC est indispensable à la croissance économique et au développement. Ils ne souhaitent plus être de simples spectateurs qui observent le reste du monde s'acheminer sur la voie menant à la prospérité alors que l'Afrique demeure dans un état de marginalisation permanente. Il a fallu transformer presque tous les aspects de la vie – dans l'industrie, le commerce, l'agriculture, la santé, l'éducation et la communication personnelle.

DE NOMBREUX GOUVERNEMENTS AFRICAINS SE SONT RENDUS COMPTE QUE LES EFFORTS DES PAYS INDIVIDUELS DANS LE SECTEUR DES TIC SONT MOINS RENTABLES QUE LES INITIATIVES RÉGIONALES OU SOUS-RÉGIONALES.

Presque tous les gouvernements africains reconnaissent désormais qu'il est nécessaire de combler le fossé numérique. L'accès aux ordinateurs et à la technologie informatique

doit être rapidement mis en œuvre, afin de répondre à la demande croissante d'accès à l'Internet et à la connectivité à haut débit. Au cours de la période 1990 à 2000, les gouvernements de la région, par le biais de l'action collective de l'Union africaine (connue sous le nom d'Organisation de l'Union africaine à l'époque) ont fait des démarches auprès de plusieurs organisations internationales en vue d'obtenir de l'aide dans le secteur des TIC. L'Union internationale des télécommunications (UIT), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CENUA), la Banque mondiale et la Banque africaine de développement (BAfD) ont été consultés. Ces organisations, au moyen d'études, d'évaluations et de rapports divers, ont clairement exposé l'état lamentable de développement des TIC sur le continent africain. Selon eux, le fossé numérique est vraiment une réalité sur le terrain, qui se reflète dans les ratios de croissance des TIC en Afrique. Ces ratios mettent en évidence le faible taux de pénétration de la téléphonie fixe et de la connectivité à haut débit, la fourniture inadéquate d'infrastructures de réseau de base, le développement insuffisant des communications par Internet (vocales et de données), le faible niveau de pénétration de la téléphonie fixe ou de la connectivité à haut niveau dans les collectivités rurales, la baisse des investissements publics dans le domaine des TIC et enfin, des incitations fiscales et financières manifestement insuffisantes pour attirer les investissements du secteur privé.

Pourtant, la situation a évolué depuis l'an 2000. De nombreux gouvernements africains se sont rendus compte que les efforts des pays individuels dans le secteur des TIC sont moins rentables que les initiatives régionales ou sous-régionales. L'Union africaine (UA), par le biais du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), a lancé son *Programme africain régional d'infrastructure de communications* (2004) avec l'aide de la Banque mondiale. L'objectif du programme était de faciliter le déploiement du câble sous-

marin à fibre optique le long des côtes de l'Afrique de l'Est et de connecter les pays dans la région au réseau mondial des télécommunications directement ou par le biais de liens terrestres. Le Système de câble sous-marin de l'Afrique de l'Est (EASSy) est opérationnel et certains estiment que c'est un bon exemple d'un bien public régional. Le développement de ce lien terrestre est survenu peu de temps après le sommet des chefs d'État à Abuja, au Nigéria en 1991 où les dirigeants ont décidé d'entreprendre une étude sur la prestation de services de communications par satellite pour le continent. Un an plus tard, au mois de mai 1992, lors d'une réunion similaire à Abidjan, en Côte d'Ivoire, les chefs d'État ont créé l'Organisation régionale africaine de communications par satellite (RASCOM). Cette organisation commerciale était conçue pour être une organisation interétatique, avec une participation du secteur privé.

## LA MEILLEURE SOLUTION DANS L'ÉTAT ACTUEL DES CHOSES, SERAIT DE RÉORGANISER RASCOM POUR EN FAIRE UNE ORGANISATION (COMMERCIALE OU PUBLIQUE) COMBINANT LA TECHNOLOGIE DE POINTE AVEC UN PLAN FINANCIER SOLIDE.

Il faut envisager les initiatives susmentionnées des gouvernements africains compte tenu du potentiel de croissance du secteur des TIC sur le continent africain. Les statistiques de l'Union internationale des télécommunications (UIT) mettent en évidence une évolution prometteuse dans le domaine de la téléphonie mobile. Actuellement, il y a environ 280 millions d'abonnés au téléphone, dont 260 millions (plus de 85%) sont abonnés au téléphone portable. Entre 2002 et 2007, la croissance de ce marché était de l'ordre de 65% par an. En revanche, le taux de pénétration de l'Internet est de l'ordre de 5%, alors que le taux de pénétration du haut débit est d'environ 1% dans un nombre limité de pays. L'Union internationale des télécommunications (UIT) (2007/2008) constate que le taux de pénétration de l'Internet en Europe est de l'ordre de 40%, tandis que le taux global de pénétration du haut débit dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est supérieur à 18%. Le succès de la téléphonie mobile a motivé l'intérêt porté au développement du haut débit, notamment

l'accès haut débit sans fil. La technologie offre la possibilité d'une pénétration dans les régions reculées du continent, notamment dans des endroits où l'approvisionnement en électricité n'existe pas ou n'est pas fiable. Selon les attentes, RASCOM devrait poursuivre le développement de la technologie sans fil au point que cette technologie devienne le système principal de fourniture des services Internet en Afrique. Les opérateurs privés continuent à développer la téléphonie 3G et le Système vocal sur l'Internet (ou téléphonie par Internet) (VOIP). Les gouvernements doivent créer un environnement propice afin que ces activités commerciales continuent de croître et de prospérer. Les intérêts de CABRI peuvent être envisagés à juste titre dans ce contexte. En effet, CABRI a l'intention d'entreprendre des travaux de recherche qui serviront de « cadre et de guide pratique pour les décideurs africains dans le domaine de la coopération transfrontalière afin de fournir des biens et services mutuellement profitables pour l'ensemble de la région ».

C'est dans ce contexte que l'étude a été commanditée. L'étude débute par une évaluation critique de la mission, de la structure et des opérations de RASCOM. Les deux chapitres suivants examinent les questions de politiques, institutionnelles, économiques et financières qui relèvent de l'organisation, tandis que le dernier chapitre traite du cadre juridique et réglementaire dans lequel s'exercent ses activités. L'étude n'effectuera pas d'évaluation technique de RASCOM, mais se bornera à proposer un programme au titre duquel les politiques des gouvernements participants peuvent être harmonisées afin d'améliorer la consommation globale de la technologie sans fil régionale en tant que bien public dominant en Afrique.

Les théories qui sous-tendent l'étude sont fondées sur la définition classique des « biens publics » comme des biens non rivaux et non exclusifs. Dans le cas de RASCOM, le fait qu'un pays membre devienne utilisateur ou bénéficiaire des produits de l'organisation ne diminuera pas forcément l'avantage accordé à ceux qui « consomment » déjà le bien. À cet égard, les services satellitaires fournis par RASCOM peuvent être qualifiés de biens non rivaux. Ils sont également non exclusifs dans la mesure où il n'est pas possible d'exclure les consommateurs futurs/ supplémentaires des avantages ou services générés par ce bien. Comme nous le verrons dans la partie suivante, la zone de couverture du satellite RASCOM-QAF1 atteindra l'ensemble du continent africain et certaines parties de l'Europe et du Moyen-Orient. Il n'est donc pas possible d'exclure des personnes en les empêchant de « consommer » le bien public produit par RASCOM dans les limites géographiques du continent africain et même au-delà.

Il se peut que le problème incontournable de ce modèle théorique soit celui des « opportunistes » (aussi appelés passagers clandestins). L'économie politique situe ce problème dans deux domaines différents de la discipline, à savoir les finances publiques (l'économie appliquée) et l'économie du bien-être. Le chapitre 3 examine les aspects économiques et financiers de l'Organisation. Il met l'accent dans ce chapitre sur la nécessité de réorganiser la structure du capital de RASCOM afin d'élargir le réseau des contributions aux ressources de l'organisation. C'est une question de finances publiques que les membres de RASCOM peuvent traiter en appliquant des mesures budgétaires spécifiques. Les questions relatives à l'économie du bien-être sont d'un autre ordre. L'économie du bien-être classifie RASCOM comme un bien public imparfait. Les avantages de RASCOM sont à la disposition de nombreux pays et les services fournis sont soit partiellement non rivaux, soit partiellement non exclusifs. Il ne sera pas facile, dans ces conditions, de résoudre le problème de passagers clandestins. La suggestion selon laquelle des « biens de club » pourraient être une solution est d'une application incertaine, dans la mesure où la technologie ne permet pas de déterminer les redevances pour service rendu, basées sur les habitudes de consommation du passager clandestin. Le « bien-être » du passager clandestin ne se distingue en rien de celui des bénéficiaires légitimes.

La meilleure solution dans l'état actuel des choses, serait de réorganiser RASCOM pour en faire une organisation (commerciale ou publique) combinant la technologie de pointe avec un plan financier solide. Un tel arrangement permettrait à RASCOM de cumuler toutes les ressources disponibles dans le domaine des technologies de l'information et des communications en vue de fournir des services de télécommunication à l'ensemble du continent africain. Ces deux éléments combinés, la technologie et l'agrégat financier, offrent la meilleure possibilité (meilleur tir) pour la transformation de RASCOM en un véritable bien public régional.

### 3.2 RASCOM : MISSION, STRUCTURE ET OPÉRATIONS

Avant même que les chefs d'État de l'Union africaine n'aient lancé RASCOM lors de la réunion d'Abidjan au mois de mai 1992, une étude de faisabilité avait déjà été commanditée en 1987. C'était une étude de très grande envergure regroupant 50 pays africains et plus de 600 experts africains. L'Union internationale des télécommunications (UIT) en était l'organisme directeur, le PNUD et la Banque africaine de développement l'ont financée. L'étude a été achevée en 1990 et les résultats ont été présentés lors de la réunion des Chefs

d'État tenue à Abuja, au Nigéria, au mois de février 1991. Les recommandations des experts peuvent se résumer comme suit : la construction et le lancement du satellite régional de télécommunications afin de répondre aux besoins de l'Afrique en matière de télécommunications, et la mise en place d'une organisation apte à gérer les opérations en tant qu'entreprise commerciale. Cette organisation est devenue RASCOM.

Au départ, l'organisme avait six objectifs principaux (sa mission), que les Chefs d'État ont acceptés à Abidjan en 1992. Ces objectifs étaient les suivants :

- fournir une infrastructure abordable à grande échelle aux zones rurales du continent à l'aide d'une technologie appropriée ;
- améliorer et/ou développer les communications interurbaines dans chaque pays ;
- établir des liens directs entre tous les pays africains ;
- fournir des facilités dans chaque pays pour les émissions radiophoniques et télévisées et promouvoir l'échange de programmes de radio et de télévision entre les pays africains ;
- appuyer et contribuer au renforcement de la connectivité internationale ; et
- fournir des services de TIC (vocales, de données, multimédias, apprentissage et médecine électroniques) pour les utilisateurs sur l'ensemble du continent africain (voir [www.rascom.org](http://www.rascom.org)).

Les objectifs susmentionnés mettent indubitablement l'accent sur les questions fondamentales qu'il faut traiter sur le continent africain. Les gouvernements africains, cherchant à traiter ces questions au niveau régional, se sont rendus compte que les pays pris individuellement, n'avaient ni les ressources ni les compétences nécessaires pour promouvoir la croissance et le développement des TIC. Les décideurs africains ont également réalisé que la croissance et le développement des TIC requéraient deux autres facteurs. Premièrement, le développement d'une infrastructure de réseau à grande échelle et deuxièmement, des services de TIC abordables sur le plan financier. Le réseau actuel d'infrastructures dans la plupart des pays africains membres de RASCOM s'est avéré être dans l'ensemble, une infrastructure sans fil à faible capacité. Il a donc fallu étendre l'infrastructure afin de pouvoir transmettre les signaux vocaux et utiliser davantage les services des TIC fournis par la nouvelle technologie à des tarifs abordables. Pour rendre ces services abordables, il est nécessaire de développer un marché de masse pour les services de communication en Afrique.

L'accessibilité et une meilleure connectivité internationale représenteront toujours un défi pour l'organisation. Au fur et à mesure que des réseaux de télécommunications émergent, ils semblent concentrer leurs activités dans les régions géographiques les plus rentables du continent : l'Afrique du Nord et l'Afrique Australe. L'Afrique de l'Est semble être mieux lotie que l'Afrique de l'Ouest, qui demeure la sous-région la plus fermée quant au développement des réseaux d'infrastructures. RASCOM devrait relever le défi de l'amélioration du développement transfrontalier de la connectivité au réseau de base dans les régions d'Afrique. Ce développement transfrontalier ne devrait pas se cantonner qu'aux milieux urbains, mais devrait s'étendre aux collectivités éloignées ou rurales afin qu'elles puissent également profiter des avantages d'une meilleure connectivité.

Le rôle joué par l'organisation dans les activités transfrontalières relatives aux TIC connaîtrait un grand essor, si d'une manière ou de l'autre, elle pouvait influencer la production, la distribution et l'échange des programmes de radio et de télévision. Compte-tenu de la structure des organisations médiatiques nationales en Afrique, cela ne pourra se réaliser qu'à long-terme. Pour le moment, RASCOM ne devrait pas se focaliser sur la production de programmes de radio et de télévision. Elle devrait avant tout s'assurer que le deuxième satellite fonctionne correctement afin de générer suffisamment de revenus pour continuer ses opérations.

En ce qui concerne sa structure, les dispositions actuelles de l'organisation doivent être revues. L'organisation se compose de trois organes de base :

- l'Assemblée des parties ;
- le Conseil d'administration ; et,
- l'organe exécutif.

À ce jour, 45 pays africains sont membres de RASCOM, et 43 d'entre eux ont signé l'Accord d'exploitation. L'Assemblée des parties est l'organe suprême d'orientation stratégique et politique et se compose de tous les gouvernements qui ont signé la Convention RASCOM. Elle se réunit tous les deux ans. Le conseil d'administration est chargé de la « conception, du développement, de la construction, de l'établissement, de l'exploitation et de l'entretien du secteur spatial de RASCOM et de toute autre activité que RASCOM est autorisée à entreprendre. Il se réunit tous les trois mois et compte un total d'au moins 20 membres choisis parmi les cinq régions du continent africain ainsi que des représentants des signataires ou des groupes de signataires qui ont accepté d'être représentés en tant que groupe et, qui détiennent chacun une des quinze parts d'investissement les plus importantes au sein

de RASCOM ([www.rascom.org](http://www.rascom.org)). Le Conseil compte également des représentants des actionnaires non-signataires (comme le Groupe de la BAD et ALCATEL) choisis conformément aux dispositions de l'Accord d'actionnaires non-signataires.

L'organe exécutif (le Secrétariat) est dirigé par un directeur général assisté par trois chefs de section : le vice-président responsable des finances et de l'administration, le vice-président chargé de l'ingénierie et la technologie et le vice-président responsable des relations internationales. La structure de RASCOM reflète le désir d'avoir une entreprise gérable qui ne soit pas trop chère à exploiter. Néanmoins, certains changements peuvent être apportés à la structure existante.

## LA STRUCTURE DE RASCOM REFLÈTE LE DÉSIR D'AVOIR UNE ENTREPRISE GÉRABLE QUI NE SOIT PAS TROP CHÈRE À EXPLOITER. NÉANMOINS, CERTAINS CHANGEMENTS PEUVENT ÊTRE APPORTÉS À LA STRUCTURE EXISTANTE.

La première considération concerne l'emplacement de RASCOM. L'organisation doit être transférée de la Côte d'Ivoire, à Dakar au Sénégal ou à Johannesburg, en Afrique du Sud. En effet, la situation politique en Côte d'Ivoire est trop instable pour que l'organisation puisse y demeurer. Les deux autres villes sont relativement sûres et offrent l'avantage d'être situées à un endroit stratégique. En deuxième lieu, l'Assemblée des parties devrait se réunir une fois par an, parallèlement à la réunion de l'Union africaine qui a lieu en juillet. Puisqu'il s'agit avant tout d'une réunion entre gouvernements, il ne devrait pas être trop difficile pour les représentants des gouvernements du secteur des télécommunications de rejoindre les représentants des autres ministères qui assistent aux réunions annuelles de l'Union africaine. En troisième lieu, il faudrait modifier la composition des délégations nationales pour inclure les représentants du secteur privé. C'est une pratique courante au sein de l'Union européenne lorsqu'elle se réunit pour discuter de sujets qui ont un impact manifeste sur le secteur privé.

La composition actuelle du Conseil d'administration devrait aussi être changée. L'organisation est une entité commerciale

et devrait être organisée en tant que telle. Les membres du Conseil devraient se limiter aux plus gros actionnaires (pays ou organismes privés). Les groupes d'actionnaires qui souhaitent mettre leurs ressources en commun afin de remporter un siège au conseil, devraient en avoir le droit. Il faudrait supprimer la distinction entre signataires et non-signataires au regard de leur participation au Conseil d'administration. Que ceux qui ont risqué leurs capitaux dans l'entreprise aient l'occasion de décider de la gestion et des opérations de l'organisation. Enfin, il faudrait renforcer l'Organe exécutif, notamment dans les trois domaines suivants :

- la croissance et le développement des entreprises ;
- les questions juridiques et réglementaires ; et,
- les questions de politiques et institutionnelles.

Ces propositions indiquent que l'Organe exécutif devrait fonctionner comme il le ferait dans une entreprise. Il ne faudrait pas reproduire le système du NEPAD où le recrutement est surtout fonction des origines (pedigree) gouvernementales, au lieu d'être basé sur les connaissances, l'expérience et les compétences commerciales. RASCOSTAR-QAF, l'entité commerciale de RASCOSM basée à Maurice n'aurait plus lieu d'être si le recrutement était fonction de ces facteurs commerciaux.

S'il est vrai que l'étude détaillée des opérations dépasse la portée de ce document, quelques jalons opérationnels sont énoncés ci-dessous (des renseignements complémentaires sont disponibles sur les sites web de l'Union internationale des télécommunications (UIT) et de RASCOSM).

Le système de RASCOSM fonctionne conformément à un accord signé avec RASCOSTAR-QAF, une société privée basée à Maurice. La société a lancé son premier satellite RASCOSM-QAF1, le 21 décembre 2007 sur la fusée Ariane 5GS à Kourou en Guinée française. *ALCATEL*, qui avait construit le satellite en France, a été engagée pour traiter de toutes les questions techniques relatives à son lancement. Il était prévu que ce satellite offre à RASCOSTAR-QAF la possibilité de fournir des services de télécommunications fixes et mobiles, des services de transmission « vocale et de données », l'accès à l'Internet et des services de radiodiffusion à l'ensemble du continent africain, et d'étendre la zone de couverture du satellite pour englober certaines parties de l'Europe et du Moyen-Orient. Plusieurs problèmes ont mis cette première initiative à rude épreuve. Le 29 décembre 2007, *ALCATEL* a annoncé qu'une fuite d'hélium avait été détectée à bord de l'engin spatial et qu'en conséquence, l'activation des systèmes du satellite serait retardée. Un deuxième problème est apparu en janvier 2008 ; le satellite n'a pas pu atteindre son

orbite géostationnaire à 2.85° Est. Le problème a été résolu un mois plus tard, mais l'engin spatial avait déjà perdu une grande quantité de carburant. En septembre 2008, *ALCATEL* a annoncé que la durée de vie du satellite initialement estimée à 15 ans, tomberait à deux ans seulement. En conséquence, il a été décidé de fournir à RASCOSM un autre satellite appelé RASCOSM-QAF1R.

Le 4 août 2010, RASCOSM-QAF1R a été lancé avec succès. Les spécifications techniques étaient sensiblement les mêmes que celles de RASCOSM-QAF1. Dans la perspective de pouvoir appuyer le projet de réseau électronique panafricain, ce satellite offre des services accrus de location de serveurs dédiés à plus de 30 pays africains. La connectivité à large bande entre les États africains ainsi que la connexion entre l'Afrique et l'Europe ou le Moyen-Orient seront améliorées. Enfin, des services téléphoniques seront fournis aux zones reculées du continent à l'aide d'un terminal spécialisé permettant la réception de la voix et des données ainsi que la réception des programmes de radio et de télévision sur l'ensemble du continent africain.

Il est sans doute encore trop tôt pour déterminer le succès de RASCOSM-QAF1R. Les commentaires recueillis auprès de divers pays concernant le lancement du premier satellite (RASCOSM-QAF1) n'étaient pas favorables. RASCOSM-QAF1 n'a pas répondu aux attentes des pays comme le Kenya, l'Afrique du Sud et l'Ouganda. Les promesses formulées par Pascale Sourisse, présidente et PDG d'*ALCATEL* à l'époque, selon lesquelles environ 300 000 villages africains seraient connectés au reste du monde à un prix abordable, ne se sont pas concrétisées. Les déclarations prophétiques de M. GF Adadja, Directeur général et PDG de RASCOSM à l'époque du premier lancement, selon lesquelles le système de communication par satellite de RASCOSM contribuerait à combler le fossé numérique entre les collectivités rurales et urbaines en Afrique, n'ont été que partiellement réalisées. Après l'expérience du premier lancement, le Dr. Hamadoun Touré, Secrétaire général de l'UIT a réclamé un « Plan Marshall pour le développement des infrastructures TIC en Afrique ». Une telle issue exigera bien plus que de simples lancements de satellites. À cet effet, il faudrait une politique radicale et des réformes institutionnelles et réglementaires du secteur à la fois au niveau national et régional.

Des pays comme l'Afrique du Sud et le Nigéria ont la capacité de financer leurs propres programmes de satellites. Dans ce cas, les programmes seraient des biens publics nationaux et non des biens publics régionaux. En outre, de tels programmes ne feraient pas forcément progresser le processus d'intégration régionale sur le continent africain. Il faudrait plutôt que de grands États comme l'Afrique du Sud et

le Nigéria utilisent leurs ressources techniques et financières pour s'assurer que des projets régionaux comme RASCOM œuvrent pour le bien de l'ensemble du continent.

## IL FAUDRAIT PLUTÔT QUE DE GRANDS ÉTATS COMME L'AFRIQUE DU SUD ET LE NIGERIA UTILISENT LEURS RESSOURCES TECHNIQUES ET FINANCIÈRES POUR S'ASSURER QUE DES PROJETS RÉGIONAUX COMME RASCOM ŒUVRENT POUR LE BIEN DE L'ENSEMBLE DU CONTINENT.

### 3.3 QUESTIONS DE POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES

Pour mettre en œuvre la proposition de Dr. Touré à propos d'un « Plan Marshall », il faudrait élaborer des politiques pragmatiques et ajuster les pratiques commerciales en matière de TIC sur l'ensemble du continent. Il faudrait aussi renforcer le rôle de RASCOM à cet égard. Cette partie se propose d'examiner plusieurs options de politiques sélectionnées, ainsi que leurs paradigmes correspondants en matière de changements au sein de l'Organisation.

#### Politiques visant à promouvoir la demande globale de services dans le domaine des TIC

La mise en place d'un réseau d'infrastructures adéquat pour attirer les investissements et la participation des capitaux privés dans le secteur des TIC, est un facteur déterminant de l'augmentation de la demande de services dans le domaine des TIC en Afrique. La Banque mondiale considère que c'est un investissement dans le développement du réseau de base (Williams 2010). La construction et l'opération de stations satellites Earthlink, la construction de petits terminaux satellites dans les régions rurales, l'installation d'usines de montage pour le système RASCOM, la fabrication et la vente de composants (ou de pièces) en sont quelques exemples. Dans cette optique une participation à la coopération régionale sous les auspices de RASCOM est indispensable. Cela ne sera pas facile. Les difficultés auxquelles sont régulièrement confrontées des organisations comme l'Union africaine ne manqueront pas. La fusion de systèmes disparates

d'administration et de gestion pourrait s'avérer une tâche particulièrement ardue. Les fonctionnaires et les spécialistes de langues française, anglaise, arabe et portugaise, devraient trouver le moyen de travailler ensemble à l'harmonisation des politiques afin d'améliorer et d'accroître la demande pour les services de RASCOM fournis par le biais de ses satellites actuels et futurs.

#### Politiques visant à promouvoir la concurrence parmi et entre les membres de RASCOM

Le coût élevé des services relatifs aux TIC en Afrique, constitue une entrave importante à leur utilisation, notamment parmi les pays les plus pauvres du continent. Dans sa publication annuelle intitulée *Mesurer la société de l'information*, l'Union internationale des télécommunications (2010) a noté qu'en 2009, alors que le coût de la fourniture de biens relatifs aux TIC (coût moyen du téléphone fixe, du téléphone mobile et des services Internet dans 161 pays) avait beaucoup baissé en Europe, aux États-Unis et en Asie, le coût des mêmes services avait augmenté en Afrique. Le rapport a noté que la connexion Internet à haut débit représente 500% de la moyenne du revenu national brut mensuel par habitant en Afrique. C'est une statistique stupéfiante, mais qui corrobore les données publiées par la Banque mondiale et d'autres organisations. Selon la Banque, la connexion à large bande moyenne en Afrique subsaharienne coûte 366 US\$ par mois comparé au prix de 6 à 44 US\$ en Inde (Williams 2010). Manifestement, l'accessibilité financière est une question essentielle dont les décideurs doivent se préoccuper. La concurrence fournit une solution immédiate à ce problème.

Il faut encourager la concurrence à deux niveaux – au niveau des coûts d'entrée lorsque l'entreprise démarre et au niveau des coûts d'exploitation une fois que l'entreprise est établie. Les politiques régionales quant à l'importation, la fabrication ou la vente d'ordinateurs devraient être élaborées et convenues par les États membres de RASCOM. Il faudrait réviser les frais de connexion élevés pour le trafic vocal et de données dans le but avéré de les réduire. L'analyse des dépenses est l'outil statistique qui permet actuellement de mesurer l'accessibilité financière. Les données générées par cette analyse peuvent servir à comparer les dépenses et les prix en vigueur parmi les divers groupes de population. On peut aussi utiliser les données relatives aux tarifs appliqués dans l'ensemble du pays et établir des prix de référence afin d'identifier les différences entre les politiques des prix dans les pays membres de RASCOM.

L'on pourrait mettre en place une création institutionnelle, une commission régionale sur la concurrence pour entreprendre des travaux techniques sur les enquêtes relatives aux

dépenses des ménages en matière de TIC. Une approche régionale serait appuyée par des organismes tels que la Banque mondiale, la CNUCED et la BAFD. Outre la fourniture de données utiles pour les décideurs, la commission régionale sur la concurrence serait chargée d'assurer la transparence dans l'octroi des licences et l'attribution des fréquences. Selon RASCOM, une fois que le système devient pleinement fonctionnel, le coût moyen par minute d'une communication téléphonique ne devrait pas dépasser 0,10 US\$. RASCOM n'a pas expliqué dans sa publication comment elle a calculé ce prix. L'important, c'est qu'elle reconnaisse la nécessité de baisser le prix des communications vocales, des transmissions de données et de l'Internet. Comme nous l'avons déjà signalé, la meilleure façon de baisser les prix est d'avoir recours à la concurrence, notamment sur le marché en aval. Le succès des transactions financières par téléphone portable (M-PESA) au Kenya et les nombreux pays africains qui sont maintenant disposés à octroyer des licences aux stations de radios et de télévision privées, montrent que la mise en place des conditions de concurrence requises encourageront de nombreuses entreprises à investir dans le secteur des TIC et ce faisant, à utiliser les facilités de RASCOM.

## SELON RASCOM, UNE FOIS QUE LE SYSTÈME DEVIENT PLEINEMENT FONCTIONNEL, LE COÛT MOYEN PAR MINUTE D'UNE COMMUNICATION TÉLÉPHONIQUE NE DEVRAIT PAS DÉPASSER 0,10 US\$.

L'augmentation du trafic des services TIC entre les pays africains serait un autre avantage de la mise en place d'une commission efficace pour la concurrence régionale. Pour le moment, le trafic passe surtout par l'Europe et le Moyen-Orient. En conséquence, les pays africains ont moins de contrôle dans ce domaine et ne profitent donc pas des possibilités de revenus générées par ce trafic. En Afrique de l'Ouest, des flux de revenus importants s'acheminent vers NILESAT et d'autres fournisseurs de satellites au Moyen-Orient alors que RASCOM pourrait facilement s'emparer de ce marché. Les opérateurs d'émissions radiophoniques et télévisuelles, ainsi que les opérateurs de la téléphonie mobile comme Africell et Comium, ont recours aux services des satellites autres que ceux de RASCOM. Bien que l'action régionale ne doive pas se contenter de protéger les prestataires nationaux, elle devrait néanmoins assurer

la participation effective des entreprises africaines dans le secteur des télécommunications. Dans de nombreux pays d'Afrique, les États, via l'autorité ou la société nationale des télécommunications, ont bâti une grande partie de l'infrastructure des télécommunications. Ils se sont aussi lancés dans la prestation des services afin de récupérer leurs investissements initiaux, et, dans certains cas, pour garantir l'exclusion des opérateurs et prestataires de services en aval. La pratique de la « recherche de rentes » par les responsables gouvernementaux a engendré beaucoup de corruption et de mauvaise gestion au niveau des grandes entreprises publiques, ainsi que la prolifération d'opérateurs louches venant de l'extérieur qui veulent s'enrichir rapidement au dépens du marché africain, notamment au moyen de la téléphonie mobile. Actuellement, les téléphones mobiles représentent 90% de tous les abonnés dans la région, et des personnes venant de l'extérieur de la région seraient trop heureuses de profiter de ce marché lucratif (Union internationale des télécommunications s.d.). RASCOM n'est pas disposé à fournir l'infrastructure de base aux contribuables africains au prix coûtant si c'est pour ensuite voir d'autres individus en profiter.

### Politiques sur la coopération technique, la formation et la passation des marchés

Ces politiques sont regroupées sous l'intitulé ci-dessus afin d'illustrer la tendance croissante de nombreux pays africains à intégrer le développement des TIC au processus de planification nationale. Ce n'est pas une mauvaise idée. Presque toutes les interventions dans divers secteurs de l'économie requièrent l'utilisation de ressources TIC. Le Programme d'assistance et d'appui aux pays africains de RASCOM (RASPAC) est un programme de soutien technique pour RASCOM. RASPAC a quatre branches – le soutien financier, l'appui aux politiques et réglementaire, l'assistance technique et la formation. Les questions financières seront examinées au Chapitre 4, et les questions réglementaires au Chapitre 5.

RASPAC est conçu pour assister les opérateurs et les utilisateurs du système RASCOM dans la planification, l'amélioration et l'extension de leurs réseaux au sol ([www.rascom.org](http://www.rascom.org)). Ce programme devrait faire partie d'une stratégie régionale en vue d'accroître le nombre de prestataires et d'opérateurs africains. En tant que tel, il doit faciliter des éléments régionaux comme la pénétration transfrontalière des régions éloignées, l'approvisionnement en électricité par-delà les frontières nationales, une infrastructure de base transfrontalière, l'externalisation et la délocalisation des services sur la base des capacités sous-régionales, et la suppression des obstacles à la création d'un marché de masse pour les services TIC sur l'ensemble du continent.

RASPAC n'a pas encore mis au point un programme de formation complet pour l'opération et l'entretien des réseaux au sol. À cet effet, il faudra faire appel aux facilités techniques des universités d'Afrique. Un « projet sur les institutions de l'enseignement supérieur » pourrait être formulé avec l'aide de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et de l'UIT. Qui plus est, des centres de formation sous-régionaux pourraient être établis afin de fournir des stages sous-régionaux de formation périodiques pour les jeunes qui travaillent dans le domaine de la technologie des TIC et dans le secteur spatial de RASCOM.

## IL FAUT À TOUT PRIX ÉVITER LA CRÉATION D'UN MÉCANISME DE PLUS, DÉPENDANT DES SUBVENTIONS D'ÉTAT POUR SA SURVIE

Des stages d'initiation aux TIC devraient être organisés, non par RASCOM, mais par les gouvernements membres de RASCOM eux-mêmes. Cette formation devrait être organisée à grande échelle (sans doute via les services de radio et de télévision), afin de couvrir aussi les zones rurales. Des kiosques dans les villages, construits pour fonctionner comme des sites de réseautage au sol dans le cadre du programme RASCOM, devront être utilisés par des personnes ayant déjà reçu une formation sur le fonctionnement des terminaux de satellites, et les configurations techniques des services d'acheminement par agrégation de liens, des passerelles et des entités connexes. RASPAC devra fournir un effort concerté pour confronter tous les défis liés à cette tâche, mais ce n'est pas impossible à effectuer puisque l'Asie et l'Amérique latine y sont parvenues.

En ce qui concerne les politiques de passation des marchés, RASCOM a déclaré que son objectif était de créer des opportunités de passation conjointe des marchés, mais cet objectif, bien que très noble, requiert une planification adéquate. Il faut à tout prix éviter la création d'un mécanisme de plus, dépendant des subventions d'État pour sa survie. S'il faut mettre en place un mécanisme de financement, il devra être basé à la Banque africaine de développement (BAfD). Là, il faut espérer qu'il bénéficiera au moins de la sécurité d'une gestion saine. Un tel mécanisme peut être source d'excellentes connaissances techniques sur les meilleurs endroits pour l'approvisionnement en biens et services en vue de l'exploitation à long terme et de la viabilité du

projet RASCOM. Étant donné que les marchés publics sont connus pour être un outil de corruption dans les entreprises publiques sur l'ensemble du continent, il faudrait mettre en place un système de supervision et de contrôle. La société de projets à Maurice ne doit pas prendre de décisions concernant les marchés publics, sans supervision. Si la BAfD participe à la passation des marchés, elle devrait utiliser les méthodes couramment pratiquées dans le domaine de la passation des marchés internationaux dans ses politiques et pratiques relatives à la passation des marchés pour RASCOM.

### Politiques visant à réduire les risques politiques et commerciaux

Les entreprises situées en dehors de l'Afrique prétendent qu'il est trop risqué de faire des affaires dans la région. Ces sociétés cherchent en conséquence à négocier toutes sortes de garanties avant d'investir dans les États africains. Elles affirment que même en l'absence d'un conflit armé ou d'une guerre civile dans un pays africain, le gouvernement dudit pays, risque de s'approprier les biens de l'investisseur. Plusieurs gouvernements en Europe négocient des traités bilatéraux d'investissement avec de nombreux pays africains afin de minimiser les risques qui menacent leurs entreprises nationales sur le continent africain. Il faut admettre que la situation politique dans de nombreux pays africains est instable. Cependant, elle n'est pas plus instable que celles d'Asie ou d'Amérique latine. Plusieurs études menées par la CNUCED sur les investissements en Afrique, ont permis de constater que l'Afrique, depuis une quinzaine d'années, a beaucoup changé et a fait d'importants progrès pour satisfaire aux exigences de stabilité pour l'investissement direct étranger. En outre, des élections sont organisées régulièrement dans de nombreux pays. Plusieurs États africains sont résolus à choisir la voie de la démocratie, et d'autres penchent dans ce sens. En conséquence, l'obligation de fournir des garanties contre les risques politiques, fixée comme condition préalable aux investissements étrangers dans le secteur des TIC n'a plus lieu d'être.

Les garanties contre les risques commerciaux en revanche sont d'un tout autre ordre. Les sociétés désirent avant tout la garantie de faire des profits en Afrique. Cela n'a pas de sens. Les sociétés prennent un risque commercial chaque fois qu'elles s'aventurent dans une nouvelle région ou démarrent la production d'un nouveau produit. Les coûts élevés de la connectivité à haut débit en Afrique ne relèvent pas de l'économie du secteur mais d'une décision des opérateurs de pratiquer une surcharge sur leurs opérations dans une entreprise qu'ils considèrent comme profitable mais située dans un endroit du monde dont ils se méfient. Plusieurs grands investissements dans l'approvisionnement de

matériel de transmission par satellite et en hyperfréquences sont réversibles. Le propriétaire du matériel peut décider de le démonter, de le vendre ou de le réutiliser ailleurs, le cas échéant. De tels investissements ne nécessitent pas de garanties de la part des gouvernements.

Parfois, les opérateurs veulent qu'un gouvernement africain leur offre une garantie sous forme d'un achat en gros de services au nom des institutions publiques dans le pays. Bien que cela fasse bon effet, en réalité, seul l'exploitant des TIC en profite. Au lieu de traiter avec les petits clients, il n'a plus qu'un seul gros client à payer pour tous les services fournis par la société des TIC (écoles, établissements de santé, instituts d'études agricoles). Il arrive souvent qu'une société de TIC demande au gouvernement un prépaiement pour ses services. Dans d'autres cas, la société de TIC pourrait demander d'être subventionnée, surtout s'il faut déployer ses services dans les zones rurales. Ces pratiques entravent en réalité la croissance et le développement des services de TIC sur le continent. Les gouvernements ne devraient pas accorder un traitement préférentiel aux opérateurs extérieurs, mais plutôt mettre tout le monde sur un pied d'égalité, de sorte que les opérateurs publics et privés puissent, quelque soit leur pays d'origine, investir et opérer dans le secteur des TIC en Afrique, en profitant des installations modernes offertes par RASCOM.

Si les risques politiques et commerciaux sont incontournables, les investisseurs étrangers devraient faire des démarches auprès de leurs mécanismes de crédit à l'exportation comme les banques d'import-export par exemple, et négocier la couverture d'assurance qu'ils souhaitent. Beaucoup de gouvernements donateurs, qui veulent promouvoir leurs exportations nationales en Afrique, ont depuis longtemps déjà, fourni une assurance contre les risques de guerre et d'émeutes civiles, l'expropriation et la confiscation, ainsi que la volatilité du cours des devises. L'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) de la Banque mondiale, est une autre source d'assurance contre les risques politiques. Les services d'AMGI coûtent chers aux gouvernements africains, mais certains pays qui ont eu à faire à cette agence encouragent RASCOM à utiliser ses services, dans la mesure où l'AMGI pourrait s'avérer être la seule agence disposée à offrir une assurance sur les investissements transfrontaliers. En 2010, l'agence a fourni environ 700 millions d'US\$ au secteur des TIC par le biais de garanties sur les investissements privés.

### 3.4 QUESTIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

Ce chapitre traite de trois questions principales – la structure du capital de RASCOM, son profil fiscal et les options de

services de financement qu'elle peut examiner afin d'assurer la durabilité et la rentabilité de ses opérations.

#### Structure du capital

Il est difficile d'obtenir des détails sur la position financière actuelle de RASCOM. Il s'agit d'une entreprise privée qui peut limiter l'accès de ses actionnaires aux informations financières délicates si elle le souhaite. Néanmoins, il est possible d'obtenir certaines données importantes qui permettent de faire des propositions d'ordre général sur la manière dont l'entreprise pourrait améliorer sa position financière actuelle. La structure initiale du capital social de RASCOM est présentée au Tableau 3.1.

À partir de ce tableau, on peut constater que le gouvernement de la Libye contrôle environ 60% du capital social de RASCOM. Les autres actionnaires, RASCOM et *ALCATEL*, détiennent les 40% restants. Les renseignements obtenus semblent indiquer que la Libye a dû venir à la rescousse de RASCOM en 2003 lorsque l'agence a rencontré quelques difficultés pour mettre sur pied un plan de financement pour le lancement de son premier satellite, RASCOM-QAF. Par conséquent, le gouvernement libyen est l'actionnaire majoritaire de RASCOM. Du fait des conflits civils actuels dans ce pays et des conséquences qui en découlent pour une prise de décisions efficace, on pourrait supposer sans se tromper, que cette situation suscite des inquiétudes quant à la viabilité financière future et à la durabilité du projet RASCOM. Il est probable que le Conseil d'administration a déjà trouvé une solution à ce problème. S'ils ont résolu ce problème, ce serait certainement là de bonnes nouvelles qui devraient renforcer la confiance dans le projet. Après tout, les dépenses engagées dans le projet ont été massives. Le financement total de RASCOM-QAF1 aurait été d'environ 375 000 000 US\$. La réduction drastique de la durée de vie du satellite a été un énorme revers pour l'Organisation. RASCOM aurait reçu un versement de l'assurance de 230 millions d'US\$ en tant que compensation ([www.spacenews.com](http://www.spacenews.com)).

L'échec apparent de RASCOM-QAF1 n'a pas généré beaucoup d'enthousiasme chez les investisseurs potentiels en matière de TIC. Par conséquent, l'entreprise va maintenant devoir réorganiser la structure de son capital afin d'augmenter son capital autorisé et de diminuer sa dépendance vis-à-vis du gouvernement libyen. Des États africains, tels que le Nigeria, l'Égypte, l'Afrique du sud, le Gabon, l'Algérie, l'Angola et le Botswana devraient acquérir des actions de RASCOM. Si le gouvernement Libyen pouvait être le premier à montrer l'exemple, d'autres États africains qui en ont les ressources peuvent soutenir le projet à l'avenir. La BAfD, la Banque ouest africaine de développement (BOAD), Ecobank, la

**Tableau 3.1 : Structure initiale du capital social de RASCOM**

Actionnaire	Capital social total (US\$)	Total d'actions	Droits de vote
RASCOM	46 056 346	46 056 346	26,92%
GPTC*	50 095 775	50 095 775	29,28%
ALCATEL	20 991 685	20 991 685	12,22%
LAIP**	54 000 000	54 000 000	31,57%
	171 063 806	171 063 806	100,00%

Source : [www.rascom.org](http://www.rascom.org)

Remarque : \*Société générale des postes et des télécommunications de la Libye; \*\*Société libyenne d'investissements appelée Portefeuille d'investissements libyens en Afrique.

Banque de développement de l'Afrique Australe (DBSA) et beaucoup d'autres institutions financières africaines devraient acquérir des actions dans l'entreprise, indépendamment de leur soutien par le biais des gouvernements membres. Aujourd'hui, la détention d'actions d'Alcatel est trop faible. Le contrat initial qu'elle a signé avec RASCOM était évalué à 150 millions d'US\$ pour le lancement de RASCOM-QAF1. Ce chiffre équivaut à environ sept fois l'actionnariat initial de l'entreprise. Alcatel est une entreprise importante qui, depuis plusieurs décennies, fournit des services de communication aux entreprises publiques et privées dans le monde entier. Son expertise reconnue dans la fabrication d'équipements de réseau est à l'égal de son expérience dans la conception de protocoles de télécommunication et de services de réseau. Elle est présente dans 130 pays et a annoncé des ventes annuelles dépassant les 17 milliards d'euros depuis 2002. Elle a les ressources nécessaires pour investir davantage dans RASCOM.

**IL NE FAIT AUCUN DOUTE QUE DE GRANDES RÉSERVES DE CAPITAUX PRIVÉS SONT DISPONIBLES. DANS DE BONNES CONDITIONS, CES CAPITAUX PEUVENT ÊTRE EXPLOITÉS POUR L'INVESTISSEMENT DANS LES TIC EN AFRIQUE.**

Les propositions susmentionnées concernant l'actionnariat d'ALCATEL devraient être prises en compte dans le cadre d'un réexamen de l'accord sur la mise en œuvre du projet signé

par RASCOM et ALCATEL. Trois points devraient faire l'objet de négociations. Premièrement, ALCATEL doit faire davantage d'efforts qu'elle n'en a faits jusqu'à présent, pour attirer les capitaux privés. Son accord avec RASCOMSTAR-QAF doit comprendre un engagement renouvelé à commercialiser les perspectives de ses satellites, notamment en Europe et aux États-Unis d'Amérique. En juillet 2009, RASCOM a signé un contrat de 53 millions d'US\$ avec Carlsbad, une entreprise basée en Californie, pour des stations terriennes et un ensemble initial de 15 000 terminaux RASCOM. S'il est possible d'obtenir des contacts pour des ventes à ce niveau, il est également possible d'en obtenir pour encourager les investisseurs américains à envisager d'investir dans le projet de RASCOM. Le fameux potentiel inexploité de croissance des TIC en Afrique doit être accompagné de mesures concrètes d'appel des capitaux dans les régions propices au développement des TIC. Deuxièmement, l'entreprise doit encourager la vente commune par les membres de RASCOM des équipements et composants TIC nécessaires pour fournir une assistance technique du réseau de base pour les opérateurs et fournisseurs de services qui utiliseront les services du satellite RASCOM-QAF1R. Troisièmement, il convient d'intégrer à l'accord de mise en œuvre du projet des possibilités de formation dans des locaux dont ALCATEL est propriétaire ou exploitant. Cela peut être effectué sous les auspices du Programme d'assistance et d'appui aux pays africains de RASCOM (RASPAC).

Néanmoins, tout développement des TIC sur le continent doit être de la responsabilité des gouvernements africains. La question de savoir si la réponse au problème réside en une privatisation à grande échelle, n'a pas encore été tranchée. Chaque pays doit mettre au point son propre programme de privatisation mais les entreprises publiques ne doivent pas compter sur un afflux massif de capitaux privés pour le développement des TIC. La Banque mondiale a précisé

que « les grandes entreprises publiques monopolistiques doivent faire place aux entreprises dynamiques du secteur privé qui suivent le marché, si l'on veut que les pays africains fassent des progrès significatifs dans le développement des TIC » (Guilain et coll., 2005). Il ne fait aucun doute que de grandes réserves de capitaux privés sont disponibles. Dans de bonnes conditions, ces capitaux peuvent être exploités pour l'investissement dans les TIC en Afrique. Il a été annoncé que depuis 2006, de très grandes sociétés commerciales telles qu'Intel ont mis au point des plans stratégiques d'investissement dans les TIC en Afrique et ailleurs où les marges bénéficiaires sont importantes. Le programme « World Ahead » d'Intel a affecté 1 milliard d'US\$ sur une période de cinq ans pour combler le fossé numérique et offrir aux pays en développement un accès illimité à la technologie. RASCOM peut explorer cette alternative.

L'Organisation peut également imaginer des façons d'encourager le développement des partenariats public-privé comme moyen de se procurer des capitaux pour ses entreprises satellites. Sur la base d'un taux de rendement interne projeté de 35%, le projet RASCOM pourrait être lucratif pour les partenariats qui comptent des investisseurs étrangers. Les partenariats public-privé ne sont pas nouveaux et de nombreux pays, qu'ils soient développés ou en développement, y ont eu recours comme outils commerciaux stratégiques pour financer des grands projets d'infrastructure. RASCOM devrait analyser l'exemple de Singapour de plus près. Dans ce pays, le gouvernement a décidé d'augmenter le taux de pénétration de l'accès à large bande pour passer de 10,35% des foyers en 2001 à 45,5% en 2005. À l'époque, cela représentait un investissement de plus de 730 millions d'US\$. Puisqu'aucune entreprise privée ne voulait s'engager, le gouvernement a effectué l'investissement initial tout en gardant deux entreprises dans un contrat d'association afin de construire l'infrastructure et les services de base du protocole Internet (Williams, 2010). Le contrat d'association exposait les conditions selon lesquelles les entreprises pourraient vendre leurs services en gros, ainsi que le processus réglementaire à respecter. Tout cela a très bien fonctionné.

RASCOM pourrait en faire de même mais il devrait trouver les bonnes entreprises avec lesquelles s'associer et faire appel aux compétences en négociation d'avocats du droit commercial expérimentés et habitués à ce secteur. L'entreprise peut également bénéficier de l'expérience du projet pour le Système de câble sous-marin de l'Afrique de l'Est pour lequel les principes des partenariats public-privé ont été opérationnalisés. Ce projet compte 20 entreprises commerciales regroupées dans un consortium et cinq institutions financières de développement – la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale, la

Banque européenne d'investissement (BEI), la BAFD, l'Agence française de développement (AFD) et la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW ou banque publique allemande). Ces deux exemples démontrent que les partenariats public-privé fonctionnent bien lorsqu'ils sont effectués correctement. Les entreprises privées possèdent et exploitent le réseau de base, garantissant ainsi son efficacité. Les gouvernements sont capables d'énoncer les termes du type de réseau qu'ils désirent et des services à vendre. Les entreprises bénéficient d'allégements fiscaux plutôt que de transférer des fonds à l'État, et les gouvernements se voient assurer un revenu minimum grâce aux recettes normales de l'impôt sur les sociétés.

### Questions concernant les revenus

Les revenus sont le soutien principal de toute entreprise. La position consolidée actuelle de RASCOM concernant ses revenus n'est pas publiée, d'où la difficulté de faire des propositions approfondies quant à la manière de les augmenter. Néanmoins, il est possible de faire une proposition clé pour la formation de revenus. Il convient de créer un bureau de perspectives commerciales qui entreprenne immédiatement la promotion des produits proposés à présent par RASCOM.

### Services de location de largeur de bande

La prestation commerciale de ces services devrait aller au-delà des 30 pays couverts jusqu'ici et, hormis l'apprentissage en ligne et la médecine en ligne, devrait traiter un plus large éventail de sujets tels que l'agriculture. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), les gouvernements africains et les ONG telles que *Connect Africa*, se sont penchés sur cette question. Leur implication est tout à fait conforme aux Objectifs du millénaire pour le développement de l'Organisation des Nations Unies (ONU) qui sont conçus pour s'attaquer à la pauvreté et améliorer le niveau de vie des pays en développement. Il convient de formuler des politiques de fixation des prix adéquates pour le spectre à large bande et les licences, afin de répondre au besoin d'une baisse des tarifs actuellement élevés en Afrique et de s'assurer qu'une grande partie de la population africaine ait accès aux centres technologiques de l'information et des communications.

### Services de connectivité à large bande

Les revenus issus de cette source ne devraient pas poser de problèmes majeurs. L'objectif est de garantir la connectivité, surtout entre les centres urbains africains, et avec des connections supplémentaires vers l'Europe et le Moyen-Orient. RASCOM devra calculer le coût réel de la prestation de

ce service et établir des tarifs compétitifs que les opérateurs de télécommunication nationaux utiliseront. Il convient de mettre au point un système de paiement qui faciliterait les transferts vers RASCOM. Tous les signataires du protocole de RASCOM devront régler l'intégralité de ces revenus à RASCOM, sans quoi les services pourraient être déconnectés.

### Services de téléphonie

Il s'agira de la plus importante source de revenus de RASCOM. La pénétration de la téléphonie fixe sur le continent a chuté au fil du temps. En 2009, elle atteignait seulement 1 habitant sur 100. La croissance de la téléphonie mobile, en revanche, a été phénoménale. Les pauvres en Afrique ne gagnent peut être qu'1US\$ par jour mais cela ne les empêche pas d'avoir un téléphone portable. Dans de nombreux pays africains (Ghana, Ouganda, Côte d'Ivoire et Guinée Équatoriale), les technologies sans fil rentables ont fait baisser le prix des abonnements des téléphones portables à des niveaux abordables. Ces niveaux sont à présent plus bas que ceux des lignes fixes. Cette expansion a également été encouragée par la disponibilité des services prépayés. Grâce au système du prépayé, l'on peut à présent pénétrer des régions éloignées. En outre, de nombreux opérateurs ne facturent plus les frais d'itinérance, notamment *Celitel* en Afrique de l'Est. Cette entreprise est basée aux Pays-Bas et, en 2006, a pu *connecter* 6 pays – le Congo, la République Démocratique du Congo, le Gabon, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie – au premier réseau mobile sans frontières au monde.

Le modèle commercial de *Celitel* est une bonne base pour l'établissement de tarifs multinationaux pour les services de téléphonie mobile. En général, il est difficile de faire des comparaisons valables dans la téléphonie mobile puisque les offres de chaque opérateur sont différentes. En outre, il existe d'incessantes campagnes de publicité qui vont du concours de beauté insipide à l'omniprésente promotion de voitures. Le résultat est une croissance exponentielle. L'UIT estime qu'en Afrique, les personnes les plus pauvres dépensent 16% ou plus de leur revenu dans les services de téléphonie mobile. Le message sous-jacent est qu'il existe un marché de masse dans ce domaine. Ce marché a attiré les fournisseurs de services d'Europe, du Moyen-Orient et à présent de l'Asie (Inde et Chine). Pour que RASCOM survive, il va falloir qu'il tire son épingle de ce marché.

### Retransmissions radio et télévision

On estime qu'une fois opérationnel, RASCOM-QAFIR améliorera les retransmissions de radio et télévision sur le continent. Les revenus issus des entreprises médiatiques pourraient améliorer son bénéfice net. La preuve est empirique puisqu'il est difficile de se procurer des données sur

les retransmissions de radio et de télévision en Afrique. De la même manière, de nombreux pays développés ne compilent pas ces données sauf si cela peut servir pour la publicité. L'UIT détient des données assez limitées mais celles-ci montrent bien une hausse de 63% entre 2000 et 2008 du nombre de foyers africains qui possèdent une radio. Dans de nombreux pays africains, des radios régionales se sont implantées aux cotés des radios nationales et sont devenues l'outil principal de diffusion d'informations nationales et régionales et d'émissions sur les problèmes relatifs à la région dans laquelle le centre radio est implanté. Le cas de la télévision est différent. En effet, la diffusion des émissions télévisées est toujours sous contrôle de l'État dans de nombreux pays africains, bien que certains (Kenya, Sénégal, Ghana, Nigeria et Afrique du sud) aient commencé à octroyer des licences à des opérateurs privés. Personne ne peut prédire l'évolution de ce secteur dans les 10-20 années à venir. Toutefois, si la tendance actuelle continue, l'on peut dire que les services radio et télévisés connaîtront une croissance significative. Les revenus liés aux services médiatiques peuvent soutenir RASCOM pendant de nombreuses années s'ils sont gérés efficacement.

### Options de financement

Les mesures incitatives fiscales et financières que les gouvernements participants proposeraient aux investisseurs potentiels sont cruciales pour l'avenir de RASCOM. L'Organisation a récemment avoué avoir reçu des prêts et des crédits de la part de la Banque libyenne du commerce extérieur et de la BOAD. Les prêts et les crédits sont des outils financiers vitaux mais les mesures incitatives fiscales et financières le sont également. Il existe une pléthore d'offres incitatives bien connues que les gouvernements nationaux proposent aux entreprises pour les encourager à investir : des taux d'imposition et de cessation faibles pour les opérateurs de téléphonie mobile, des subventions pour le développement d'infrastructures du réseau, des exonérations fiscales temporaires et des crédits d'impôt, la libre répartition des dividendes et des bénéfices, des amortissements fiscaux sur les composants, l'achat en gros d'équipement par les entreprises publiques. Une entreprise comme RASCOM pourrait tous les rassembler dans un produit régional, sous la forme soit d'un traité régional d'investissement, soit d'un traité régional de double imposition. Les traités bilatéraux d'investissement sont courants. L'Union européenne y a recours le plus souvent dans la négociation des accords d'investissement avec les pays en développement. Ces accords imposent des obligations contraignantes sur les parties contractantes concernant l'admission et la protection des investissements étrangers dans les pays hôtes. Les traités de double imposition proposent des façons dont les sociétés d'investissement peuvent abaisser leurs obligations en matière

d'impôts chez elles comme dans leurs pays hôtes pour une activité commerciale qui est essentiellement la même. Les mesures incitatives fiscales et financières que RASCOM pourrait mettre au point seraient entièrement intégrées dans un de ces deux types de traités et toutes les parties contractantes y auraient accès. Le processus de négociation ne sera pas facile mais le produit final sera un outil fiscal/financier utile et conçu pour encourager les investissements étrangers directs dans le secteur des TIC en Afrique.

La politique actuelle de RASCOM pour le financement de ses opérations qui consiste d'emprunts et de souscription de capital n'est pas un modèle financier prudent. Cela doit changer. Pour ce faire, il convient de diversifier les sources de financement de RASCOM, qu'elles soient bilatérales ou internationales. La Banque mondiale pourrait constituer une source majeure et il est vital d'accéder à ses ressources. Proposer des prêts et des subventions dans le domaine des TIC est l'activité principale de cette institution. Bon nombre d'entre eux servent à couvrir les frais de consultation sur la politique. Toutefois, l'agence finance également des projets tels que la construction de kiosques d'information dans les zones rurales, la passation des marchés en ligne pour les entreprises publiques, l'apprentissage en ligne et l'utilisation d'Internet dans les institutions d'enseignement supérieur. Il ne faut pas faire un prêt pour financer une consultation pour RASCOM car cela peut être fourni par des agences telles que le PNUD à titre d'assistance technique. Il convient d'approcher la banque pour des crédits ou des subventions pour financer des projets spécifiques dont le programme « infoDev » est un bon exemple. Il s'agit d'une entité regroupant plusieurs donateurs au sein de la banque et dont le rôle est de soutenir l'éducation de TIC en Afrique. La branche du secteur privé de la banque, la SFI, a soutenu des entreprises de télécommunication en Afrique et pourrait accepter d'investir dans un titre de capitaux propres de RASCOM si les dispositions financières requises peuvent être arrangées. D'ici 2012, la Banque mondiale espère avoir doublé son engagement envers l'Afrique concernant les TIC pour atteindre 2 milliards d'US\$.

Les sources de financement bilatérales consisteraient principalement du Fonds européen de développement, de la Société américaine d'investissements privés à l'étranger et du Fonds koweïtien, ainsi que des fonds similaires en Arabie saoudite, au Bahreïn, au Qatar, à Abu Dhabi et à Dubaï. En Asie, les gouvernements de Singapour, de Malaisie, de Chine, d'Inde et de Taiwan ont montré un intérêt certain pour le secteur des TIC et sont réputés pour avoir mis au point des stratégies d'investissement en Afrique bien pensées. La Chine et l'Inde ont accéléré la cadence de leur commerce et de leurs investissements sur le continent. Le commerce de la Chine a atteint 120 millions d'US\$ en 2010, et celui de l'Inde 1 milliard

d'US\$. L'Inde a effectué de fortes avancées dans le secteur des TIC. L'année dernière, son géant des télécommunications, *Bharti Airtel Ltd*, a acquis une part des capitaux propres de l'opérateur de téléphonie mobile koweïtien, Zain Group, en Afrique pour une valeur de 10 milliards d'US\$. En mai 2011, le gouvernement indien a lancé un programme de « partenariat avec l'Afrique » pour démarrer des projets de transfert des compétences et de renforcement des capacités, tels que l'Institut afro-indien pour les technologies de l'information basé au Ghana et l'Institut afro-indien du commerce extérieur basé en Ouganda. En outre, l'Inde a investi dans les centrales électriques nécessaires pour l'alimentation des équipements des TIC. La Zambie en a été l'un des principaux bénéficiaires avec une facilité de prêt de 50 millions d'US\$ pour la construction d'une centrale hydro-électrique de 120 mégawatts. L'entreprise commune implique ZESCO, la société de production d'électricité zambienne, et *Tata Africa Holdings*, le conglomérat indien.

EN 2008, ENVIRON 100 000 AFRICAINS REPRÉSENTAIENT UNE VALEUR NETTE DE 800 MILLIARDS D'US\$ (SOIT 60% DU PIB DE L'AFRIQUE). IL S'AGIT D'UNE SOURCE LUCRATIVE QU'IL CONVIENT D'EXPLOITER À L'AIDE DE DISPOSITIONS FINANCIÈRES STRUCTURÉES AVEC DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES EXPÉRIMENTÉES SUR LE CONTINENT.

Enfin, RASCOM devrait envisager d'avoir recours à une banque d'investissement de bonne réputation telle que la Banque de développement de l'Afrique Australe afin de préparer une stratégie complète pour garantir un financement privé de ses futures opérations. Il existe une grande variété d'instruments à disposition et ils ont été utilisés par des pays tels que les États-Unis pour financer les subventions des TIC. Il n'est pas possible d'approfondir toutes les options disponibles dans ce document. La banque d'investissement devrait pouvoir le faire. Elle devrait également prendre l'initiative de mobiliser des fonds du secteur privé pour RASCOM en garantissant une partie de ces fonds. Les capitaux privés africains sont facilement disponibles sur le

continent. Dans une étude récente intitulée «*The Middle of the Pyramid: Dynamics of the Middle Class in Africa*» (« Au centre de la pyramide : dynamiques de la classe moyenne en Afrique »), la BAFD (2011) a relevé que la classe moyenne africaine a triplé au cours des 30 dernières années et qu'elle compte à présent 313 millions de personnes, soit environ un tiers de la population totale du continent. En 2008, environ 100 000 africains représentaient une valeur nette de 800 milliards d'US\$ (soit 60% du PIB de l'Afrique). Il s'agit d'une source lucrative qu'il convient d'exploiter à l'aide de dispositions financières structurées avec des institutions financières expérimentées sur le continent.

### 3.5 QUESTIONS JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES

Le secteur des télécommunications est en perpétuel changement et la mise en place de règles spécifiques et d'instruments réglementaires pose problème. En Europe, le cadre réglementaire qui a finalement été choisi par toutes les parties a mis presque dix ans (2002 à 2011) avant d'être appliqué. Aux États-Unis, l'autorité réglementaire principale, la Commission fédérale des communications, a une responsabilité de taille : apporter des modifications au Titre 47 du Code des règlements fédéraux, le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année. Les ajouts et les suppressions doivent avoir été publiés à cette date. Le Titre 47 traite de toutes les questions possibles qui pourraient concerner chacun des règlements et des instruments de réglementation sur les TIC. Ce document est complet et volumineux et nécessite une étude patiente afin de bien saisir la portée de chaque règlement et de leur impact sur le secteur des TIC dans ce pays.

De nombreux gouvernements des pays en développement, désireux de réglementer le secteur des TIC, font face aux mêmes problèmes que leurs correspondants européens et américains. La majorité d'entre eux ne possède tout simplement pas l'expertise nécessaire à la mise en place d'un cadre réglementaire exploitable et, par conséquent, ont dû demander le soutien d'agences telles que la Banque mondiale et l'UIT. Ensemble, ces deux agences ont créé le « Kit pratique sur la réglementation des TIC », un outil en ligne pour les organismes de réglementation du monde entier (voir <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/index.html>). Cet outil comporte plusieurs modules qui traitent des domaines clés tels que la concurrence et la réglementation des prix, la gestion du spectre des radiofréquences et l'autorisation des services de télécommunications/TIC. Il serait impossible, dans ce rapport, de tenir compte de l'ensemble des questions de réglementation sur lesquelles RASCOM devrait travailler pendant les nombreuses années qu'il faudrait à l'Organisation pour produire une solution régionale acceptable pour ses

membres. L'exposé suivant est une simple illustration de ce qui peut être fait en ce qui concerne les questions clés de réglementation. Les chapitres précédents sur les questions de politiques et les questions économiques et financières ont déjà exposé les grandes lignes des situations auxquelles RASCOM et ses membres devront faire face afin de créer un environnement propice à la promotion du développement des TIC en Afrique. Les règlements correspondants sont passés en revue dans ce document. Un des règlements les plus importants doit consister à retirer toute restriction sur le type d'infrastructure de réseau qui peut être construit dans chaque pays. Cette démarche encouragerait les entreprises régionales à se lancer dans les investissements transfrontières dans le secteur de façon à fonder des réseaux. L'idée d'une structure TIC à accès libre serait très proche du principe de « nation la plus favorisée » de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui soutient le commerce mondial tel que l'OMC le réglemente. Une fois ce principe accepté comme outil régional, une plus grande harmonisation pourrait exister entre les membres de RASCOM. L'harmonisation pourrait prendre la forme de la mise en place de modèles régionaux pour la vente de licences et l'attribution de spectre à large bande. En outre, il pourrait y avoir une harmonisation des conditions de vente de licences, d'interconnexion des modalités entre États africains et des modalités d'achat et de vente pour le transfert de propriété des services aux infrastructures clés par les opérateurs du secteur.

En plus de cela, il faudrait qu'il existe des règlements qui encouragent la concurrence au sein la région. Des références aux aspects de la politique qui traitent de ce point ont déjà été faites. En ce qui concerne la création de règlements, ce qu'il faudrait sont des règlements clairs sur les limites que chaque pays peut imposer sur l'octroi de licences et l'attribution de spectre. L'expérience en Asie (Singapour, Malaisie, Thaïlande) et aux Émirats Arabes Unis, montre que les opérateurs de TIC investiraient de manière non-négligeable dans un marché qui propose des licences multiples. Il s'agit d'une règle fondamentale de la concurrence que de nombreux pays africains devraient accepter. Le caractère exécutoire est un élément important de tout nouveau règlement sur la concurrence. RASCOM ne peut pas tolérer une situation où l'on laisse libre cours aux monopoles de l'État uniquement parce qu'il s'agit d'organes de l'État et où l'on autorise ces monopoles à étouffer la concurrence. Le caractère exécutoire est la meilleure garantie pour l'investisseur étranger que les modalités selon lesquelles il a accepté d'investir dans le secteur des TIC seront confirmées au tribunal soit régional (tel que les tribunaux CEDEAO) soit national. La concurrence encouragera la croissance des affaires transfrontalières dans le secteur des TIC telles que les communications en ligne, les

services radio et télévision transfrontaliers et la construction et l'assemblage d'équipements transfrontaliers. Il conviendra de mettre en place des normes de contrôle de la qualité une fois qu'il existera un certain nombre d'entreprises. Les bonnes pratiques d'un pays africain peuvent être reproduites ailleurs. La plupart des organismes étatiques de réglementation craignent vraiment que la concurrence ouvre la porte à des entreprises peu scrupuleuses avec peu de capital et d'expérience dans le secteur dans lequel elles désirent s'implanter. De telles entreprises viennent en Afrique car elles voient le continent comme une proie facile qu'il faut rapidement dévorer. Ces opérateurs de l'ombre ont fait des ravages dans beaucoup de pays africains et les gouvernements se retrouvent, par leur faute, avec d'énormes problèmes tels que des traitements, salaires et obligations impayés à leurs employés, des projets non aboutis qui doivent être éradiqués ou ressuscités, ce qui coûte très cher au Trésor, et des droits de sécurité sociale non perçus, ce qui a pour effet de compromettre la protection sociale des travailleurs licenciés par ces entreprises. Il convient donc de trouver un juste équilibre entre la libéralisation totale des débouchés que RASCOM créerait et le besoin qu'éprouvent les gouvernements de protéger leurs citoyens d'opérateurs véreux.

Les règlements conçus pour protéger les citoyens des fournisseurs de services sont nécessaires, surtout dans les secteurs de la radio et des télécommunications. C'est un problème majeur pour la Commission fédérale des communications aux États-Unis et pour l'Union européenne. Le problème est plus important en Afrique où les règlements doivent refléter la culture particulière de chaque pays. Ce que la télévision sud-africaine autorise ne l'est pas forcément au Niger ou au Mali. Des règlements clairs, transparents, exécutoires et fondés sur la loi sont importants pour diminuer le risque de conduite irresponsable et risquée de la part des fournisseurs de services et des opérateurs dans le secteur des TIC. Les fournisseurs de TIC doivent respecter un nombre minimum de normes de bienséance et de convenance. Un accès libre qui conduit à la diffusion illégale de pornographie, à l'utilisation non réglementée de jeux en ligne et à la diffusion générale d'une propagande haineuse ne peut être toléré nulle part, même dans les pays africains.

Le cadre juridique et réglementaire doit également définir les droits et obligations des opérateurs. Comme cela a été souligné plus haut, les opérateurs ont le droit d'exécution sur les contrats, ce qui leur permet de prévoir comment leurs investissements seront utilisés dans la région. De tels contrats devraient attirer l'attention des investisseurs sur les statuts qui prévoient des pénalités en cas d'inconduite et un régime d'appropriation ou de saisie par l'État si les circonstances

le justifient. Ces « règles du jeu » ressembleraient aux dispositions réglementaires nationales que l'on trouve sur le continent et ailleurs.

Il faut bien comprendre que du fait de la nature socialement sensible du développement des TIC et des énormes coûts engendrés pour les entreprises, l'intérêt des gouvernements ne peut pas être marginal. Par exemple, les gouvernements ne peuvent pas ignorer les problèmes de sécurité. Dans de nombreux pays aujourd'hui, y compris en Afrique, il existe systématiquement une disposition dans les règlements concernant les TIC qui permet à l'État d'exercer le contrôle intérieur ultime sur les services en matière de TIC tels que l'Internet, pour des raisons de sécurité. Si un fournisseur est légitime et ne participe à aucune activité illégale, il devrait pouvoir exercer ces activités dans le cadre d'une clause d'« exception au titre de la sécurité nationale ». Le fournisseur demande à être traité de manière juste et équitable. Il ne doit pas faire l'objet d'actes de mauvaise foi et ne doit pas être forcé à entreprendre des activités qui ruineraient ses affaires au bout du compte. En Afrique peut être plus qu'ailleurs dans le monde, il convient de se méfier de cet aspect là. En promulguant ces règles de sécurité, il convient de créer des conditions qui ne piétinent pas les attentes légitimes des investisseurs de bonne foi.

Les procédures d'arbitrage et modes alternatifs de règlement des litiges (MARL) sont à présent des éléments habituels des systèmes nationaux de réglementation. De telles procédures pourraient très bien fonctionner pour RASCOM au niveau régional. Les règles d'arbitrage sont en général assez simples. Les autres MARL, tels que la médiation et la conciliation, ont également prouvé leur efficacité dans la résolution des litiges d'investissement au niveau national. Le choix du forum d'arbitrage et les lois applicables seraient identifiés dans chaque cadre régional de réglementation conçu pour RASCOM. Les pays africains devraient cesser d'arbitrer sous l'égide de la Chambre internationale du commerce. Dans un certain nombre de pays asiatiques (Bahreïn, Singapour et Malaisie), l'arbitrage ou la médiation se fait localement en cas de litige entre des opérateurs et le gouvernement. La logique derrière cela est compréhensible. Si l'État fournit aux investisseurs des garanties contre les risques commerciaux et politiques, alors les bénéficiaires de ces garanties ne peuvent pas ignorer les procédures de règlement des litiges du pays et trouver une autre solution pour une résolution juste de leur litige. Il faut qu'ils fassent confiance à la main qui les nourrit.

Il existe un dernier point dont il faut tenir compte : le contexte institutionnel en vertu duquel existeraient les règles qui régiraient les services de RASCOM. L'on pourrait prendre en considération les deux modèles qui ont déjà été

mentionnés, à savoir le modèle de l'Union européenne et celui de la Commission fédérale des communications. Le modèle de l'Union européenne comprend sept instruments législatifs (les Directives 19, 20, 21, 22, 58, 77 et 2887, toutes de l'année 2002). Comme cela a été dit précédemment, il a fallu dix ans pour mettre au point ces directives et elles ne furent intégrées au droit interne des 27 États membres de l'Union européenne qu'en mai 2011. Les enseignements tirés de cette expérience pourraient être très utiles à toute initiative régionale que RASCOM pourrait entreprendre. La Commission fédérale des communications est une agence indépendante dont le mandat lui permet de réglementer toute utilisation du spectre radio (y compris la télévision), toutes les communications interétatiques (par fil, câble ou satellite) et toutes les communications internationales qui aboutissent ou commencent aux États-Unis. Sa mission est de s'assurer que les services en matière de TIC soient disponibles pour les américains à des prix raisonnables. Elle peut prendre des sanctions pécuniaires, annuler des licences et statuer sur les plaintes qui relèvent de son ressort. Il y a beaucoup à apprendre du modèle de l'Union européenne et de celui de la Commission fédérale des communications, mais il en existe d'autres. Des pays tels que Bahreïn, Singapour, l'Égypte, le Brésil, le Chili, l'Afrique du sud et le Nigeria ont mis au point d'excellents régimes de réglementation. Établir un régime régional de réglementation pour RASCOM prendra du temps mais cela est faisable. Il existe sur le continent et dans la diaspora un très grand réservoir de talents africains disponibles pour cette entreprise. Fournir des services et produits TIC abordables aux africains sur le continent dans un cadre réglementaire juste et équitable est un objectif noble qui mérite qu'on s'efforce de l'atteindre. Les attentes sont grandes sur le continent pour que RASCOM se montre à la hauteur de défi.

### 3.6 CONCLUSION

Le présent rapport a traité de RASCOM en tant que BPR. Le bref historique de l'entreprise a été dépeint sur fond d'un secteur des télécommunications en pleine évolution sur le plan mondial, et plus particulièrement sur le continent africain. Les changements rapides des TIC de par le monde ont modifié le paysage des activités internationales commerciales et de développement. Les entrepreneurs, où qu'ils soient, tirent profit des outils TIC pour se lancer dans de nouveaux secteurs de commerce ou développer les secteurs existants. Le succès de *Safaricom* au Kenya et ailleurs, en est un excellent exemple. Ainsi, aujourd'hui, les pêcheurs et paysans (ainsi que les comptables et représentants du gouvernement) de ce pays peuvent utiliser M-PESA (service de transfert d'argent par téléphone portable). Cela démontre clairement que le

continent est propice au commerce des TIC. Les décideurs africains doivent exploiter ce filon au maximum.

## FOURNIR DES SERVICES ET PRODUITS TIC ABORDABLES AUX AFRICAINS SUR LE CONTINENT DANS UN CADRE RÉGLEMENTAIRE JUSTE ET ÉQUITABLE EST UN OBJECTIF NOBLE QUI MÉRITE QU'ON S'EFFORCE DE L'ATTEINDRE.

L'utilisation des TIC pour la réduction de la pauvreté est, en soi, un développement majeur sur le continent. Les gouvernements africains ainsi que leurs partenaires dans le développement ont compris le besoin d'augmenter le plus possible les opportunités de croissance et de développement. Leurs efforts ont été soutenus par les ONG dont certaines, telles que *Connect Africa*, ont joué un rôle déterminant dans le rassemblement des décideurs et des entrepreneurs pour la mise au point de stratégies sur l'utilisation des outils TIC dans les domaines de la science et de l'éducation, de la médecine et de l'agriculture. La défense de cette cause par les ONG a obligé les gouvernements à tenir compte des besoins spécifiques des pauvres dans la mise au point des stratégies TIC. Le rythme effréné des activités gouvernementales menées dans le secteur entre 1990 et 2000, ainsi que les avancées majeures au cours des dix dernières années, ont conduit à la création de projets d'infrastructure multinationaux destinés à contribuer à la croissance économique globale sur le continent. RASCOM est l'un de ces projets. Ses objectifs consistent à aborder le problème des conséquences de la fracture numérique entre l'Afrique et le reste du monde. Cette mission est positive et on ne doit pas la perdre de vue. Toutefois, si l'on veut qu'elle soit couronnée de succès, plusieurs problèmes doivent être résolus. Il faut effectuer des changements au niveau de la structure institutionnelle de RASCOM en mettant un accent plus fort sur sa nature commerciale. Il ne doit pas s'agir encore d'une filiale intergouvernementale de l'Union africaine pourvue principalement en représentants gouvernementaux. Les TIC représentent un commerce et il faut donc des personnes ayant un bagage commercial aux rôles de RASCOM. Il est possible de garantir l'intérêt du gouvernement grâce à la promulgation d'un cadre de réglementation juste et équitable et à son propre investissement dans le secteur.

Les opérations de RASCOM, qui sont gérées par une entreprise privée à Maurice, doivent être examinées minutieusement car si les changements structurels suggérés dans ce rapport venaient à être appliqués, cette entreprise n'aurait plus de raison d'être. En effet, RASCOM devrait être capable de gérer l'ensemble de ses opérations s'il dispose du personnel adéquat. Les ajustements institutionnels seront décisifs à l'avenir tandis que RASCOM déploie son programme de lancement de satellites et entreprend d'éviter les pièges des systèmes internationaux de câble sous-marin en Afrique de l'Ouest (SAT-3) comme en Afrique de l'Est (EASSy). Les changements institutionnels seuls ne suffisent pas à faire de RASCOM une entreprise rentable. Il faut un milieu propice pour que l'investissement et la croissance existent. Les politiques économiques et financières qui vont être adoptées au niveau régional pour attirer les investissements étrangers et transfrontaliers doivent se trouver au cœur de chaque processus de transformation de RASCOM. Par exemple, l'évaluation de l'utilisation et de l'impact des TIC au niveau de l'entreprise dans toutes les sous-régions d'Afrique pourrait être renforcée. De telles évaluations devraient apporter d'excellentes données sur les prix, les tarifs, les modalités des appareils TIC et de leur utilisation, sur les taux de pénétration de la téléphonie mobile et de large bande ainsi que sur l'octroi de services d'aval aux niveaux national et international. Une structure financière remaniée conjuguée à des politiques agressives d'amélioration des revenus et à un projet pour assurer d'autres sources de financement, peut aider à assurer l'avenir de RASCOM.

Certaines parties intéressées pourront avoir le sentiment que RASCOM n'a pas accompli grand-chose depuis 20 ans, compte tenu de la quantité des ressources injectées. Ce jugement

n'est pas juste et l'on ne peut pas arriver à une telle conclusion si facilement. Pour ce faire, il faudrait effectuer une évaluation complète de RASCOM. Une telle évaluation passerait en revue, entre autre, tous les aspects de l'organisation, notamment ses capacités opérationnelles et techniques sur vingt ans. Dans le cadre de ce processus, les responsables de RASCOM auraient l'opportunité de répondre aux questions des parties intéressées légitimes concernant leur gérance de l'entreprise depuis 1991/1992.

Comme nous l'avons dit plus haut, les gouvernements détiendront un intérêt dans RASCOM. Toutefois, ils devront mettre au point des politiques adéquates pour améliorer l'accès aux TIC, ce qui implique le développement de politiques régionales pour attirer l'investissement dans la construction de réseaux de base afin de fournir une connectivité internationale à haute vitesse dont l'ensemble du continent a grandement besoin. Il se peut que cela implique également des investissements de la part de chaque pays dans les réseaux de base, notamment pour garantir la pénétration dans les zones rurales. En plus de ces investissements critiques, les gouvernements devront renforcer la souveraineté du droit dans leur pays, assurer la protection des droits de propriété et mettre au point des réglementations qui soient exécutoires et justes. Une fois ce cadre de gouvernance globale en place, les gouvernements africains pourraient alors être certains que l'investissement attendu du secteur privé dans les TIC aura lieu. Une telle implication du secteur privé pourrait d'ailleurs venir d'une classe moyenne africaine en pleine expansion ainsi que de l'extérieur du continent. Tout cela nécessitera que les bonnes personnes se trouvent au bon endroit dans les institutions régionales africaines.

## RÉFÉRENCES

- AfDB (BAfD) (Banque africaine de développement) (2011) *The middle of the pyramid: Dynamics of the middle class market in Africa*. [Au centre de la pyramide : la dynamique de la classe moyenne en Afrique]. Aperçu du marché, 20 avril. Disponible à : [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/The%20Middle%20of%20the%20Pyramid\\_The%20Middle%20of%20the%20Pyramid.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/The%20Middle%20of%20the%20Pyramid_The%20Middle%20of%20the%20Pyramid.pdf)
- Guislain P, Ampah M, Besancon L, Niang C & Serot A (2005) *Connecting sub-Saharan Africa*. [Connecter l'Afrique subsaharienne] Washington DC : Banque mondiale.
- ITU (UIT) (Union internationale des télécommunications) (2007/08) *World Telecommunications/ICT Indicators 2007/08* [Indicateurs des télécommunications/TIC mondiales]. Genève : UIT.
- ITU (2010) *Measuring the information society* [Mesurer la société de l'information]. Genève : UIT.
- ITU (n.d.) *ICTs in Africa: Digital divide to digital opportunity* [Les TIC en Afrique : de la fracture numérique à l'accès au numérique]. Disponible à : [http://www.itu.int/newsroom/features/ict\\_africa.html](http://www.itu.int/newsroom/features/ict_africa.html).
- Williams MD (2010) *Broadband for Africa: Developing backbone communications networks*. [Large bande pour l'Afrique : développement des réseaux de communications de base]. Washington DC : Banque mondiale.

# 4 LA CÉCITÉ DES RIVIÈRES (ONCHOCERCOSE)

Orvill Adams

## 4.1 INTRODUCTION

Cette partie décrit la situation épidémiologique, la portée de la maladie et le nombre de personnes et des communautés touchées. Elle décrit le Programme de lutte contre l'onchocercose en Afrique de l'Ouest (OCP) et le Programme africain de lutte contre l'onchocercose (APOC). L'APOC a été lancé en 1995 pour éliminer l'onchocercose humaine dans les 30 pays de l'Afrique subsaharienne où la maladie était endémique. Avant l'OCP, en tant qu'initiative de coordination à grande échelle, la cécité affectait jusqu'à 50% des adultes dans certaines régions. L'onchocercose représentait un fardeau non seulement pour la santé et l'éducation mais aussi pour le développement économique.

## L'APOC A ÉTÉ LANCÉ EN 1995 POUR ÉLIMINER L'ONCHOCERCOSE HUMAINE DANS LES 30 PAYS DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE OÙ LA MALADIE ÉTAIT ENDÉMIQUE.

Les premiers efforts pour contrôler la maladie consistaient à lutter contre le vecteur par des épandages aériens de larvicides et par des pulvérisations manuelles (au sol) des lieux de reproduction, effectués pendant plus de 14 ans. En 1995, le programme a été élargi à des pays n'appartenant pas à la zone de l'OCP, et en 1997 une stratégie à base communautaire a été adoptée par l'APOC. La stratégie du traitement à l'ivermectine sous directives communautaires (TIDC) repose sur la participation active des communautés et encourage l'appropriation de cette initiative par les communautés et leur responsabilisation. La lutte est réalisée grâce à la distribution ciblée de l'ivermectine.

Cette partie de l'étude de cas traite des pays qui font partie du partenariat de l'APOC : l'Angola, le Burundi, le Cameroun, la République centrafricaine, le Tchad, le Congo, la République démocratique du Congo, la Guinée équatoriale, l'Éthiopie, le Gabon, le Kenya, le Liberia, le Malawi, le Mozambique, le Nigeria, le Rwanda, le Sénégal, le Soudan, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie. En outre, quatre pays de l'ancien OCP, à savoir, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guinée Bissau et la Sierra Leone, y participent.

### La maladie

L'onchocercose, communément appelée « cécité des rivières », est une maladie parasitaire causée par le ver filaire *Onchocerca volvulus*, transmise par les piqûres de mouches noires (ou simulies) infectées. Cette maladie est la principale cause de cécité dans le monde en développement. L'OMS estime qu'environ 120 millions de personnes présentent un risque de contracter la maladie et 18 millions de personnes sont déjà contaminées par les parasites. Plus le nombre de mouches noires par rapport à la population est élevé, plus l'intensité de la transmission et le niveau d'endémicité (c'est à dire la prévalence et l'intensité de l'infection dans la population humaine) sont élevés (OMS/APOC, 2010). Il est rapporté que près d'un demi-million de personnes sont aveugles ou atteintes de troubles de la vision à cause de la maladie. La maladie cause des démangeaisons et des affections cutanées diverses, qui conduisent souvent à la défiguration. La maladie affecte les conditions sociales et économiques des communautés particulièrement pauvres. Les personnes atteintes de la maladie éprouvent une faible estime de soi et les enfants ne peuvent pas se concentrer à l'école en raison des démangeaisons. Les perspectives de mariage sont réduites tant pour les hommes que pour les femmes. Beaucoup de gens ont abandonné les terres fertiles par peur de contracter la maladie. Il est estimé que plus de 250 000 km<sup>2</sup> des meilleures terres arables en Afrique de l'Ouest ont été abandonnés (Seymour, Kinder & Benton, s-d). L'APOC (2011) rapporte que dans les années 1970 les pertes économiques ont été estimées à 30 millions d'US\$, et que l'onchocercose



**Tableau 4.1 : APOC – couverture géographique et thérapeutique, en 2011**

Pays	Géographique (en%)	Thérapeutique (en %)
Angola	76,2	66,1
Burundi	100	74,2
Cameroun	98,9	75,5
République centrafricaine	82,4	77,2
Tchad	100	80,0
Congo	100	80,7
Côte d'Ivoire	20,3	17,2
République démocratique du Congo	86,0	65,5
Guinée Équatoriale	41,9	70,9
Éthiopie	100	80,1
Gabon	s/o	s/o
Ghana	97,7	75,8
Guinée Bissau	47,0	29,0
Liberia	41,1	62,1
Malawi	100	82,8
Nigeria	97,4	80,1
Sierra Leone	100	74,9
Soudan	87,7	53,7
Tanzanie	95,4	73,3
Ouganda	100	76,4

Source : APOC (2011)

thérapeutique est relativement élevée, avec 13 pays, indiqués à plus de 70 %.

Le mandat de l'APOC consiste à mettre en place un programme régional qui assure la durabilité, accroît la participation de la communauté et établit des partenariats avec des organisations non gouvernementales de développement (ONGD). En 1987, Merck & Co. Inc., a fait don de Mectizan (ivermectine) à l'OCP et lui a promis de fournir le traitement pour tous ceux qui en avaient besoin aussi longtemps que cela s'avérerait nécessaire. Après avoir mené une étude dans plusieurs pays et collaboré avec des scientifiques africains, le Programme spécial de recherche et de formation concernant les maladies tropicales (TDR/OMS) a conclu en 1995, qu'une stratégie de traitement sous

directives communautaires, impliquant la responsabilisation et la participation de chaque communauté ciblée, était réalisable. En outre, cette méthode a obtenu une couverture élevée du traitement et s'est avérée plus efficace que les systèmes traditionnels de santé publique. L'approche est fondée sur l'implication des communautés ciblées en les encourageant à assumer la responsabilité d'organiser la distribution des médicaments. La communauté est chargée de la prise des décisions quant à savoir quels devraient être les distributeurs et quand distribuer le médicament. La stratégie est appelée Traitement à l'ivermectine sous directives communautaires (TIDC). Elle a été adoptée en 1997 par l'APOC comme la stratégie centrale et la principale méthode de lutte contre l'onchocercose en Afrique. Amazigo (2008) rapporte qu'en 2000, une évaluation externe de l'APOC a conclu : « la stratégie de l'APOC du TIDC a été une stratégie opportune et innovatrice de lutte contre un fléau généralisé. Les communautés ont été profondément impliquées dans leurs soins de santé à grande échelle, ce qui suscite des espoirs de durabilité ». Les communautés sont formées par les partenaires extérieurs.

La stratégie permet à tous les partenaires de convenir de la promotion du traitement à l'ivermectine sous directives communautaires, efficace et auto-gérable, qui se poursuivra après la fin de l'APOC, en vue d'éliminer l'onchocercose de toutes les zones où elle représente un important problème de santé publique et socio-économique (APOC, 1999).

L'approche du TIDC a été introduite dans les systèmes de santé traditionnels au niveau des soins de santé primaires (SSP). Les populations pauvres des pays en développement sont confrontées à un manque de soins de santé de qualité et un meilleur accès aux soins de santé de base est l'objectif principal des services de SSP. Homeida et coll., (2002) soutiennent que l'introduction du TIDC permet de renforcer les SSP, et que des progrès significatifs ont été accomplis dans l'intégration structurelle et fonctionnelle du TIDC dans les pays affectés par l'onchocercose.

Une étude multi-pays et pluriannuelles réalisée par le TDR (OMS, 2008) a montré que la stratégie du TIDC est également appropriée pour certains autres types d'intervention en santé tels que la distribution de vitamine A, le traitement de la fièvre chez les jeunes enfants au niveau des ménages, la distribution de moustiquaires de lit imprégnées et le traitements contre la tuberculose. Étant donné que ces conditions de santé concernent principalement les pauvres, les stratégies sont des stratégies en faveur des pauvres. Les communautés où l'onchocercose est endémique sont typiquement dans les zones isolées qui ne disposent pas d'établissements et de services de santé en nombre

suffisant. Les problèmes de santé communs à toutes les zones couvertes par le TIDC sont des problèmes de santé des pauvres.

L'étude multi-pays a indiqué qu'une grande partie de l'intégration constatée dans le cadre du TIDC et des SSP, a été le résultat non pas d'une planification du ministère de la Santé, mais plutôt de décisions concrètes prises au niveau communautaire. Homeida et coll., (2002) suggèrent que « lorsque les professionnels de la santé se déplacent des centres de santé pour travailler au sein des communautés lors de la distribution d'ivermectine et de la supervision de routine du TIDC, d'autres programmes de santé administrés par ces personnes bénéficient grandement d'une telle interaction plus étroite avec les communautés » (OMS, 2008 : 98). En outre, le TIDC utilise les installations existantes autant que possible. Les moyens de transport utilisés pour distribuer l'ivermectine, par exemple, peuvent également être utilisés pour soutenir d'autres domaines de prestation de services.

### *Recherche opérationnelle*

L'APOC utilise les résultats de la recherche pour guider ses opérations et ses décisions politiques. Son partenaire de recherche principal est le TDR. L'APOC collabore également avec les universités et les instituts de recherche dans les pays développés et en développement. Les domaines de la recherche comprennent les moyens d'évaluer l'impact du TIDC, les conditions de mise en œuvre et d'évaluation du TIDC, et la cartographie de l'onchocercose. Un outil appelé la cartographie épidémiologique rapide de l'onchocercose (REMO) a été mis au point grâce à cette recherche. L'outil permet d'identifier les communautés présentant un risque de contracter l'onchocercose. Une évaluation indépendante a rapporté qu'entre 1996 et 2004 l'APOC a apporté un soutien financier annuel d'environ 307 000 US\$ à la recherche opérationnelle (OMS/APOC, 2005). Plus récemment, au titre d'un programme de recherche d'un macrofilaricide, l'APOC et le TDR ont apporté chacun un financement annuel de 700 000 US\$.

### *Intégration au système de santé*

Comme susmentionné, des avantages peuvent être tirés lors de l'intégration de la stratégie de l'APOC au système de soins de santé primaires. Étant donné la nature du mandat de l'APOC en portée et en durée (jusqu'en 2015), la seule façon de le rendre durable et de s'appuyer sur ses réussites est de l'intégrer au système de santé. Toutefois, on craint que l'intégration à des systèmes de santé très faibles ou limités, qui souffrent de faibles niveaux de financement, d'infrastructures insuffisantes et d'une pénurie de ressources humaines, puisse nuire aux réalisations de l'APOC. Néanmoins, l'intégration peut offrir des avantages en réduisant le double

emploi ou l'effondrement des activités. Les domaines d'intégration pourraient inclure la simplification des structures hiérarchiques, la facilitation de la planification et une diminution des demandes de ressources. Un seul plan d'action, un seul système de transport et une équipe unique de superviseurs peuvent réduire les coûts globaux.

## ÉTANT DONNÉ LA NATURE DU MANDAT DE L'APOC EN PORTÉE ET EN DURÉE (JUSQU'EN 2015), LA SEULE FAÇON DE LE RENDRE DURABLE ET DE S'APPUYER SUR SES RÉUSSITES EST DE L'INTÉGRER AU SYSTÈME DE SANTÉ.

L'intégration oblige les gouvernements à s'engager à adopter l'idée du traitement sous directives communautaires (TDC) et à se mettre d'accord pour allouer le financement nécessaire à la formation et au soutien du TDC. Il est suggéré que l'intégration est plus faisable quand il s'agit de stratégies qui traitent de maladies connexes de même niveau de priorité politique, comme les maladies tropicales négligées (par exemple, la dracunculose, les leishmanioses et la schistosomiase). Les données factuelles recueillies au cours de 12 années d'expérience prouvent désormais de façon convaincante que le TDC peut non seulement lutter efficacement contre de simples maladies comme l'onchocercose, mais peut aussi améliorer la promotion de la santé et la lutte contre les maladies, renforcer les structures du système de santé de base, faciliter l'établissement de meilleures relations entre les communautés et le personnel de santé, et créer une étape indispensable pour aider les pays à honorer leurs engagements concernant la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) (OMS/APOC, 2007).

Le renforcement des systèmes de santé exige des ressources importantes en termes d'argent, de capacités de gestion et de compétences des prestataires de soins de santé pour offrir des services. On peut beaucoup apprendre de la participation utile des communautés à l'organisation, à la gestion et à la prestation de leurs propres services de santé. Bien que la nécessité pour les pays de travailler collectivement à gérer un problème de santé tel que l'onchocercose, soit reconnue, il est moins évident que cela soit le cas, quand ces mêmes pays sont confrontés au traitement d'un large éventail de maladies.

### Gouvernance et gestion

L'APOC est un partenariat public-privé, reposant sur cinq principes fondamentaux de fonctionnement :

- l'appropriation par les communautés et leur responsabilisation ;
- la durabilité ;
- la prise de décisions fondée sur les preuves scientifiques ;
- le partenariat ; et,
- l'évaluation externe.

Le partenariat comprend 20 pays donateurs, 15 ONGD, 19 pays africains participants, Merck & Co. Inc, des organisations et des institutions de recherche, et 146 000 communautés endémiques. Tous les partenaires sont représentés au Forum d'action commune (FAC), qui est le principal organe directeur de l'APOC. Le FAC se réunit annuellement, examine et approuve tous les plans d'action et les budgets. Le Comité des agences parrainantes (CAP) fait office de secrétariat exécutif, au nom du FAC. Il est composé de l'OMS, de la Banque mondiale, de la BAfD, du président de la coalition des ONGD, du conseiller juridique de l'OMS et de la direction de l'APOC. Le CAP se réunit quatre fois par an et organise une planification à moyen et à long termes, approuve les propositions et les plans nationaux et prend des décisions provisoires au nom du FAC.

Le siège de l'APOC est à Ouagadougou, au Burkina Faso, où le personnel permanent gère les activités quotidiennes en collaboration avec le bureau de liaison des ONGD à Genève. L'APOC est soutenu par un Comité consultatif technique (CCT), composé de 10 membres qui sont des experts techniques dans les domaines de la lutte contre l'onchocercose, des systèmes de santé et de l'épidémiologie. Le CCT se réunit deux fois par an, et recommande l'application du financement de l'APOC pour des projets de TIDC.

Au niveau de chaque pays, il existe un groupe de travail national contre l'onchocercose (GTNO), composé de représentants du ministère de la Santé, de responsables de programmes, d'ONGD partenaires et du bureau national de l'OMS. Le groupe de travail est chargé des activités de l'APOC au niveau national. Les ministres de la Santé des pays participants sont membres du FAC et jouent un rôle actif dans la gouvernance de l'APOC.

L'agence d'exécution de l'APOC est l'OMS, et le Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique supervise directement la gestion de l'APOC, tandis que le siège de l'OMS fournit une assistance administrative et technique.

L'agent financier de l'APOC est la Banque mondiale, qui a mis en place un fonds fiduciaire spéciale de l'APOC dans lequel les contributions des donateurs sont versées et à partir duquel les fonds nécessaires pour l'exécution du programme sont tirés. Le fonds fiduciaire est géré conformément aux règles de la Banque mondiale.

### 4.3 BIENS PUBLICS RÉGIONAUX ET PARTENARIAT

Cette partie traite de la cécité des rivières dans le cadre de la taxonomie (ou classification) des biens publics régionaux de Sandler dans le document d'information de Chaponda. Elle définit les caractéristiques et les avantages éventuels pour les divers partenaires. Elle examine les partenariats et les mécanismes inter-pays. La structure du partenariat, ses membres, sa gouvernance et ses structures de gestion sont étudiés dans le contexte des ressources partagées et des prises de décisions concertées. Ferroni (2001) suggère que le succès des BPR dépend des facteurs suivants :

- des participants ayant un sentiment profond de leur objectif commun ;
- de la bonne combinaison de direction et de soutien ;
- des mécanismes de résolution des différends ;
- d'un engagement à long-terme des participants ;
- des mesures nationales qui s'alignent sur les efforts régionaux et les facilitent ;
- des mécanismes de compensation pour ceux qui subissent une perte due au partenariat ; et,
- des parties contractantes qui se lient par des traités ou accords auto-exécutoires.

Qui plus est, Ferroni (2001) fait valoir que les BPR impliquent généralement la mise en œuvre de trois types d'activités :

- l'investissement dans le savoir et le dialogue non-spécifique aux pays, et la recherche sur les technologies censées être du domaine public ;
- des mécanismes de gestion inter-pays des externalités transfrontalières négatives ou de création d'externalités bénéfiques ; et,
- des actions spécifiques aux pays, entreprises pour tirer profit des deux activités précédentes.

Le programme africain de lutte contre l'onchocercose (APOC) est un bon exemple de ces trois activités. Il intègre

la recherche inter-pays avec la participation de scientifiques internationaux et nationaux. Il utilise la technologie inter-pays de la cartographie épidémiologique rapide de l'onchocercose (REMO) et diffuse les informations dans les divers pays afin de permettre une meilleure gestion thérapeutique de la maladie.

### Objectif commun

Dans son rapport intitulé « Victoire sur la cécité des rivières », le Dr. Ebrahim Samba, ancien directeur du Programme de lutte contre l'onchocercose (OCP) et ancien directeur régional pour l'Afrique de l'OMS, a déclaré que le succès de la campagne contre la cécité des rivières permet de tirer plusieurs enseignements applicables à n'importe quel programme en Afrique, à savoir :

- Une vision commune partagée entre les pays africains bénéficiaires au plus haut niveau et les partenaires non africains. La lutte contre la maladie dans la région constitue un bien public, et il faut fournir un effort régional coordonné et global pour empêcher la propagation de la maladie au-delà des frontières nationales.

## UN EFFORT D'UNE DURÉE DE DEUX, TROIS OU CINQ ANS « N'EST QU'UNE PERTE DE TEMPS ». LA CAMPAGNE CONTRE LA CÉCITÉ DES RIVIÈRES ÉTAIT PRÉVUE POUR UNE DURÉE DE 20 ANS MAIS A DURÉ PLUS DE 30 ANS.

- Un engagement à long terme. Un effort d'une durée de deux, trois ou cinq ans « n'est qu'une perte de temps ». La campagne contre la cécité des rivières était prévue pour une durée de 20 ans mais a duré plus de 30 ans.
- La puissance du partenariat. L'engagement effectif d'organisations très diverses (allant des entreprises privées aux institutions multilatérales et aux ONG locales) dans la lutte contre cette maladie, a permis de mettre en œuvre des interventions rentables et efficaces, fondées sur une meilleure allocation des ressources et une vaste expertise.
- L'appropriation et la participation locales. Inculquer la notion d'appropriation aux collectivités locales est un élément indispensable.

- Une bonne équipe technique. Il est indispensable d'avoir une équipe d'experts et de directeurs techniques pour mettre en œuvre la vision globale, tout en gérant les ressources humaines et financières d'un programme complexe, coûteux et de longue durée (Akande, 2003).

Ces caractéristiques attribuées à l'APOC par le Dr. Samba, qui a remporté le prix africain de 1992 pour sa contribution à la lutte contre l'onchocercose, rejoignent plusieurs des éléments énumérés par Feronni (2001) pour la réalisation réussie d'un bien public régional.

La direction du programme de lutte contre l'onchocercose comprend les ministres de la Santé des pays participants, ce qui lui permet de participer pleinement aux processus stratégiques et décisionnaires au niveau régional. Le partenariat de l'APOC au niveau national est guidé par un protocole d'accord en vertu duquel le ministère de la Santé et les partenaires de l'Organisation non-gouvernementale de développement (ONGD) conviennent d'établir un Groupe de Travail National de Lutte contre l'Onchocercose (GTNO) afin de formuler et de mettre en œuvre un plan national de lutte contre l'onchocercose. Le ministère et les partenaires de l'ONGD s'engagent à prendre en charge au moins 25% des frais du Traitement à l'ivermectine sous Directives Communautaires (TIDC) et à soumettre des rapports d'activités et financiers annuels à l'APOC. Les partenaires acceptent également de se soumettre à des évaluations internes et externes, y compris des audits, et de faciliter les visites et les activités du personnel ou des représentants de l'APOC. Pour devenir un pays participant à l'APOC, le GTNO doit remplir et soumettre une demande de soutien à l'APOC. Le GTNO doit démontrer que la maladie constitue un problème socioéconomique qui affecte la santé publique et doit s'engager à compter sur le TIDC comme méthode d'intervention principale (voir l'Annexe A).

Les pays sont de plus en plus conscients du fait que les maladies transmissibles ne respectent pas les frontières. Lorsqu'une région endémique s'étend au-delà des frontières d'au moins deux États adjacents, ces pays doivent trouver des moyens de coopérer. Les personnes infectées par l'onchocercose transmettent aussi la maladie lorsqu'elles émigrent d'un pays à l'autre. Lors de sa 14<sup>e</sup> session à Kampala en Ouganda au mois de décembre 2008, le Forum d'action commune (FAC) a demandé aux pays où l'onchocercose est endémique de renforcer leur coopération transfrontalière en vue de contrôler et d'éradiquer cette maladie et d'autres Maladies tropicales négligées (MTN).

### Encadré 4.1 : L'expérience du Programme de donateur du Mectizan – Principes relatifs au partage du pouvoir dans le partenariat

- Mettez de côté les programmes individuels des collaborateurs et restez concentrés sur les objectifs du partenariat.
- Dans la mesure du possible, permettez à ceux qui sont les plus touchés par une décision de déterminer leurs besoins et priorités.
- Pour régler les différends délicats, utilisez les services individuels d'une entité consultative indépendante d'expertise incontestée dont le seul mandat est de poursuivre les objectifs du partenariat.
- Trouvez des moyens d'entretenir des relations importantes, en particulier en cas de désaccord.
- Insistez sur le fait d'être convaincu de la proposition d'un partenaire, au moyen de données factuelles les plus claires possibles, plutôt que d'accepter la prise de décisions contraires à votre bon sens. Une acceptation mutuelle crée des relations plus solides basées sur la confiance plutôt que sur la force.
- Cherchez à comprendre les structures, les processus et les exigences de l'autre partenaire pour éviter d'être pris au dépourvu par des demandes imprévues.
- Déployez vos représentants disponibles les plus crédibles et possédant le plus de connaissances pour contrebalancer l'expertise de vos partenaires les plus puissants.
- Attendez-vous à l'inattendu. Soyez prêts à répondre aux besoins en constante évolution des partenaires.

### Partenariat public-privé

Le partenariat Merck & Co. Inc. est considéré comme unique en son genre. Une évaluation du « Programme donateur du Mectizan » (PMD) a permis de constater que le programme se conforme de très près aux intérêts des divers partenaires (Peters & Phillips 2004). Tout en ayant des objectifs à long terme, le PMD et l'APOC ont démontré l'efficacité d'une approche basée sur des évaluations périodiques professionnelles et axées sur les résultats. Il semblerait aussi que le besoin d'obtenir des fonds n'était pas considéré comme le facteur principal dans le partenariat. Cette constatation pourrait s'expliquer par le fait que Merck, ainsi que le programme et certaines organisations partenaires ont facilité l'accès aux ressources nécessaires. Il a également été constaté que la gouvernance et la gestion étaient efficaces. En revanche, la promotion publique du partenariat et des réalisations du programme, ont été identifiées comme

une faiblesse. Il a été suggéré qu'une amélioration de la communication entre les partenaires serait souhaitable.

Binger (2003) et Sandler (2003), identifient la cécité des rivières comme un bien public impur, avec la technique d'agrégation étant celle du « maillon le plus faible ». Ce problème sera examiné afin de déterminer les caractéristiques de la lutte contre la cécité des rivières en tant que bien public régional.

Dans une étude sur la relation entre Merck & Co. Inc. et l'OMS dans le cadre du partenariat de l'APOC, Levine (2005) a identifié un ensemble de principes relatifs au partage du pouvoir dans le partenariat qui ont contribué au succès du programme. Ces principes sont présentés dans l'Encadré 1.

Ces principes de partenariat concordent avec les caractéristiques de réussite des BPR décrits par Ferroni (2001). Il a été proposé que d'autres programmes puissent être développés à l'aide de ce modèle de partenariat public-privé.

### Alignement

Ferroni (2001) suggère qu'il faut aligner les mesures nationales sur les efforts régionaux et leur permettre de les soutenir afin d'obtenir des biens publics régionaux efficaces. Les 19 pays partenaires de l'APOC représentent quatre communautés économiques : la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ; la Communauté de développement de l'Afrique Australe (SADC); la Communauté économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC); et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Est (CEEAE). Chacune de ces communautés économiques a intégré la lutte contre les maladies transmissibles dans ses plans stratégiques en matière de santé.

## 4.4 LE FINANCEMENT DES BIENS PUBLICS ET L'ONCHOCERCOSE

Il est difficile de financer la lutte contre l'onchocercose en tant que bien public parce que le financement collectif pourrait avoir tendance à supplanter le financement national volontaire. Cette substitution a lieu lorsque la contribution d'un pays ou d'un acteur se substitue parfaitement à la contribution des autres. Les BPR ont un impact sur quelques pays dans une région. Plus les avantages nationaux dérivés d'un bien ou d'un service sont importants, plus le pays qui en bénéficie est susceptible d'y contribuer ou de le financer. Binger (2003) suggère que les mécanismes les plus fiables pour financer les biens publics mondiaux (BPM) dans les pays en voie de développement seraient :

- l'Aide publique au développement (APD) ;
- les institutions financières internationales (IFI) ;

- le soutien continu et accru de la Banque mondiale ;
- l'ONU, par le biais de ses honoraires d'évaluation ;
- l'allègement de la dette ;
- le dégagement de ressources, notamment par l'élimination ou la réduction des subventions à l'énergie et à l'eau, par exemple ;
- l'obtention de dons provenant des fondations à but lucratif et à but non lucratif ; et,
- la création de partenariats public- privé.

L'APOC est financé par les trois mécanismes principaux suivants :

- des fonds fiduciaires disponibles au titre de l'APOC ;
- les contributions des gouvernements nationaux des pays membres de l'APOC ; et,
- des fonds en provenance des ONGD.

Le financement de l'APOC n'est pas obligatoire ; il est entièrement financé par des contributions volontaires de plus de 25 pays, institutions et fondations donateurs. L'APOC mobilise des dons de fondations à but lucratif et non lucratif ainsi que du secteur privé. La Banque mondiale et l'OMS sont des organisations multilatérales de premier plan mais le PNUD et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ont joué un rôle important dans l'OCP et l'APOC. Le fonds fiduciaire de l'APOC est géré par la Banque mondiale qui obtient des fonds de donateurs, gère les décaissements et soumet des rapports annuels au FAC. Un récapitulatif des ressources du fonds fiduciaire de l'APOC est présenté dans le Tableau 4.2 ci-après :

**Tableau 4.2 : Récapitulatif des ressources du fonds fiduciaire de l'APOC**

Budget approuvé (1996 à 2010)	135 millions US\$
Montant des fonds promis (1996 à 2010)	128 millions US\$
Dépenses (1996 à 2007)	112,5 millions US\$
Fonds promis mais non dépensés (1996 à 2010)	15,5 millions US\$
Déficit de financement (1996 à 2010)	7,0 millions US\$
Fonds supplémentaires nécessaires pour poursuivre les activités jusqu'en 2015	46,4 millions US\$
Déficit total de financement (1996 à 2015)	56,4 millions US\$
Ressources totales (1996 à 2015)	181,4 millions US\$

Ce tableau indique que des fonds supplémentaires sont requis pour achever la deuxième phase du programme de lutte contre la cécité des rivières : l'éradication de la maladie. Le coût total de la Phase II est estimé à 122,03 millions US\$, sans compter le coût des médicaments fournis gratuitement par Merck, l'entreprise pharmaceutique partenaire de longue date. Il est estimé que le Fonds africain de développement (une facilité de la BAfD) finance 20% du coût total, les autres donateurs 54%, les ONG 15% et les gouvernements participants 11% du coût total (BAfD, 2008).

Malgré la crise de l'endettement, les pays et les donateurs ont promis de continuer à financer l'APOC. Cependant le FAC a reconnu la nécessité de mobiliser des fonds supplémentaires. Lors de la 24<sup>e</sup> session du Comité consultatif technique (CCT), le FAC a recommandé que la planification et la mobilisation des fonds pour la lutte contre l'onchocercose devraient s'appuyer sur les mécanismes existants tout en recherchant de nouvelles possibilités de financement aux niveaux international et national (APOC, 2007). Hodgkin et coll., (2007) ont considéré qu'il s'agit d'une recommandation stratégique et ils suggèrent que les nouvelles possibilités de financement comprennent de nouvelles initiatives ainsi que la mobilisation de fonds pour lutter contre les MTN.

D'après un rapport de l'OMS (OMS, 2007), 60 millions US\$ auraient été mobilisées lors de la réunion susmentionnée et 80% de ces fonds auraient été consacrés aux activités techniques et opérationnelles dans les pays endémiques. Six objectifs relatifs aux activités ont été déterminés (voir le Tableau 4.3).

Le financement total de la lutte contre l'onchocercose en Afrique a mis en évidence des contributions importantes de la part de la communauté des donateurs. La Phase 1 à 4 de l'OCP (1974 à 2003) a reçu une contribution totale d'un montant de 521 926 101 US\$ sur une période de 28 ans. Les contributions pour la Phase 1 de l'APOC (1996 à 2002) se sont élevées à 56 826 209 US\$, passant de 4 239 007 US\$ en 1996 à un montant maximal de 12 156 610 US\$ en 2000. Les contributions pour la Phase II de l'APOC (2002 à 2015) sont passées de 2 630 717 US\$ en 2002 à un montant de 20 837 508 US\$ en 2009 (Bundy, 2009).

En 2007, Merck s'est engagé, outre les médicaments gratuits, à contribuer jusqu'à 25 millions US\$, ce qui représentait environ la moitié du financement estimé nécessaire pour éliminer l'onchocercose au cours des huit prochaines années. La Banque mondiale a convenu de travailler en collaboration avec Merck et d'autres partenaires pour mobiliser les 25 millions d'US\$ manquants.

Le coût du programme, en ne tenant compte que du financement des donateurs, a été estimé à 0,11 US\$ par personne par an. Les dons ont permis de réduire le coût du programme. Merck donne les médicaments et couvre les frais d'expédition, la Banque mondiale et l'OMS prennent en charge tous les frais administratifs. Il en résulte que 100% des fonds des donateurs servent aux opérations nationales.

Au niveau national, le soutien au TIDC, se limite principalement à mettre des établissements à disposition et à fournir les salaires du personnel. Les activités telles que la formation, la mobilisation, le suivi et la supervision ne sont généralement pas financées. Le financement des projets de TIDC ne provient que rarement par l'intermédiaire du système des soins de santé primaires (SSP).

#### 4.5 MESURE DU SUCCÈS

Cette partie présente les succès de l'OCP et de l'APOC, ainsi que les méthodes généralement reconnues pour mesurer la réussite.

##### Facteurs de succès

L'APOC et son prédécesseur l'OCP, sont généralement reconnus comme des exemples de réussite dans le domaine des biens publics régionaux. Le fait que le programme ait continué à fonctionner par delà les frontières en dépit des conflits politiques à l'intérieur et entre plusieurs pays, démontre clairement l'existence d'une collaboration transfrontalière et le fait que les gouvernements reconnaissent la lutte contre l'onchocercose comme un bien public régional. Ceci est dû en partie, à sa réputation de programme honnête et efficace. Seketeli (2002) affirme que tous les membres du partenariat font leur part de travail.

L'APOC a aidé les ministères de la Santé dans au moins 14 pays, à renforcer les capacités administratives et techniques dans le domaine de la prestation des soins de santé. Les communautés ont également bénéficié d'activités de promotion de la santé et de l'éducation sanitaire dispensée à la population.

Les résultats principaux attribués à l'APOC sont les suivants :

- près de 70 millions de personnes ont subi le traitement à l'ivermectine en 2009, à savoir 75% de la population ciblée (90 millions) ;
- un total cumulatif de 447 millions de traitements à l'ivermectine ont été dispensés ;
- les projets de TIDC dans 96% des pays cibles protègent 94 millions de personnes ;
- 91% de l'APOC est couvert géographiquement ;
- 89% de couverture thérapeutique ;

L'APOC A AIDÉ LES MINISTÈRES DE LA SANTÉ DANS AU MOINS 14 PAYS, À RENFORCER LES CAPACITÉS ADMINISTRATIVES ET TECHNIQUES DANS LE DOMAINE DE LA PRESTATION DES SOINS DE SANTÉ.

**Tableau 4.3 : Objectifs techniques et opérationnels, de 2008 à 2015**

Objectifs pour 80% des fonds	Contenu	Coût estimé en millions d'US\$
Objectif 1	Établir des programmes nationaux durables de lutte contre l'onchocercose dans tous les pays endémiques de l'Afrique.	24,78
Objectif 2	Exécuter les activités de lutte contre l'onchocercose conjointement avec d'autres interventions de lutte contre la maladie (comme la supplémentation en vitamine A et la distribution de médicaments antihelminthiques).	5,21
Objectif 3	Déterminer quand et où il convient d'arrêter le traitement à l'ivermectine.	9,96
Objectif 4	Réduire le risque de transmission de l'onchocercose en provenance des pays de l'ex-OCP.	5,40
Objectif 5	Veiller à ce que les gouvernements assument au bout du compte l'entière responsabilité de la lutte contre l'onchocercose.	0,84
Objectif 6	Mettre un terme à toutes les opérations de l'APOC sans compromettre les acquis et les investissements passés.	1,81

- 146 000 communautés participent au traitement à l'ivermectine sous directives communautaires (TIDC) ; et,
- le taux de rentabilité économique est estimé à 17% des fonds investis.

Le traitement annuel à l'ivermectine dans les pays participant à l'APOC, est passé de 1,5 millions de personnes en 1997 à 65,4 millions de personnes en 2009. La cible prévue pour l'an 2015 est de 90 millions de personnes.

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, en raison du calendrier d'exécution limité de l'APOC, la question de la durabilité est une préoccupation majeure. L'APOC, en collaboration avec plusieurs partenaires internationaux, s'efforce d'intégrer ses activités dans les systèmes de santé nationaux. Des consultants soutenus par l'APOC aident les pays à réfléchir à la question du transfert des responsabilités, et le Cameroun, l'Ouganda et la Tanzanie ont déjà élaboré des plans de transfert des responsabilités. L'APOC a utilisé la notion du suivi comme approche clé dans son programme. Les programmes nationaux préparent des rapports d'étape trimestriels. Les projets de TIDC sont assujettis à une évaluation externe et nationale. Au moins 85 projets TIDC sont évalués chaque année. Les résultats des évaluations servent de rétroaction aux communautés et fournit des données permettant de peaufiner les divers projets.

L'APOC a également travaillé avec plusieurs écoles d'infirmières et facultés de médecine afin d'améliorer les connaissances des prestataires de soins de santé concernant la maladie. Le programme poursuit son travail avec le Programme spécial de recherche et de formation concernant les maladies tropicales (TDR), les universités et les scientifiques africains afin de mener une recherche opérationnelle sur les diverses dimensions de la lutte contre l'onchocercose. Certains aspects du programme pourraient être améliorés. Une plus grande intégration des questions de parité des sexes dans les activités de l'APOC est un domaine sur lequel il convient de mettre davantage l'accent en menant des activités de recherche et de mise en œuvre à cet égard.

#### 4.6 ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Les pays endémiques reconnaissent que l'onchocercose est un grave problème affectant la santé publique qui a un impact sur les conditions socio-économiques d'un pays. Ils reconnaissent également que ce sont leurs populations pauvres qui sont les plus affectées. Cette maladie n'a pas de frontières. Par conséquent, il est nécessaire de mener des actions transfrontalières en conformité avec des accords où les

rôles, les fonctions et les attentes de tous les partenaires sont clairement énoncés.

### L'APOC A CONSTATÉ QU'EN L'ABSENCE DE CONFIANCE MUTUELLE ET DE TRANSPARENCE, CE TYPE DE PARTENARIAT EST VOUÉ À L'ÉCHEC. TOUS DOIVENT S'ENGAGER AVEC UN OBJECTIF COMMUN.

L'APOC a les caractéristiques d'un bien public régional. Aux termes de l'accord conclu avec les pays, ceux-ci doivent s'engager à mettre en œuvre une stratégie commune de traitement et sans tarder, rechercher la durabilité dans leur travail. Le partenariat comprend de nombreux acteurs ayant des philosophies économiques et des positions socio-économiques très diverses (publiques, à but lucratif, à but non lucratif, les bénévoles). L'APOC a constaté qu'en l'absence de confiance mutuelle et de transparence, ce type de partenariat est voué à l'échec. Tous doivent s'engager avec un objectif commun.

S'il est évident que les succès de l'APOC sont dus en grande partie au soutien et à l'engagement de la communauté des donateurs depuis de nombreuses années, il n'aurait toutefois pas réussi sans la direction (leadership) soutenu des pays concernés. Face aux conflits et au climat politique fissuré qui règne dans certains pays, l'OCP et l'APOC ont démontré que la collaboration inter-pays peut maîtriser un problème grave affectant la santé publique, même lors de crises sociales et politiques. L'APOC a coordonné des rencontres transfrontalières entre des pays comme la Guinée, la Sierra Leone et le Liberia, le Togo et le Bénin, ainsi qu'entre le Bénin et le Nigeria (APOC, 2006).

La déclaration de Yaoundé sur la lutte contre l'onchocercose en Afrique (voir OMS, 2006) reflète l'acceptation des pays participants du fait qu'ils ne peuvent indépendamment des autres, empêcher cette maladie de se propager dans leur pays et qu'ils doivent travailler ensemble pour réduire les risques de transmission de la maladie dus aux mouvements transfrontaliers des personnes et au vecteur de la maladie. Les pays ont convenu dans cette déclaration :

- d'exprimer leur engagement à œuvrer ensemble pour accélérer l'élimination dans tous les pays de la cécité des

rivières en tant que problème de santé publique et socio-économique ;

- d'affirmer la direction nationale et de recommander l'établissement de programmes nationaux durables de TIDC dans tous les pays de la région où l'onchocercose est endémique ; et,
- d'exhorter les pays endémiques à s'engager au niveau de leur budget annuel en vue de mener des activités de lutte contre l'onchocercose en les intégrant dans les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) conformément aux ODM.

Chaque pays membre est doté désormais d'une structure de coordination fonctionnelle connue sous le nom de GTNO. Les ministères de Santé planifient, mettent en œuvre, effectuent le suivi et évaluent toutes les activités en cours. L'APOC a travaillé avec ses pays partenaires pour renforcer les capacités aux niveaux national et local, en formant des centaines d'épidémiologistes, d'entomologistes et autres spécialistes dans les ministères nationaux de Santé. Ils ont réalisé ce travail grâce au financement externe, mais aussi grâce aux politiques nationales qui appuient le renforcement des capacités dans et entre les pays. La participation active des pays au FAC et aux autres organismes de l'APOC, a également contribué au succès du programme.

## REFERENCES

- Akande L (2003) Victory over river blindness [Victoire sur la cécité des rivières]. *Africa Recovery* 17(1).
- Amazigo U (2008) The African Programme for Onchocerciasis Control (APOC) [Le Programme africain de lutte contre l'onchocercose]. *Annals of Tropical Medicine and Parasitology* 102(1) : 519–522.
- APOC (Programme africain de lutte contre l'onchocercose) (2007) *Report of the 24th Session of the Technical Consultative Committee (TCC)* [(Rapport de la 24<sup>e</sup> session du Comité consultatif technique] (CCT). Disponible à : [http://www.who.int/apoc/about/structure/tcc/tcc24\\_final\\_report.pdf](http://www.who.int/apoc/about/structure/tcc/tcc24_final_report.pdf).
- BAfD (Banque africaine de développement) (2008) *AfDB Approves US \$ 24.5 million for Onchocerciasis Control Program in Africa*. [La BAfD approuve 24,5 millions d'US\$ pour la lutte contre l'onchocercose] Communiqué de presse. Disponible à : <http://allafrica.com/stories/200807151128.html>.
- Binger A (2003) Global public goods and potential mechanisms for funding availability [Biens publics mondiaux et mécanismes potentiels pour la disponibilité de fonds]. Document d'information préparé pour la cinquième séance de la réunion du Comité pour la politiques de développement, du 7 au 11 avril. Disponible à : [http://www.un.org/esa/policy/devplan/al\\_binger.pdf](http://www.un.org/esa/policy/devplan/al_binger.pdf).
- Ferroni M (2001) *Regional public goods in official development assistance*. [Biens publics régionaux dans le cadre de l'aide publique au développement] INTAL-ITD-STA Publication occasionnelle 11. Disponible à : <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=33036477>.
- Homeida M et coll., (2002) APOC's strategy of community-directed treatment with Ivermectin (CDTI) and its potential for providing additional health services to the poorest populations. Programme africain de lutte contre l'onchocercose. *Annals of Tropical Medicine and Parasitology* 96(1) : S93–S104.
- Levine J (2005) Case study: How Merck and WHO have sustained a fragile balance of power in their battle against river blindness. [Étude de cas : comment Merck et l'OMS ont maintenu un équilibre fragile des pouvoirs dans la lutte contre la cécité des rivières] *Stanford Social Innovation Review* 3(3) : 60–67.
- Lusamba-Dikassa P, Akiwumi Z & Leak S (eds) (2010) *15 years of APOC, 1995–2010 [15 ans d'APOC, de 1995 à 2010]*. OMS.
- Peters D & Phillips T (2004) Mectizan Donation Programme: Evaluation of a public-private partnership [Programme de donation du Mectizan : l'évaluation d'un partenariat public-privé]. *Tropical Medicine & International Health* 9(4).
- OMS & APOC (Organisation mondiale de la santé & Programme africain de lutte contre l'onchocercose) (2007) *Revitalizing health care delivery in sub-Saharan Africa: The potential of community-directed interventions to strengthen health systems*. [Relancer la prestation des soins de santé en Afrique subsaharienne : le potentiel des interventions sous directives communautaires pour renforcer les systèmes de santé] Disponible à : [http://www.who.int/apoc/publications/EN\\_HealthCare07\\_7\\_3\\_08.pdf](http://www.who.int/apoc/publications/EN_HealthCare07_7_3_08.pdf).
- OMS (Organisation mondiale de la santé) (2006) *The Yaounde Declaration on Onchocerciasis Control in Africa*. [Déclaration de Yaoundé sur la lutte contre l'onchocercose en Afrique] Disponible à : [http://www.who.int/apoc/sustainability/yaounde\\_declaration/en/index.html](http://www.who.int/apoc/sustainability/yaounde_declaration/en/index.html).
- Seymour J, Kinder M & Benton B (s.d.) *Controlling onchocerciasis (river blindness) in sub-Saharan Africa*. [La lutte contre l'onchocercose (cécité des rivières) en Afrique subsaharienne] Disponible à : [http://www.cgdev.org/doc/millions/MS\\_Case\\_7.pdf](http://www.cgdev.org/doc/millions/MS_Case_7.pdf).

# ANNEXE 1

## Groupe de travail national de lutte contre l'onchocercose (GTNO) de \_\_\_\_\_. Demande d'appui au Programme africain de lutte contre l'onchocercose (APOC).

Conformément au Mémorandum d'Accord du Programme Africain de lutte contre l'Onchocercose :

1. Le GTNO (un partenariat du Gouvernement, des ONGD et des autres partenaires), souhaite par la présente, au nom du Gouvernement de (.....), collaborer avec l'APOC et le Comité d'Experts du Mectizan (MEC) afin d'exécuter un projet de lutte contre l'onchocercose, en (.....).
2. L'onchocercose est considérée par les responsables de la santé de (.....) comme un problème suffisamment grave pour justifier l'exécution d'un projet de lutte dans les zones où elle est endémique, afin de l'éliminer totalement en tant que problème de santé publique et socio-économique dans le pays.
3. Selon les estimations, le pays compte, sur une population totale de ..... 000 habitants (.....) personnes infectées par le parasite *Onchocerca volvulus* qui provoque la cécité, de graves lésions oculaires et des dermatites débilantes.
4. Le projet de lutte proposé utilisera le traitement par l'ivermectine sous directives communautaires comme outil principal d'intervention.
5. Le GTNO, a examiné à fonds les critères et conditions de demande d'appui à l'APOC et est convaincu que le(s) projet(s) proposé(s) rempli(ssent) les conditions et les critères fixés par l'APOC.
6. La proposition ci-jointe donne les détails du projet de lutte contre l'onchocercose au (.....) incluant l'appui demandé à l'APOC pour une bonne exécution du projet.
7. Le GTNO de (.....) s'engage à collaborer pleinement avec l'APOC et espère que la présente proposition recevra un accueil favorable.

---

Signature, lieu et date  
Représentant GTNO du Gouvernement

---

Signature, lieu et date  
Représentant GTNO des ONGD

---

Nom et titre du signataire

---

Nom et titre du signataire