



**Les Fonds de Service  
Universel en Afrique**  
Des réformes  
réglementaires pour  
une meilleure efficacité



La GSMA est une organisation mondiale unifiant l'écosystème du mobile pour découvrir, développer et proposer des innovations fondamentales pour des environnements commerciaux positifs et un changement sociétal. Notre vision est de libérer toute la puissance de la connectivité afin que les personnes, l'industrie et la société prospèrent. Représentant les opérateurs de téléphonie mobile et les organisations de l'écosystème du mobile et des industries adjacentes, la GSMA offre à ses membres trois grands piliers: la Connectivité pour le bien, des Services et Solutions pour l'Industrie, et la Sensibilisation. Cette activité consiste notamment à faire progresser les politiques publiques, à relever les plus grands défis sociétaux d'aujourd'hui, à étayer la technologie et l'interopérabilité qui font fonctionner la technologie mobile, et à fournir la plus grande plateforme au monde pour réunir l'écosystème du mobile lors des séries d'événements MWC et M360.

Nous vous invitons à en savoir plus sur [www.gsma.com](http://www.gsma.com)

Suivre GSMA : [@GSMA](https://twitter.com/GSMA)

## Auteurs

Kenechi Okeleke, Directeur, GSMA Intelligence  
Kalvin Bahia, Economiste Principal, GSMA Intelligence  
Sayali Borole, Analyste Principal, GSMA Intelligence

## Contributeurs

Caroline Mbugua, Directrice des Politiques Publiques,  
GSMA Sub-Saharan Africa  
Nitin Sapra, Directeur des Plaidoyers Réglementaires, GSMA  
Seyni Fati, Gestionnaire Principal des Politiques,  
GSMA Sub-Saharan Africa  
Alain Betu, Gestionnaire des Politiques Publiques  
GSMA Sub-Saharan Africa

Publication, octobre 2023

© 2023 - GSMA

GSMA Intelligence est la source définitive de données, analyses et prévisions sur les opérateurs de téléphonie mobile dans le monde, ainsi que l'éditeur de rapports et travaux de recherche sur l'industrie faisant autorité.

Notre base de données couvre tous les groupes d'opérateurs, réseaux et MVNO à travers tous les pays du monde - de l'Afghanistan au Zimbabwe. C'est l'ensemble de données et d'indicateurs le plus précis et le plus complet concernant l'industrie, comprenant des dizaines de millions de points de données individuels, mis à jour quotidiennement. GSMA Intelligence est un atout majeur utilisé par de nombreux opérateurs, fabricants, régulateurs, institutions financières et autres acteurs de l'industrie afin de contribuer à la prise de décision stratégique et à la planification des investissements à long-terme. Les données sont utilisées comme point de référence de l'industrie et sont fréquemment citées par les médias et par l'industrie elle-même.

Notre équipe d'analystes et d'experts produit des rapports de recherche réguliers sur l'ensemble des sujets de l'industrie.

[www.gsmaintelligence.com](http://www.gsmaintelligence.com)

[info@gsmaintelligence.com](mailto:info@gsmaintelligence.com)



**AFRICAN TELECOMMUNICATIONS UNION  
UNION AFRICAINE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS**

L'Union africaine des télécommunications (UAT), une agence spécialisée de l'Union africaine (UA) dans le domaine des télécommunications et des TIC, qui fait également office d'organisation régionale de télécommunications de l'Union internationale des télécommunications (UIT) pour l'Afrique, s'est engagée à réaliser l'accès universel et la connectivité entre les pays. L'UAT met l'accent sur la promotion de politiques appropriées en matière de télécommunications et de TIC, sur le financement du développement du secteur et sur la promotion de la croissance de la société de l'information en Afrique. Compte tenu de la fracture numérique, l'UAT souligne l'importance de services de télécommunications/TIC accessibles et abordables pour tous.

# Table des matières

Résumé Exécutif	05
<hr/>	
1 L'écart de connectivité en Afrique	08
1.1 Le paysage de la connectivité à large bande mobile	09
<hr/>	
2 Les FSU et l'écart de couverture en Afrique	11
2.1 La couverture en contexte	12
2.2 Vue d'ensemble de l'écart de couverture	15
2.3 Analyse de l'écart de couverture	18
<hr/>	
3 Résultats de l'étude sur les FSU : statut, défis et perspectives	21
3.1 Disponibilité	22
3.2 Gouvernance	23
3.3 Financement	25
3.4 Mise en œuvre	26
3.5 Suivi-évaluation	30
3.6 Perspectives	32
3.7 Principaux défis	34
<hr/>	
4 Réformes politiques et réglementaires pour améliorer l'efficacité des FSU en Afrique	37
4.1 S'attaquer aux facteurs qui limitent la performance des FSU en Afrique	39
<hr/>	
Annexes	44
A1 Paysage de la connectivité	45
A2 Méthodologie de la couverture et du déficit d'investissement	47

Reconnaissant la nécessité de technologies de communication inclusives, la GSMA, en collaboration avec l'UAT, a élaboré le rapport sur les Fonds de service universel (FSU) qui a été conçu pour actualiser, renouveler et stimuler la réflexion sur la nécessité impérieuse d'instaurer des réformes politiques pour améliorer l'efficacité des initiatives des FSU. Le rapport fournit une analyse de la situation actuelle, des facteurs de réussite et des défis liés aux fonds de service universel en Afrique et propose des interventions politiques, réglementaires et opérationnelles qui pourraient contribuer à accélérer la connectivité.

# Résumé Exécutif



# Résumé Exécutif

---

## L'écart de connectivité reste important en Afrique

Entre 2012 et 2022, le nombre de personnes ayant accès<sup>1</sup> au large bande mobile a plus que triplé dans la région, passant de 114 millions à près de 400 millions. Malgré ces progrès, l'Afrique enregistre toujours l'écart<sup>2</sup> de connectivité le plus important du monde, mettant en évidence l'impact des obstacles à l'adoption de la large bande mobile. En décembre 2022, un peu plus d'un milliard de personnes, soit 72 % de la population africaine, n'avait pas accès à l'Internet mobile. Ce chiffre représente plus d'un quart du nombre total de personnes non connectées dans le monde.

Au cours de la dernière décennie, les investissements des fournisseurs de services mobiles dans les infrastructures de réseau ont contribué à réduire le déficit de couverture des réseaux larges bandes mobiles de 56 % de la population en 2012 à 13 % d'ici à la fin de 2022. Certes, la diminution témoigne des progrès significatifs accomplis dans l'extension de la connectivité en Afrique, mais elle révèle également que près de 200 millions de personnes de la région vivent aujourd'hui dans des zones non couvertes par un réseau large bande mobile. L'écart d'utilisation s'est davantage élargi. En décembre 2022, plus de 800 millions de personnes, soit trois personnes sur cinq, vivaient dans des zones déjà couvertes par un réseau large bande mobile en Afrique, mais ne s'étaient pas encore abonnées à des services large bande mobiles.

---

## Les fonds de service universel peuvent contribuer à combler l'écart de connectivité

Les gouvernements en Afrique et du monde entier ont instauré des stratégies visant à promouvoir le déploiement de l'infrastructure Internet dans les endroits mal desservis et à stimuler la demande de services parmi les consommateurs. En Afrique, au moins 51 des 54 pays de la région ont mis ou sont en train de mettre en place un mécanisme de fonds de service universel (FSU) destiné à assurer le déploiement des infrastructures large bande mobile dans des zones commercialement non viables, dans le but de combler le fossé de la connectivité. Dans tous les cas, les FSU sont partiellement ou entièrement financés par des contributions des fournisseurs de services de télécommunications.

Pour apprécier la performance des FSU en Afrique, la GSMA a réalisé une étude approfondie. Il s'agit d'une enquête menée auprès de parties prenantes, notamment les autorités chargées des FSU, les ministères et les fournisseurs de services de 40 pays de la région. Les résultats de l'étude mettent en lumière les défis structurels et opérationnels nécessitant une attention immédiate de la part des décideurs politiques et des autorités chargées des FSU. Ces conclusions permettent d'orienter les réformes politiques essentielles afin d'améliorer l'impact des fonds destinés à combler l'écart de connectivité.

---

1 Des abonnés à un service Internet mobile 3G, 4G ou 5G.

2 Des personnes qui ne sont pas abonnées à un service d'Internet mobile pour des raisons diverses.

## Comment améliorer l'efficacité des FSU en Afrique ?

La volonté politique des gouvernements et des décideurs de la région est une première étape importante d'un processus qui ouvrira la voie à la réforme des FSU. Elle est indispensable pour améliorer le cadre juridique des FSU, le cas échéant, et pour respecter les principes fondamentaux d'un FSU efficace et performant, à savoir la responsabilité, la clarté et la neutralité des services, la transparence, la durabilité et la visibilité. En outre, il importe de prendre des mesures pour traiter les facteurs qui limitent les performances et explorer de nouvelles façons d'utiliser les FSU afin de renforcer leur efficacité dans la réduction des écarts en matière de couverture et d'utilisation :

- **Adopter des mécanismes permettant d'encourager le décaissement des fonds** – Fixer des objectifs clairs et utiliser des mesures incitatives pour assurer le décaissement efficace et rapide des fonds.
- **Appliquer un taux de contribution fondé sur des données factuelles** – Une approche fondée sur les preuves, en consultation avec les fournisseurs de services, devrait être utilisée pour choisir un taux de contribution approprié.
- **Fixer des objectifs clairs et mesurables pour les FSU** – Définir clairement les paramètres utilisés dans les projets des FSU et décrire les principaux facteurs de réussite consécutifs à leur mise en œuvre.
- **Donner la priorité à la consultation des parties prenantes** – La consultation des parties prenantes ne doit pas être une activité ponctuelle ou un appel occasionnel à soumission, mais plutôt un processus continu d'engagement par des contributions directes et un retour d'information de la part des fournisseurs de services.
- **Utiliser une approche fondée sur les données pour sélectionner les projets des FSU** – La collecte de données et des efforts de mise en œuvre des résultats pertinents dans le cadre de la sélection des projets devraient faire partie de la réforme opérationnelle des FSU.
- **Assurer un suivi régulier des performances et produire des rapports** – la production régulière des rapports est essentielle pour assurer la visibilité et la responsabilité.

- **Mettre en place un système de calcul des coûts du projet qui tienne compte des frais généraux** – Un système complet de calcul des coûts devrait prendre en compte les frais généraux et les frais d'exploitation dès le départ, avec une solution durable qui assure la viabilité à long terme d'un projet financé par le FSU.
- **Explorer d'autres mécanismes de financement** – Le modèle « pay or play » adopté au Maroc est un exemple d'autres modèles susceptibles d'encourager les investissements dans l'extension de la couverture et de relever les défis liés au modèle traditionnel des FSU.
- **Renforcer les capacités et développer les compétences au sein des FSU** – L'accent est mis sur le recyclage et l'amélioration des compétences du personnel existant, le recrutement de nouveaux employés et la conservation du personnel qualifié au sein de l'autorité chargée des FSU.
- **Engager les communautés locales sur les avantages de la connectivité** – Prendre des mesures pour œuvrer de concert avec les consommateurs et les dirigeants des communautés afin de répondre à toute préoccupation potentielle concernant la technologie numérique.
- **Envisager de constituer une structure de gouvernance indépendante** – Chercher à réduire ou à éliminer les lourdeurs administratives et les ingérences politiques dans la gestion des fonds et la mise en œuvre des projets des FSU.

L'enquête de la GSMA sur les fonds de service universel en Afrique a également mis en lumière l'utilisation des fonds pour des projets non liés aux infrastructures. La raison d'être, l'ampleur et le type de projets financés, ainsi que le mandat légal sous-jacent, varient d'un pays à l'autre. Un point commun, cependant, est l'absence d'une approche systématique de ces initiatives, fondée sur des données et des preuves nécessaires pour garantir l'utilisation optimale des fonds disponibles, et d'un mécanisme de suivi et d'évaluation. Une collaboration à l'échelle sectorielle est nécessaire pour définir une logique uniforme, une portée, des indicateurs de succès et des mécanismes d'évaluation des performances, afin d'orienter tout effort vers des projets non liés aux infrastructures. Cela nécessite une étude plus approfondie, dépassant la portée du présent rapport, afin de recueillir et d'analyser des données empiriques et de les utiliser pour générer des idées afin d'orienter les décideurs politiques et les autres parties prenantes sur les projets non liés aux infrastructures.

# 1 L'écart de connectivité en Afrique





# 1.1

## Le paysage de la connectivité à large bande mobile

Le paysage de la connectivité évolue rapidement en Afrique. Entre 2012 et 2022, le nombre de personnes ayant accès au large bande mobile dans la région a plus que triplé, passant de 114 millions à près de 400 millions. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette croissance — notamment l'expansion des réseaux mobiles. Des services mobiles et des smartphones de plus en plus abordables, ainsi qu'un éventail croissant de contenus numériques ont également contribué à stimuler la demande de connectivité.

Malgré les progrès, l'Afrique présente toujours l'écart de connectivité le plus important de toutes les régions du monde, mettant en évidence l'impact des obstacles à l'adoption de la large bande mobile. En décembre 2022, un peu plus d'un milliard de personnes en Afrique, soit 72 % de la population de la région, n'avait pas accès à l'Internet mobile. Cela représente plus d'un quart du nombre total de personnes non connectées dans le monde et démontre l'ampleur du défi de la connectivité universelle en Afrique.

Les personnes non connectées peuvent être regroupées en deux grandes catégories :

- les personnes qui vivent en dehors des zones couvertes par les réseaux<sup>3</sup> mobile haut débit ou à large bande (l'écart de couverture) ;
- les personnes qui vivent dans des zones couvertes par des réseaux mobiles à large bande, mais qui ne sont pas encore abonnées à des services mobiles à large bande (l'écart d'utilisation).

Au cours de la dernière décennie, les investissements des fournisseurs de services mobiles dans les infrastructures de réseau ont contribué à réduire l'écart de couverture des réseaux mobiles à large bande de 56 % en 2012 à 13 % en Afrique avant la fin de 2022 (voir figure 1). Certes, la diminution de l'écart de couverture au cours de la dernière décennie traduit des progrès significatifs dans l'extension de la connectivité, mais elle révèle également que près de 200 millions de personnes de la région vivent aujourd'hui dans des zones non couvertes par un réseau large bande mobile. L'ampleur de l'écart de couverture varie considérablement selon la région, allant de 30 % ou plus dans certains pays (tels que le Burkina Faso et la République démocratique du Congo) à 1 % ou moins dans d'autres pays (tels que le Maroc et l'Afrique du Sud).

Près de 200 millions de personnes de la région vivent aujourd'hui dans des zones non couvertes par un réseau large bande mobile.

<sup>3</sup> La 3G et plus.

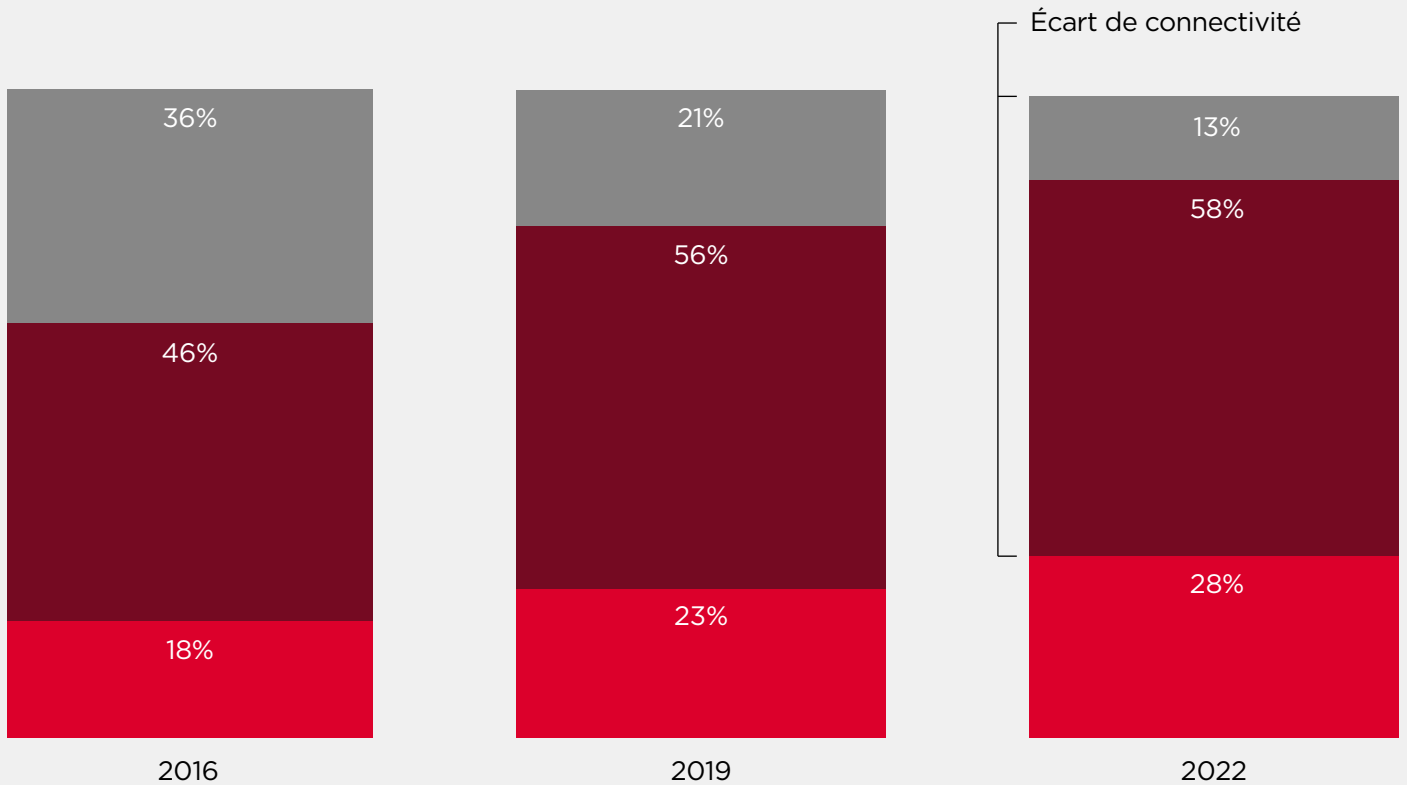
Figure 1

# L'état de la connectivité mobile à large bande en Afrique

Pourcentage de la population

Source : GSMA Intelligence

■ Connectés ■ Ecart d'utilisation ■ Ecart de couverture



En décembre 2022, plus de 800 millions de personnes, soit trois personnes sur cinq, vivaient dans des zones déjà couvertes par un réseau Internet mobile en Afrique, mais ne s'étaient pas encore abonnées à des services large bande mobiles. Les raisons de cet écart d'utilisation sont multiples et varient d'un pays à l'autre. Dans la plupart des cas, elles sont liées au manque d'accès à des appareils intelligents abordables, au manque de services numériques pertinents, à de faibles niveaux de compétences numériques et (de plus en plus) à des questions de sécurité en ligne. Ces obstacles à l'utilisation sont particulièrement légion au sein de certains segments de la population, notamment chez les femmes, les personnes âgées, les habitants des zones rurales et les personnes handicapées.

Comme le montre la figure 1, l'écart de connectivité en Afrique peut à la fois être attribué à l'écart de couverture et à l'écart d'utilisation. À ce titre, les efforts pour combler l'écart de connectivité devraient se concentrer sur ces deux défis, avec un accent particulier sur l'extension de la couverture aux populations non desservies et mal desservies, étant donné que la couverture est une première étape importante pour connecter les personnes non connectées. Cette action est nécessaire pour atteindre une croissance sociale et économique inclusive, surtout dans une situation post-pandémique où les technologies et les services numériques sont le fondement même de nouvelles initiatives visant à accélérer la reprise socio-économique et à construire des économies plus résilientes et durables.

# 2

## Les FSU et l'écart de couverture en Afrique



# 2.1

## La couverture en contexte

Les fournisseurs de services doivent continuer d'investir afin d'étendre la capacité de leur réseau, de combler les écarts de couverture et de déployer de nouvelles technologies. Les opérateurs africains ont réalisé des investissements importants afin de combler le déficit de

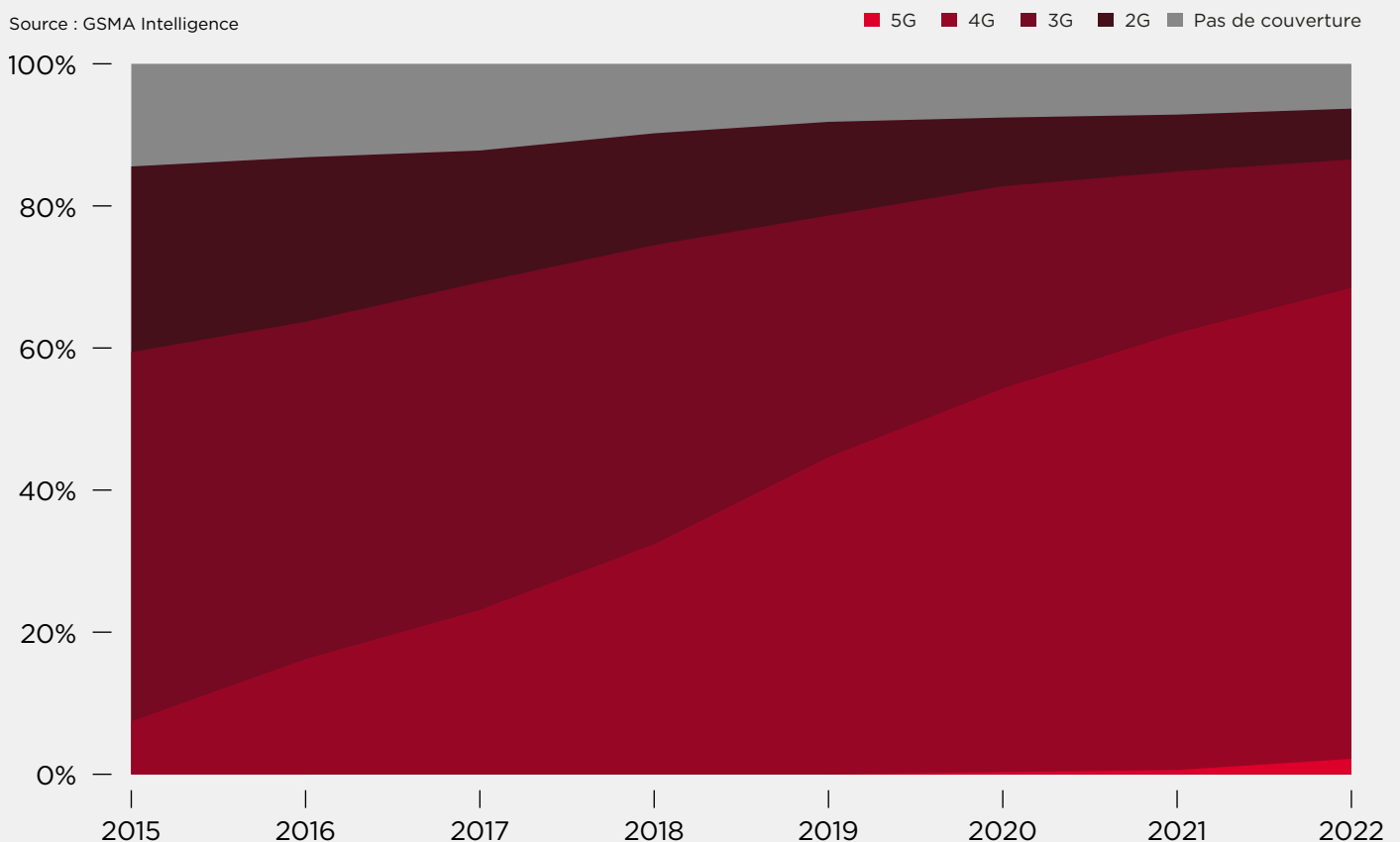
couverture. En particulier, la couverture 4G/5G a plus que doublé au cours des cinq dernières années, passant de 32 % en 2018 à 68 % de la population en 2022 (voir figure 2).

Figure 2

### Couverture par technologie en Afrique, 2015-2022

Pourcentage de la population

Source : GSMA Intelligence



Comblent l'écart de couverture existant est essentiellement une question d'ordre économique. L'extension des réseaux mobiles à large bande devient de plus en plus onéreuse. En revanche, les revenus de chaque site mobile supplémentaire baissent à mesure que diminue le nombre de personnes couvertes par un nouveau site. En outre, il est probable que l'adoption de la large bande mobile sera plus faible dans les zones non couvertes, car celles-ci sont susceptibles d'être habitées par les communautés à faible revenu et d'être confrontées à des obstacles plus importants en matière de culture et de compétences numériques.

Les gouvernements en Afrique et du monde entier ont instauré des stratégies visant à promouvoir le déploiement de l'infrastructure Internet dans les endroits mal desservis et à stimuler la demande de services parmi les consommateurs. Plusieurs approches ont été adoptées dans diverses juridictions pour combler l'écart de couverture. Il s'agit notamment des réformes fondées sur le marché, des partenariats public-privé et des FSU.

En Afrique, au moins 51 des 54 pays de la région ont mis ou sont en train de mettre en place un mécanisme de FSU<sup>4</sup> destiné à assurer le déploiement des infrastructures large bande mobile dans des zones commercialement non viables, dans le but de combler le fossé de la connectivité. Dans tous les cas, les FSU sont partiellement ou entièrement financés par des contributions des fournisseurs de services de télécommunications.



<sup>4</sup> Les fonds portent des noms différents selon les pays, notamment les fonds d'accès et de service universel (USAF), et les fonds pour l'obligation de service universel (USOF). Dans un souci de simplicité, le présent rapport utilise l'expression « fonds de service universel » (FSU).

# Aperçu du concept de service universel

Le concept fondamental de service universel est de fournir à chaque individu des services de télécommunications à des prix abordables. Il repose sur les trois principes suivants:



## Disponibilité

Le niveau de service est le même pour tous les utilisateurs sur leur lieu de travail ou de résidence, à tout moment et sans discrimination géographique;



## Abordabilité

Pour tous les utilisateurs, le prix du service ne doit pas être un facteur limitant l'accès au service;



## Accessibilité

Tous les abonnés doivent être traités de manière non discriminatoire en ce qui concerne le prix, le service et la qualité du service, en tous lieux, sans distinction de race, de sexe, de religion, etc.

Le service universel est généralement considéré comme un service orienté vers la fourniture de services aux particuliers ou aux ménages, tandis que l'accès universel est défini comme un service orienté vers la fourniture de services aux communautés.

# 2.2

## Vue d'ensemble de l'écart de couverture

Pour mieux appréhender le rôle que les FSU peuvent jouer pour combler l'écart de connectivité, une première étape importante consiste à quantifier les investissements additionnels nécessaires pour diminuer l'écart de couverture. Il s'agit d'investissements supplémentaires en capital et en fonctionnement requis, au-delà de ce qu'on attend du secteur privé pour atteindre une couverture mobile à large bande quasi universelle.<sup>5</sup>

Pour réaliser cette étude, nous avons mené une analyse approfondie de l'écart de couverture dans six pays : Bénin, RDC, Mozambique, Nigéria, Tanzanie et Zambie. Ils ont été sélectionnés parmi les pays présentant les écarts les plus importants en matière de couverture dans la région. L'analyse a été effectuée selon les étapes suivantes :

- Évaluer le niveau actuel de la couverture 2G et de la large bande mobile et fournir un modèle du rendement attendu de l'expansion du réseau, sur la base des dépenses d'infrastructure et des frais généraux (pour les coûts) et de l'adoption prévue ainsi que des revenus moyens par utilisateur (pour les recettes). Ce modèle repose sur les politiques actuelles et les conditions du marché. Lorsque les résultats sont positifs, l'hypothèse est que les fournisseurs de services poursuivront le déploiement de nouveaux réseaux.

- Fournir un modèle de l'impact des changements politiques et réglementaires sur la couverture. Nous envisageons des réformes sur une taxation spécifique au secteur et l'autorisation du partage d'infrastructures, mais d'autres politiques sont également envisageables pour stimuler la demande et réduire les coûts du réseau. En réduisant les coûts de déploiement des réseaux et/ou en augmentant la demande, la rentabilité du déploiement des réseaux s'accroît, permettant ainsi aux fournisseurs de services d'élargir durablement la couverture.
- La couverture du reste de la population non encore couverte sera assurée grâce aux investissements supplémentaires (subventions). Nous fournissons un modèle de cet écart d'investissement comme la différence entre le coût total du réseau (y compris les dépenses d'investissement et les dépenses d'exploitation) et les revenus attendus sur une période de huit ans (jusqu'en 2030). (Voir la section mise en relief : *le défi consistant à atteindre une couverture de 100 % de la population*).

La figure 3 ci-dessous résume les différents segments de l'extension de la couverture, tandis que des détails supplémentaires sur la méthodologie sont fournis en *annexe*.

<sup>5</sup> La couverture « quasi universelle » renvoie à une couverture proche de 100 % (généralement de l'ordre de 95 à 99 %). Dans la majorité des pays, il est peu probable que la couverture de la population atteigne réellement 100 %.

Figure 3

## Éléments contribuant à l'extension de la couverture

Source : GSMA Intelligence



La figure 4 présente la couverture 2G et large bande mobile dans chacun des six pays à la fin de 2022, ainsi que la couverture que les fournisseurs de services devraient assurer à court et à moyen terme («frontière du marché»). Dans la plupart des pays, les fournisseurs de services se rapprochent un peu plus du niveau de couverture de la population en téléphonie mobile 2G qui est commercialement viable. Une exception notable est la RDC, qui a la couverture 2G la plus faible (75 %), et où il est pourtant possible d'étendre la couverture sur des sites<sup>6</sup> ruraux à moindre coût.

La plupart des gains en matière de couverture 3G/4G de ces dernières années proviennent de la mise à niveau des sites 2G existants, et cette tendance devrait se poursuivre. Le facteur déterminant a été la réaffectation du spectre à bande basse pour la 3G et la 4G (par exemple, les bandes de 800 MHz et 900 MHz). Pour que les pays puissent combler l'écart de couverture de la 3G/4G, il sera important de garantir l'accès à un spectre suffisant et abordable, notamment la réaffectation du spectre existant afin qu'il soit technologiquement neutre.

6 Using Geospatial Analysis to Overhaul Connectivity Policies, La Banque Mondiale et la GSMA, 2022



La figure 4 présente également la couverture supplémentaire en 2G et du large bande mobile qui pourrait être obtenue grâce à des réformes politiques et réglementaires — en particulier la suppression des taxes sur la consommation spécifique au secteur (telles que les droits d'accise en Zambie, en Tanzanie et en RDC), la réduction des taxes spécifiques au secteur sur les fournisseurs de services (par exemple au Bénin) et les droits d'importation sur les équipements de réseau, ainsi que l'incitation au partage d'infrastructures actives. En réduisant les coûts de déploiement et en stimulant la demande grâce à des services mobiles et des téléphones portables plus abordables, les fournisseurs de services pourraient davantage augmenter durablement la couverture large bande mobile de 7 points de pourcentage supplémentaires (pp) en RDC et de 5pp au Mozambique et en Zambie.

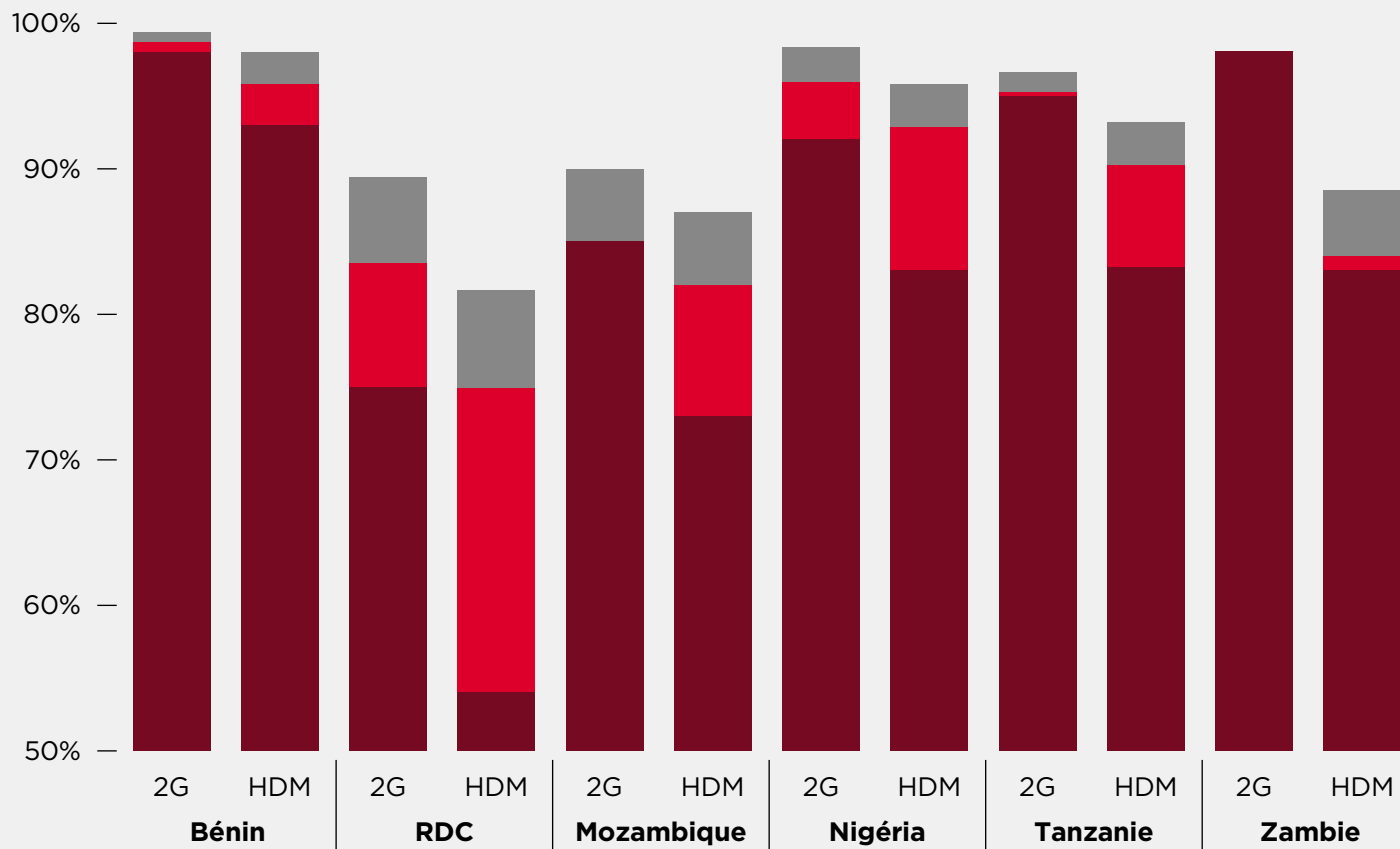
Figure 4

## Couverture 2G et large bande mobile dans les six pays étudiés

Pourcentage de la population

Source : GSMA Intelligence

■ Couverture actuelle ■ Frontière du marché ■ Avec des réformes politiques



HDM = Haut Débit Mobile

# 2.3

## Analyse de l'écart de couverture

Les réformes politiques permettent une plus grande couverture, mais dans chaque pays, une proportion importante de la population n'aura toujours pas accès au large bande mobile. Autrement dit, chaque pays continue d'enregistrer un écart de couverture qui nécessite d'être comblé si l'on souhaite atteindre une couverture quasi universelle. Le tableau 1 indique l'analyse suivante :

- Il faut investir davantage pour parvenir à une couverture quasi universelle de la large bande mobile, au vu des conditions actuelles du marché (absence de réformes politiques et réglementaires concernant la taxation spécifique au secteur ou permettant le partage actif).
- Il faut investir davantage pour parvenir à une couverture quasi universelle de la large bande mobile, sous réserve de la mise en place de réformes politiques.
- La couverture de la large bande mobile qui devrait être fournie par les fournisseurs de services, sans investissement public supplémentaire, sous réserve que l'adoption de la large bande mobile dans les zones non couvertes puisse atteindre 40 %.<sup>7</sup>

**Remarque : La présente étude ne quantifie que l'investissement nécessaire pour combler l'écart de couverture — elle n'inclut pas le financement nécessaire pour combler le déficit d'utilisation. Des études antérieures de l'UIT<sup>8</sup> et la Commission sur le large bande<sup>9</sup> ont mis en évidence les investissements supplémentaires nécessaires pour lever les obstacles liés aux compétences en matière de TIC, au contenu, à l'accessibilité financière, à la politique et à la réglementation.**

L'analyse met en évidence deux points essentiels :

- Les réformes politiques augmentent et réduisent à la fois le montant des investissements nécessaires pour combler l'écart de couverture jusqu'à 15 %, selon le pays.
- Les politiques qui augmentent la demande permettent de combler à la fois l'écart d'utilisation et l'écart de couverture et de réduire les investissements nécessaires pour une couverture généralisée de la large bande mobile, car un plus grand nombre de zones deviennent rentables. Concernant les six pays étudiés, si les fournisseurs de services s'attendaient à des taux d'adoption de large bande mobile de 40 %, ils seraient en mesure de déployer durablement des réseaux d'Internet mobile pour la grande majorité de la population (de 94 % au Mozambique à 99 % au Bénin et au Nigéria). Cela permettrait également de réduire considérablement l'écart de couverture.

Cette situation comporte des implications importantes pour la gestion et l'utilisation des FSU. Lorsqu'ils sont gérés de manière appropriée, les FSU peuvent aider les fournisseurs de services à étendre leur couverture en octroyant des subventions destinées au déploiement de réseaux dans les zones mal desservies.

<sup>7</sup> L'adoption du large bande mobile est inférieure à 10 % dans de nombreuses zones rurales des six pays étudiés.

<sup>8</sup> Connecting Humanity: Assessing investment needs of connecting humanity to the Internet by 2030, UIT, 2020

<sup>9</sup> Connecting Africa Through Broadband: A strategy for doubling connectivity by 2021 and reaching universal access by 2030, la Commission sur le large bande, 2019. 21st Century Financing Models for Bridging Broadband Connectivity Gaps, la Commission sur le large bande, 2021.

Table 1

## Coût des investissements requis pour assurer une couverture mobile à large bande quasi universelle

Source : GSMA Intelligence

	Couverture large bande mobile attendue sans investissements supplémentaires d'ici 2030*	Couverture attendue avec investissements supplémentaires	Déficit d'investissement (sans réforme politique), en millions de dollars	Déficit d'investissement (avec réforme politique), en millions de dollars	Couverture avec une adoption de 40 % du large bande mobile
<b>Bénin</b>	98%	99.5%	30	26	99%
<b>Nigéria**</b>	96%	99.5%	461	407	99%
<b>Mozambique</b>	87 %	98 %	144	124	94 %
<b>RDC</b>	82 %	98 %	963	864	96 %
<b>Tanzanie</b>	93 %	99 %	213	185	97 %
<b>Zambie</b>	89 %	99 %	57	54	97 %

N.B.: Les subventions sont calculées sur la base du montant requis pour couvrir les pertes prévues sur les sites non rentables sur une période de 8 ans.

\* La couverture sans subvention suppose que les réformes politiques en matière de fiscalité sont appliquées.

\*\* L'analyse pour le Nigéria suppose que la couverture peut être déployée dans tous les États, y compris ceux en proie aux conflits.

# Aperçu du défi consistant à atteindre une couverture de 100 % de la population

Dans de nombreux pays, il est peu probable d'atteindre une couverture universelle de 100 % de la population grâce aux réseaux de téléphonie mobile à large bande. C'est le cas assez illustratif de la RDC, qui enregistre actuellement une couverture de la population de 75 % pour les réseaux 2G et de 54 % pour les réseaux mobiles à large bande. Ces résultats ont été obtenus grâce à presque 6 000 sites mobiles dans le pays. L'extension de la couverture dans les zones vierges (c'est-à-dire celles ne disposant d'aucune couverture mobile, quelle que soit la technologie) nécessite un nombre croissant de sites. Par exemple :

- pour passer d'une couverture de 75 % à 80 %, il faudrait prévoir environ 150 sites supplémentaires;
- pour passer d'une couverture de 90 à 95 %, il faudrait créer 5 700 nouveaux sites mobiles;
- pour passer d'une couverture de 98 % à 99 %, il faudrait plus de 2 000 sites.

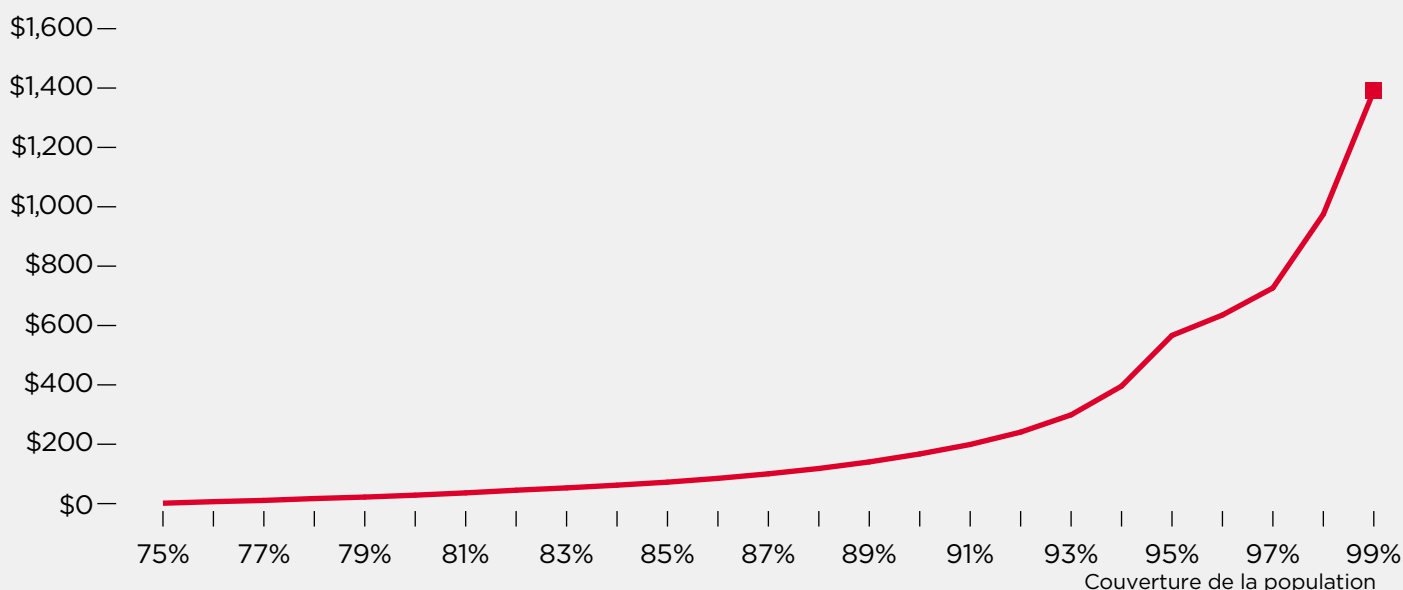
Cela se reflète dans le coût par personne couverte, comme l'indique la figure 5. Lorsque la couverture passe de 75 % à 76 %, le coût par personne couverte est légèrement supérieur à 7 dollars. Ce coût passe à environ 30 dollars lorsque la couverture est de 80 %, à près de 200 dollars lorsqu'elle est de 90 % et à plus de 600 dollars lorsqu'elle est de 95 %. Bien qu'il soit techniquement possible d'atteindre une couverture universelle avec les technologies mobiles existantes, à un certain stade, le nombre des investissements supplémentaires requis va croissant (ou devient parfois exponentiel). Il s'agit de zones éloignées et peu peuplées, certains sites ne couvrant pas plus de quelques centaines de personnes (parfois même moins).

Il sera donc extrêmement difficile d'étendre la couverture à ces zones en utilisant les technologies existantes, en raison de la combinaison d'une faible densité de population et de coûts élevés. Par conséquent, la fourniture d'une couverture durable dans ces zones nécessitera probablement des innovations récentes.

Figure 5

## Coût par personne couverte dans les sites vierges en RDC

Source : Analyse par la GSMA de données provenant d'opérateurs de téléphonie mobile, GSMA Intelligence, de Facebook Connectivity Lab et Centre pour le Réseau international d'information sur les sciences de la terre (CIRESIN), de données d'enquêtes sur les ménages et du Groupe sur l'observation de la Terre.



# 3

## Résultats de l'étude sur les FSU : statut, défis et perspectives



**La GSMA a réalisé une vaste étude visant à fournir une analyse approfondie du statut, des facteurs de réussite et des défis des FSU en Afrique, et de produire des preuves pour soutenir les réformes politiques, le cas échéant, d'améliorer l'impact des fonds existants destinés à combler l'écart de connectivité. L'étude comprend des réponses à des enquêtes menées auprès de diverses parties prenantes, notamment les autorités chargées des FSU, les ministères et les fournisseurs de services, de 40 pays de la région.**

Cette section met en évidence les principaux résultats de l'enquête et l'analyse des informations accessibles au public, y compris les articles publiés, les entretiens et les rapports des autorités chargées des FSU sur le statut, les activités et les perspectives des FSU dans les différents pays.

## 3.1 Disponibilité

Au moins 51 sur les 54 pays d'Afrique ont mis en place ou prévoient de mettre en place un FSU. Sur les 40 pays interrogés dans le cadre de cette étude, 37 pays ont mis en place un FSU, tandis que trois autres – l'Éthiopie, la Gambie et la Namibie – sont en phase de création (voir Figure 6).

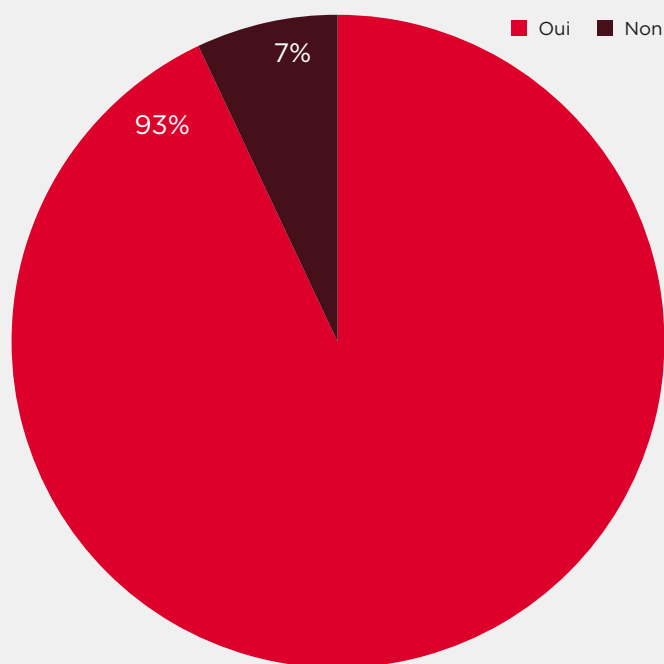
Comme l'ont démontré la présente étude et les études précédentes de l'Union africaine des télécommunications (UAT), de l'UIT et de la GSMA, le niveau de performance des FSU en Afrique varie considérablement, allant de fonds actifs avec des performances et des rapports cohérents à des fonds moins actifs et inactifs avec des collectes, des décaissements et des rapports irréguliers. Dans une étude sur les États membres de l'UAT, un tiers des personnes interrogées ont indiqué que les FSU de leurs pays étaient inactifs et ne servaient pas à faire progresser l'accès<sup>10</sup> universel.

Figure 6

**La majorité des pays d'Afrique ont mis en place un FSU**

Existe-t-il un service universel sur votre marché? (N=40)

Source : Enquête de la GSMA sur les fonds de service universel en Afrique



<sup>10</sup> Survey on Spectrum Policies for Rural Connectivity in Africa, UAT-R, 2021

# 3.2

## Gouvernance

Dans les 40 pays étudiés dans le cadre du présent rapport, les FSU ont été consacrés par la loi, ou le seront au moment de leur mise en œuvre, le plus souvent par une loi du parlement ou (quelques fois) un décret. Cette caractéristique commune aux FSU en Afrique définit les cadres juridiques fondamentaux qui précisent les divers éléments des FSU et les rôles et responsabilités de différentes parties prenantes. Elle indique également leur niveau d'autonomie dans la gestion (collecte, détention et décaissement) des redevances et d'autres caractéristiques de gouvernance importantes qui peuvent avoir un impact sur l'efficacité des FSU.

La manière dont les redevances pour les FSU sont gérées varie considérablement d'une région à l'autre. 70 % des personnes interrogées dans le cadre de l'étude ont indiqué que les FSU de leur pays étaient

généralement gérés par une unité au sein de l'autorité de régulation nationale (ARN). Par exemple, le Fonds de développement des communications rurales (RCDF) est géré par la Commission des communications de l'Ouganda (UCC), qui fournit un soutien technique et administratif au fonds afin de réduire ses coûts administratifs.

18 % d'autres personnes interrogées ont indiqué que les FSU étaient gérés par une agence distincte – une structure dotée potentiellement d'une plus grande autonomie, en particulier lorsqu'elle est accompagnée d'une représentation des différentes parties prenantes, y compris des fournisseurs de services. Par exemple, Le Fonds ghanéen d'investissement pour les communications électroniques (GIFEC) et l'Agence nationale du service universel des télécommunications (ANSUT) en Côte d'Ivoire.

Figure 7

### Dans la majorité des pays, les FSU font partie de l'ARN

Quelle est l'agence gouvernementale chargée de la gestion (collecte, détention et décaissement) des FSU? (N=37)

Source : Enquête de la GSMA sur les fonds de service universel en Afrique

Agence Nationale de Régulation

70%

Agence en charge des FSU Séparée

18%

Gouvernement Ministère

8%

Autres

5%

Dans une minorité de cas, les entités de FSU relèvent d'un ministère compétent (8 % de personnes interrogées), et dans d'autres (5 % de personnes interrogées), un système apparemment hybride est en place. On peut citer entre autres les exemples suivants :

- Au Sénégal, la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor, un département du Ministère des Finances et du Budget est chargé de la collecte et de la conservation des redevances (Fonds de développement du service universel des télécommunications) tandis que l'Unité de Coordination et de Gestion sous le Ministère de la Communication, des Télécommunications et de l'Économie numérique s'occupe du décaissement ;
- Au Cameroun, l'ART (ARN) collecte les redevances des FSU, qui doivent être détenues par la Banque centrale, tandis que le ministère des Postes et Télécommunications autorise les décaissements.





# 3.3

## Financement

Les FSU proviennent principalement des prélèvements sur les recettes annuelles des titulaires de licences de services de télécommunications, dans une fourchette allant de 0,2 % en Afrique du Sud à 3,5 % au Tchad, avec généralement quelques exclusions, telles que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les frais d'interconnexion et les ventes de combinés. Dans certains pays, comme le Botswana, le Kenya et la Tanzanie, les fournisseurs de services non-télécoms (tels que les radiodiffuseurs, les opérateurs postaux et de messagerie, et les fournisseurs de contenus en ligne sous licence) sont tenus de contribuer aux FSU, mais souvent à un taux réduit par rapport aux fournisseurs de services de télécommunications.

Outre les taxes prélevées sur les titulaires de licences, certains pays disposent d'autres sources de financement, notamment les contributions directes provenant des budgets des gouvernements, le produit des ventes aux enchères de fréquences, les excédents déclarés par l'ARN, les dons et les legs, ainsi que les contributions d'agences internationales telles que la Banque mondiale et la Banque africaine de développement (BAD). Par exemple : en Tanzanie, le parlement peut affecter des fonds aux FSU; en Eswatini, les fonds provenant d'un excédent déclaré par l'ARN peuvent être affectés au FSU; et au Ghana, la loi autorise des donateurs comme la Banque mondiale, l'UIT et d'autres agences de développement à accorder des subventions et des prêts pour soutenir les programmes de connectivité.

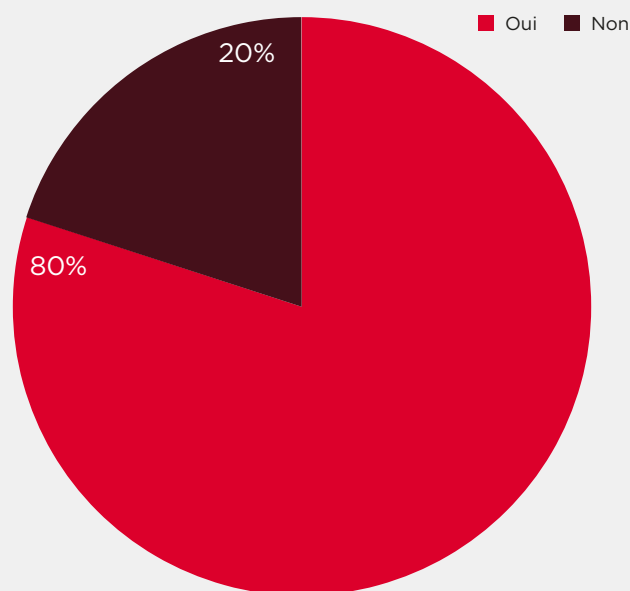
La perception de la redevance des FSU n'était pas régulière sur un cinquième des marchés ayant fait l'objet de l'étude de la GSMA (figure 8) et sur plusieurs autres marchés de la région. Parmi les raisons, on peut citer les efforts consentis actuellement pour réformer les FSU, les retards dans la mise en place d'un mécanisme de mise en application, de l'incapacité des autorités locales à apporter leur contribution conformément aux exigences de la loi, des litiges entre parties prenantes qui contestent le taux de redevance des FSU, du manque de ressources et de capacités pour mettre en œuvre l'ensemble des activités des FSU.

Figure 8

### Les fonds ont été perçus régulièrement depuis leur création dans la majorité des pays

Les fonds ont-ils été régulièrement perçus chaque année depuis leur création? (N=37)

Source : Enquête de la GSMA sur les fonds de service universel en Afrique



Le manque de cohérence (ou l'absence) de rapports sur la collecte des redevances des FSU fait qu'il est difficile de quantifier les sommes perçues au fil du temps. Cependant, les chiffres fournis par les personnes interrogées lors de notre enquête et les rapports disponibles publiés par les autorités chargées des FSU montrent que les fournisseurs de services ont contribué à hauteur d'au moins 1,5 milliard de dollars au financement des FSU à travers l'Afrique entre 2018 et 2022.

# 3.4

## Mise en œuvre

La mise en œuvre des FSU varie sensiblement en Afrique. Cette étude a regroupé en trois catégories les mécanismes de mise en œuvre: la méthode de décaissement, les bénéficiaires et les types de projets financés.

### 3.4.1 Méthode de décaissement

La méthode de décaissement peut influencer sur les niveaux de transparence, de certitude et de responsabilisation dans la mise en œuvre d'un FSU. Elle peut également définir les types d'entreprises susceptibles de participer au processus ainsi que leur capacité à le mettre en œuvre. Sur les 34 réponses reçues sur la méthode de décaissement des FSU, 15 personnes interrogées, soit 44 %, ont indiqué que les fonds étaient principalement décaissés par le biais de

directives émanant des autorités — généralement l'ARN ou le ministère qui gère le fonds. Il s'agit de la méthode la moins transparente et la moins coopérative, car les fournisseurs de services comprennent peu ou pas du tout (adhèrent peu ou pas du tout à) la logique motivant la plupart des directives. Un peu moins d'un tiers des personnes interrogées ont indiqué que le processus avait été mené par le biais d'appels d'offres et/ou d'enchères inversées.

Figure 9

### La majorité des fonds sont décaissés suivant les directives des autorités

Veillez décrire le mécanisme de décaissement (N=34)

Enquête de la GSMA sur les fonds de service universel en Afrique

Directive des autorités

15

Appel d'offres et enchères inversées

12

Aide au déploiement rural à la demande des opérateurs

5

"Pay or play"

1

Mise en œuvre directe par l'Autorité en charge des FSU

1

# Focus sur le « Pay or Play » (payer ou réaliser) au Maroc et sur le réseau mobile rural partagé au Ghana

## Maroc

La loi marocaine sur les télécommunications a introduit le mécanisme « Pay or Play », qui offre aux fournisseurs de services deux options à savoir :

- payer une contribution annuelle de 2 % des revenus bruts ;
- répondre aux appels d'offres lancés par le Comité de gestion du service universel des télécommunications (CGSUT) et opter pour la fourniture d'un programme de service universel spécifique conformément aux conditions fixées par le CGSUT au titre de paiement.

Tous les fournisseurs de services sont libres de répondre aux appels d'offres lancés par le CGSUT et de participer à une procédure d'appel d'offres. Tout fournisseur qui souhaite développer et réaliser ses propres projets de service universel peut également soumettre une proposition à la CGSUT pour examen et approbation. Pour les fournisseurs de services qui choisissent l'approche « play », ils paient la différence (le cas échéant) entre le montant total du FSU (2 % des recettes) qui aurait été perçu et le montant dépensé pour la réalisation du projet de FSU à la fin de chaque exercice financier.

Ce mécanisme est le fruit d'un compromis entre la suspension du fonds et la non-utilisation des montants collectés. S'il présente des inconvénients, il comporte aussi des avantages : il offre aux fournisseurs de services la possibilité de participer à la conception des projets de service universel ; il donne de la visibilité aux projets auxquels les fonds sont destinés ; et il garantit que les fournisseurs de services bénéficient directement de leur contribution.

## Ghana

Le GIFEC utilise une approche fondée sur la mise en œuvre directe des programmes et projets des FSU. Certains de ces programmes et projets visent à déployer une infrastructure de réseau dans des zones mal desservies ou très mal desservies, souvent en collaboration avec des fournisseurs de services, des vendeurs d'équipements et d'autres partenaires de mise en œuvre.

L'un de ces partenaires est Ascend Digital Solutions, qui utilise des architectures de réseau central multi-opérateurs (MOCN) et de réseau RAN multi-opérateurs (MORAN) pour mettre en place des réseaux 4G partagés dans les zones rurales. Ascend Digital Solutions détient une concession de 10 ans visant à fournir à l'opérateur un réseau neutre clé en main. Cette concession comprend la sélection du site, la conception, l'installation et l'ingénierie, avec tous les accords de niveau de service (SLA) et les indicateurs clés de performance (KPI) que les fournisseurs de services sont censés gérer.

Le déploiement du programme a démarré en 2020, grâce à un financement de la Banque d'import-export de Chine et la solution technique de Huawei. Environ 1000 des 2600 sites prévus ont été déployés jusqu'à présent. Cette initiative devrait permettre de financer la couverture d'environ 3,4 millions de personnes qui n'ont jamais eu accès à un réseau large bande mobile. En juin 2023, environ 1,1 million d'abonnés s'étaient connectés au réseau partagé, avec une consommation d'environ 35 millions de minutes de voix et 180 téraoctets de données par mois.

Cette approche unique prévoit les éléments suivants :

- la viabilité commerciale avec l'autorité de régulation - l'Autorité nationale des communications (NCA) et les fournisseurs de services convenant d'un tarif pour le trafic provenant du réseau partagé ;
- la pleine participation des fournisseurs de services, des sociétés de location des tours (TowerCo) et d'autres acteurs de l'écosystème représentés au conseil d'administration du GIFEC ; et
- la continuité du service pour les clients avec un réseau rural conçu de manière contiguë.

Cette tendance montre qu'il est possible de travailler avec une tierce partie neutre et de trouver de bonnes solutions pour assurer la viabilité technique et commerciale des réseaux ruraux, afin de fournir une connectivité à haut débit aux zones mal desservies. Ascend Digital Solutions a l'intention de reproduire le modèle dans d'autres pays de la région où les autorités et les fournisseurs de services décident de travailler sur un modèle de collaboration similaire.

### 3.4.2 Bénéficiaires

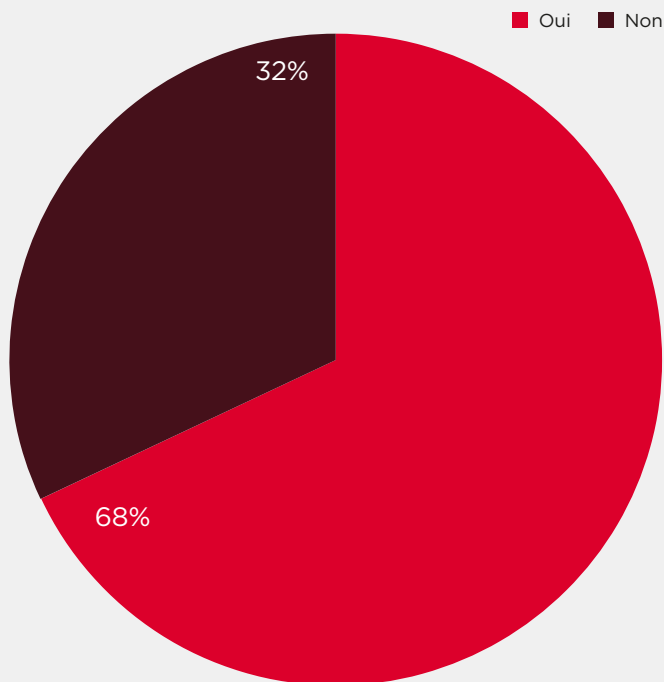
Certes, les fournisseurs de services sont les principaux contributeurs au financement des FSU, ils ne sont pas pour autant les seules organisations à pouvoir y bénéficier dans la majorité des pays d'Afrique. Deux tiers des personnes interrogées dans le cadre de notre étude ont indiqué que d'autres organisations, en dehors des opérateurs et des fournisseurs de services, peuvent accéder aux fonds du SU sur la base de certaines méthodes de décaissement mises en évidence dans la section précédente. Les exemples comprennent : les institutions publiques, telles que la police, les hôpitaux et les écoles, pour le développement de services électroniques; les créateurs de contenu numérique; et les organisations qui travaillent avec des communautés vulnérables, telles que les femmes et les personnes vivant avec un handicap.

Figure 10

#### Dans deux tiers des pays, les non-opérateurs peuvent accéder aux fonds de SU

En dehors des opérateurs, toute autre organisation (publique ou privée) peut-elle accéder aux fonds du SU? (N=34)

Source : Enquête de la GSMA sur les fonds de service universel en Afrique



### 3.4.3 Types de projets financés

Les types de projets financés par les FSU peuvent être regroupés en deux catégories : les projets d'infrastructures et les projets non liés aux infrastructures. En ce qui concerne l'infrastructure, les autorités se concentrent davantage sur les technologies de l'Internet mobile que sur la connectivité 2G de base. Sur bon nombre de marchés de la région, la couverture 2G est presque omniprésente alors que l'écart de couverture des réseaux Internet mobile reste important. Peu de pays ont indiqué que les FSU peuvent également servir à financer le déploiement de la fibre optique et des lignes fixes, une situation qui met en évidence les coûts et la complexité du déploiement de l'infrastructure du réseau fixe dans les zones rurales et isolées.

La connectivité des écoles et des hôpitaux apparaît comme le principal domaine bénéficiaire des FSU dans la catégorie des projets non liés aux infrastructures. Parmi les exemples de projets financés dans ce domaine figurent les solutions de connectivité à l'Internet et la fourniture d'ordinateurs et d'autres appareils. Plus de 85 % des personnes interrogées ont indiqué avoir financé des programmes de compétences numériques, contre un peu moins de 60 % pour les subventions d'appareils. Près de deux personnes interrogées sur cinq ont indiqué que les FSU de leur pays pourraient servir à subventionner les plans de service. Au Maroc, par exemple, les FSU ont servi à exonérer de taxe l'accès à certains services et sites Internet, tels que les SMS pour les rendez-vous de vaccinations et les sites Internet sur l'enseignement.

Les "autres" types de projets qui pourraient être financés par les FSU dans de nombreux pays d'Afrique sont nombreux et soulèvent des questions sur le risque de disperser les ressources des FSU et, en fin de compte, d'atténuer leur impact sur les efforts visant à combler le fossé de la connectivité. Voici quelques exemples de domaines : des projets d'administration en ligne et la connectivité des agences gouvernementales dans divers secteurs; des écoles spéciales pour personnes handicapées; des projets d'agriculture intelligente; l'expansion de la radiodiffusion FM et la construction de centres de services postaux; la télémédecine et les services d'urgence, la formation des enseignants, les projets de radio communautaire, les activités de la Journée de jeunes filles dans les TIC et des projets soutenant les jeunes femmes dans l'éducation aux TIC; et des initiatives de développement de contenu et d'applications en ligne.

Figure 11

## Les réseaux Internet mobiles et la connectivité des écoles et des hôpitaux figurent en tête des projets d'infrastructure et ceux non liés aux infrastructures, financés par les FSU

Décrire le type de projets qui peuvent bénéficier d'un financement des FSU (N=34)

Source : Enquête de la GSMA sur les fonds de service universel en Afrique

### Projets d'infrastructure

Réseaux mobiles - 3G

33

Réseaux mobiles - 4G

32

Réseaux mobiles - 2G

31

Réseaux de fibre optique

26

Réseaux fixes

24

### Projets non liés aux infrastructures

Connectivité pour les écoles et les hôpitaux

32

Programmes de compétences numériques

29

Subventions pour appareils

20

Autres

19

Subventions aux plans de services

13

# 3.5

## Suivi-évaluation

Le suivi et l'évaluation sont des composantes essentielles de tout cadre de service universel, compte tenu de l'urgence de combler l'écart de connectivité et de la nécessité de transparence dans la gestion des redevances perçues auprès des fournisseurs de services à cette fin. Une évaluation régulière et un suivi des performances, complétés par la publication des résultats, peuvent également contribuer à prévenir un « problème de fraude » dans le processus de mise en œuvre, qui pourrait se manifester de multiples façons, par exemple lorsque des prestataires de services et/ou des contractants reçoivent des fonds des FSU sans

réaliser de projets ou que des organisations reçoivent des fonds de SU pour des projets et des activités sans impact visible sur l'écart de connectivité.

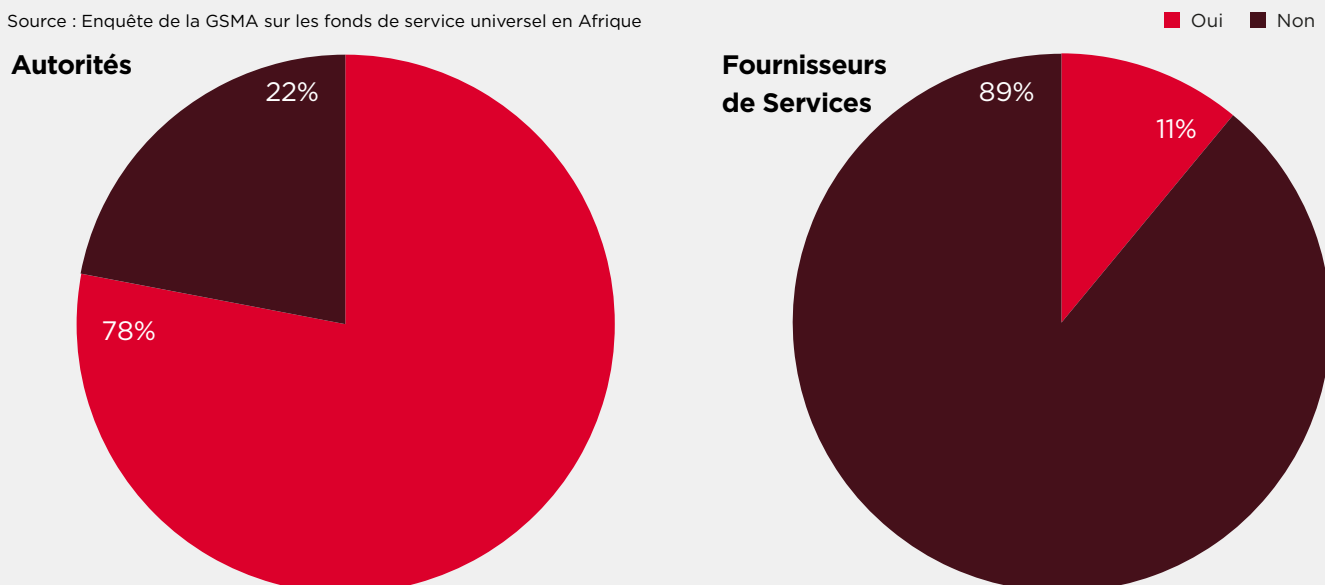
L'enquête menée dans le cadre de cette étude a révélé un écart important entre les réponses des autorités et des fournisseurs de services concernant la question sur le suivi et l'évaluation des FSU (figure 12). En comparant les réponses du même marché, 78 % des autorités ont indiqué qu'un système de suivi et d'évaluation des FSU existait, mais les fournisseurs de services n'ont partagé ce point de vue que dans 11 % des cas.

Figure 12

### Des écarts significatifs entre les points de vue des autorités et des fournisseurs de services sur le suivi et l'évaluation des FSU

Existe-t-il un mécanisme de suivi et d'évaluation permettant d'évaluer le rendement des fonds versés ?

Source : Enquête de la GSMA sur les fonds de service universel en Afrique



L'explication probable de cet écart est que si les cadres des FSU de la région exigent un suivi et une évaluation réguliers des activités (ce que les autorités ont souligné dans leurs réponses) le processus proprement dit n'est pas effectué dans bon nombre de cas, du moins du point de vue des fournisseurs de services qui jouent un rôle essentiel dans la réalisation de la promesse des FSU.

Cette situation peut résulter de plusieurs facteurs. Par exemple, les FSU peuvent être inactifs ou peu performants; il peut y avoir un manque de transparence dans la mise en œuvre des FSU; l'autorité des FSU peut manquer de compétences et/ou de ressources pour contrôler et évaluer correctement la performance; ou les fonds peuvent être mal utilisés ou dépensés pour des projets qui sont complexes ou impossibles à contrôler et à évaluer.

Le point de vue des fournisseurs de services est étayé par l'absence (voire l'irrégularité) des rapports sur les activités des FSU par les autorités compétentes à travers l'Afrique. Cette étude a révélé que moins d'un tiers des pays de la région publient des rapports détaillés, notamment sur les fonds collectés, les dépenses et le solde, sur une base périodique. Le Botswana, le Kenya, le Liberia, le Nigéria, l'Afrique du Sud et l'Ouganda sont des exemples de pays établissant des rapports périodiques. Toutefois, dans de nombreux cas, le dernier rapport publié remonte à plusieurs années, indiquant des performances insuffisantes ou un suivi et une évaluation inappropriés.

Moins d'un tiers  
des pays de la  
région publient  
périodiquement des  
rapports sur les fonds  
collectés, les dépenses  
et le solde.



# 3.6

## Perspectives

Dans chaque pays, le paysage de la connectivité devrait évoluer au fil du temps — de même que les FSU, à mesure que les autorités prennent des mesures pour s'adapter aux réalités émergentes et aux besoins du marché. La figure 13 présente les attentes des autorités, telles qu'elles ressortent de l'enquête. La grande majorité (94 %) est disposée à prendre en compte les bonnes pratiques pour améliorer les performances et l'impact des FSU sur leur marché. Ces bonnes pratiques figurent au chapitre 4.

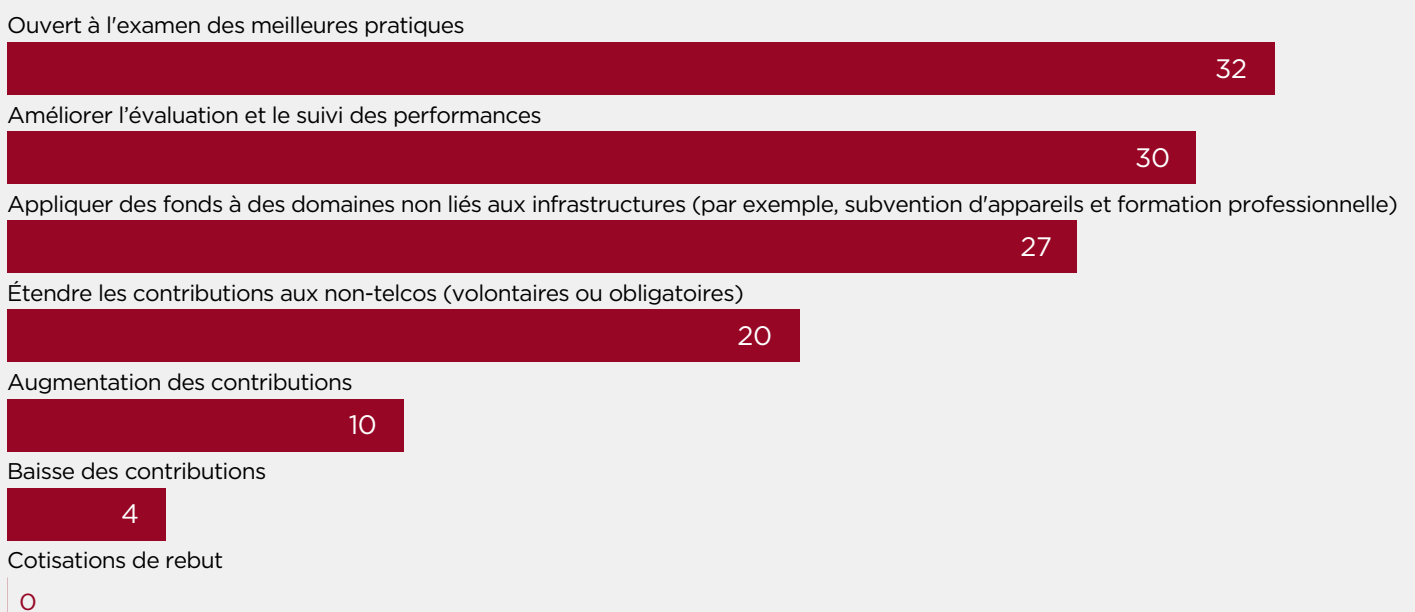
88 % des autorités ont l'intention d'améliorer le processus de suivi-évaluation des FSU au sein de leur marché. Ceci est en adéquation avec les réponses et l'analyse de la section précédente et indique que les autorités ont l'intention d'améliorer le suivi effectif des activités des FSU, conformément aux exigences stipulées dans le cadre juridique. Un peu moins de 80 % des personnes interrogées souhaiteraient affecter davantage les ressources des FSU à des domaines autres que les infrastructures. Cela pourrait avoir des conséquences sur l'écart d'utilisation dans certains pays.

Figure 13

### La plupart des autorités chargées des FSU sont favorables à l'adoption de bonnes pratiques et à l'amélioration de l'évaluation des performances

Quel est le plan à long terme établi pour les FSU sur votre marché? (N=37)

Source : Enquête de la GSMA sur les fonds de service universel en Afrique





Les quatre autres aspects de cette question portent sur les contributions aux FSU. Près de trois personnes interrogées sur cinq s'attendent à ce que les contributions soient étendues aux fournisseurs autres que les fournisseurs de services sur une base volontaire ou obligatoire. On peut supposer qu'il s'agit d'autres entreprises qui tirent un avantage de la connectivité et qui ont intérêt à ce qu'un plus grand nombre de personnes se connectent, mais il est difficile d'établir avec certitude comment cela pourrait fonctionner en pratique. Davantage de personnes interrogées (29 %) ont plutôt l'intention d'augmenter les contributions que de les réduire (9 %). Bien que cela ne concerne qu'une minorité de pays, il est plus urgent d'améliorer la mise en œuvre et l'évaluation des performances de ce qui est réellement collecté.

Enfin, les pays de la région n'ont pas l'intention de supprimer les fonds de service universel, malgré l'inactivité et la sous-performance de nombreux fonds. Dans ce contexte, le défi de toutes les parties prenantes, y compris les autorités chargées des FSU et les fournisseurs de services, est de maximiser le potentiel du mécanisme des FSU pour combler l'écart de connectivité et apporter les avantages de l'Internet aux citoyens. Le chapitre 4 traite des réformes politiques essentielles, s'appuyant sur les résultats de notre étude, pour améliorer les performances des FSU en Afrique.



# 3.7

## Principaux défis

Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête ont mis en évidence plusieurs défis liés au FSU sur leur marché. Ces défis correspondent aux résultats de la recherche complémentaire de cette étude, qui couvre

un large éventail de sources, y compris la littérature existante et l'analyse des rapports publiés sur les FSU. Le tableau ci-dessous présente les défis les plus courants identifiés dans cette étude.

Table 2

### Principaux défis ayant un impact sur la performance des FSU en Afrique

Source : GSMA Intelligence

Principal défi	Détails
<b>Inactivité</b>	Malgré un manque général de divulgation publique des fonds collectés et déboursés, le montant total non utilisé détenu par les 12 autorités chargées des FSU qui ont répondu à la question pertinente de l'enquête s'élève à 265 millions de dollars. Ce chiffre représente plus de la moitié du montant collecté dans ces pays au cours des cinq dernières années.
<b>Flexibilité réglementaire</b>	Si le cadre juridique des FSU apporte des certitudes sur des éléments clés, tels que la gouvernance et la mise en œuvre, dans de nombreux cas, il soulève également des questions sur la flexibilité ou le manque de flexibilité pour s'adapter à l'évolution continue du secteur des télécommunications. Par exemple, les FSU ne tiennent pas compte du passage croissant de la voix aux données et des besoins d'investissement des réseaux d'Internet mobile.
<b>Consultation des parties prenantes</b>	Les prestataires de services jouent un rôle central dans la performance des FSU, à la fois en tant que contributeurs et en tant qu'exécutants. Cependant, la majorité des autorités chargées des FSU ne consultent pas suffisamment les prestataires de services et ne leur permettent pas d'avoir une bonne visibilité sur la gestion des fonds et les motivations des décisions de mise en œuvre. Il existe quelques exemples de bonnes pratiques dans la région, comme au Ghana, où les prestataires de services sont représentés au conseil d'administration du GIFEC.
<b>Réaffectation des fonds</b>	La question de la réaffectation ou du détournement pur et simple de fonds pour des activités qui ne sont pas liées à la connectivité reste préoccupante. L'absence de rapports réguliers et d'évaluation des performances renforce ces inquiétudes. Sur les 10 autorités chargées des FSU qui ont indiqué que tous les fonds collectés avaient été dépensés, moins de la moitié publient régulièrement des rapports de performances.

Table 2 continued

Principaux défis ayant un impact sur la performance des FSU en Afrique

Source : GSMA Intelligence

Principal défi	Details
<b>Autonomie</b>	L'intervention politique ou l'interférence d'autres agences gouvernementales affecte inévitablement la performance des FSU. Il semble que cette pratique soit courante en Afrique, exacerbée par des scénarios de gouvernance où l'autorité des FSU ne fonctionne pas comme une entité distincte et indépendante. Le manque d'indépendance de l'autorité chargée des FSU peut affecter la performance du fonds en ce qui concerne les retards dans l'approbation du budget, la réorientation des fonds à d'autres fins et la bureaucratie excessive dans l'approbation des projets, ce qui entraîne des coûts administratifs redondants qui réduisent le montant disponible pour la mise en œuvre.
<b>Capacité institutionnelle</b>	Les FSU ont besoin de personnel qualifié tout au long de la durée du projet, de la planification, de la conception à la mise en œuvre et à l'évaluation des performances. La majorité des FSU en Afrique souffrent d'un manque de personnel doté d'une expertise juridique, technique et en gestion de projet requise pour réaliser des projets majeurs, avec des difficultés constantes liées à un taux de rotation élevé du personnel, en particulier pour les postes techniques et de direction, la faible motivation du personnel actuel, et l'inadéquation des compétences pour la tâche.
<b>Infrastructure de base</b>	Le manque d'infrastructures de base - le mauvais état du réseau routier, l'insécurité et l'absence de réseau électrique - n'est souvent pas pris en compte dans la mise en œuvre des projets des FSU. Cela peut conduire à la mauvaise exécution et à l'abandon des projets.
<b>Autres charges opérationnelles</b>	Les fournisseurs de services doivent en permanence faire face à des coûts d'exploitation pour entretenir les réseaux. Ces dépenses peuvent être onéreuses, compte tenu de l'absence d'infrastructures de soutien, et non rentables, compte tenu de l'absence de potentiel commercial dans les zones rurales. Si aucune solution viable n'est trouvée pour résoudre le problème des frais d'exploitation, l'intérêt pour l'extension de la couverture dans les zones non rentables - même avec le financement des FSU — restera limité.
<b>Données fiables</b>	Les FSU de la région manquent souvent de données pertinentes et fiables sur les indicateurs essentiels, notamment les lacunes en matière de couverture, la densité et la mobilité de la population, ainsi que les profils sociaux et économiques, pour concevoir et analyser la viabilité des différents projets. Une mauvaise planification entraîne alors des problèmes d'exécution, une inadéquation entre les fonds alloués et les exigences du projet, ainsi que des conflits entre les autorités et les prestataires de services.
<b>Transparence</b>	La majorité des pays étudiés ne disposent pas d'un processus formel d'établissement de rapports publics pour les FSU. Il est donc difficile pour les contributeurs et les autres parties prenantes de connaître les détails de la gestion des fonds et de la mise en œuvre des projets. Le problème de la transparence perçue est susceptible de susciter la méfiance des parties prenantes, au détriment des objectifs généraux des FSU.
<b>Objectifs clairs</b>	De nombreux cadres de financement universel ont été conçus à une époque où le paysage de la connectivité était différent. Ainsi, certains objectifs semblent vagues et contradictoires lorsqu'ils sont interprétés aujourd'hui — par exemple, la définition des zones mal desservies éligibles aux projets des FSU.
<b>Évaluation de l'impact global</b>	La plupart des FSU en Afrique en sont à leur deuxième ou troisième décennie. Même les estimations les plus prudentes du montant collecté depuis la création de ces fonds s'élèveraient à plus de 5 milliards de dollars. Cependant, il n'y a eu aucune étude complète de l'impact global des FSU depuis leur création dans aucun pays de la région. L'absence de données empiriques sur l'impact des FSU à ce jour peut limiter la capacité des autorités à prendre des décisions éclairées sur l'avenir des FSU.

# La nécessité d'une collaboration à l'échelle sectorielle pour des projets non liés aux infrastructures

L'objectif principal des FSU est d'étendre l'infrastructure réseau à des sites éloignés qui ne sont pas commercialement viables pour les fournisseurs de services. Étant donné qu'il subsiste un écart de couverture dans les pays africains, il est important que les autorités chargées des FSU recourent au mécanisme des FSU, lorsqu'il existe, pour déployer l'infrastructure réseau, notamment pour l'accès radioélectrique et le raccordement, dans les endroits mal desservis et apporter les avantages de la connectivité aux populations exclues.

L'enquête de la GSMA sur les FSU en Afrique a également mis en lumière l'utilisation des fonds pour des projets non liés à l'infrastructure (voir les sections 3.4.2 et 3.4.3). La raison d'être, l'ampleur et le type de projets financés, ainsi que le mandat légal sous-jacent, varient d'un pays à l'autre. Un point commun, cependant, est l'absence d'une approche systématique de ces initiatives, fondée sur des données et des preuves nécessaires pour garantir l'utilisation optimale des fonds disponibles, et d'un mécanisme de suivi et d'évaluation.

La portée vaste et souvent mal définie des projets non liés aux infrastructures pose plusieurs problèmes, entre autres :

- Ils sont plus difficiles à mettre en œuvre de manière objective, faute de données suffisantes et d'une évaluation des besoins des bénéficiaires potentiels.
- Il est plus difficile d'évaluer leur impact, car la nature intangible de nombreux résultats rend difficile la production de preuves concrètes de leur succès ou de leur échec.
- Ils sont plus susceptibles de faire l'objet d'abus et peuvent donc rapidement devenir non viables. Par exemple, une étude récente de l'impact du programme de subvention d'appareils soutenu par le gouvernement dans certaines zones rurales du Rwanda a révélé que certains appareils subventionnés avaient été détournés des zones rurales (où ils étaient destinés) au profit des centres urbains.<sup>11</sup>

Dans ce contexte, il est urgent de mettre en place des garde-fous dans la gestion des FSU, compte tenu de l'objectif fondamental du mécanisme. En pratique, cela signifie :

- Continuer à donner la priorité aux projets d'infrastructures, en mettant l'accent sur la mise en place d'un mécanisme de financement durable qui prend compte des coûts d'exploitation permanents des sites cellulaires situés dans des endroits qui ne sont pas viables d'un point de vue économique.
- Éviter un impact négatif sur l'accessibilité financière sur tous les autres utilisateurs, par exemple en augmentant le taux de contribution aux FSU ou en appliquant d'autres taxes sectorielles pour financer ces projets.

Il est important de noter qu'une collaboration à l'échelle sectorielle est nécessaire pour définir une logique uniforme, une portée, des indicateurs de succès et des mécanismes d'évaluation des performances, afin d'orienter tout effort vers des projets non liés aux infrastructures. Cela nécessite une étude plus approfondie, dépassant la portée du présent rapport, afin de recueillir et d'analyser des données empiriques et de les utiliser pour générer des idées afin d'orienter les décideurs politiques et les autres parties prenantes sur les projets non liés aux infrastructures.

11 The Effect of Network Adoption Subsidies: Evidence from Digital Traces in Rwanda, Björkegren and Karaca, 2020

# 4

## Réformes politiques et réglementaires pour améliorer l'efficacité des FSU en Afrique



Fondamentalement, le mécanisme des FSU vise à compléter les politiques fondées sur le marché pour combler le déficit d'accès en incitant les fournisseurs de services à déployer des infrastructures et des services dans les régions reculées et mal desservies. Avec un écart de couverture de près de 200 millions de personnes et un écart d'utilisation d'un peu plus de 800 millions, l'ampleur du défi que représente la réalisation de la connectivité universelle en Afrique souligne la nécessité d'une utilisation efficace des FSU.

Les résultats de l'enquête montrent qu'en Afrique, bon nombre de FSU ne sont pas assez performants et sont devenus des outils inefficaces pour combler le fossé de la connectivité. Compte tenu de l'urgence de combler l'écart de couverture et d'utilisation, il est devenu impératif de réformer les aspects structurels et opérationnels essentiels des FSU en Afrique afin d'améliorer leur efficacité, ou d'abandonner l'approche des FSU.

La volonté politique des gouvernements et des décideurs de la région est une première étape importante qui ouvrira la voie à la réforme des FSU. Elle est essentielle pour améliorer le cadre juridique des FSU, le cas échéant, et pour respecter les principes fondamentaux d'un FSU efficace et performant, à savoir la responsabilité, la clarté, la flexibilité et la neutralité des services, la transparence, la durabilité et la visibilité. En outre, des mesures spécifiques doivent être prises pour aborder les facteurs qui limitent les performances et explorer de nouvelles façons d'utiliser les FSU pour améliorer leur efficacité.

# 4.1

## S'attaquer aux facteurs qui limitent la performance des FSU en Afrique

---

### Adopter des mécanismes d'incitation au décaissement des fonds

Il est urgent d'augmenter le taux de décaissement des fonds collectés dans la région. Plus de la moitié des montants collectés au cours des cinq dernières années n'ont pas été utilisés, selon les autorités chargées des FSU qui ont répondu à la question sur le décaissement dans l'enquête. L'amélioration de l'utilisation des fonds collectés permet non seulement d'atteindre les objectifs généraux des FSU, mais aussi de créer un cycle virtuel dans lequel la mise en œuvre réussie des projets de FSU stimule l'utilisation des réseaux de télécommunications, ce qui génère à son tour des ressources financières qui peuvent être réinvesties dans des initiatives visant à connecter davantage de personnes.

Les autorités chargées des FSU devraient fixer des objectifs clairs pour garantir un décaissement efficace et rapide des fonds. La simplification du processus de décaissement, la collaboration avec les parties prenantes sur la sélection des projets et l'utilisation de mesures incitatives pour augmenter le taux de décaissement seront essentielles pour atteindre cet objectif. Par exemple, en Éthiopie, le règlement-cadre sur l'accès universel, qui sera bientôt mis en œuvre, prévoit que les redevances annuelles seront réduites proportionnellement si les FSU ne sont en mesure ni de maintenir les engagements d'investissement prévus au budget ni les décaissements de plus de 75 % des recettes perçues pendant deux années consécutives.

---

### Mettre en œuvre un taux de contribution fondé sur des données probantes

De tout temps, le taux de contribution est à la source des litiges. Il n'existe pas de taux de contribution unique pour les FSU; en Afrique, les taux varient de 02 % à 3,5 % des recettes brutes.

Les autorités chargées des FSU doivent donc adopter une approche fondée sur les faits, en consultation avec les prestataires de services et les autres parties prenantes, pour décider d'un taux de contribution approprié. Des mécanismes supplémentaires peuvent également être intégrés au processus, tels que la réduction du taux de contribution une fois que certains objectifs de couverture ont été atteints, ou lorsque les fonds sont inactifs et n'ont pas été décaissés.

Les preuves doivent tenir compte de plusieurs facteurs clés, à savoir :

- le déficit d'accès que les FSU cherchent à combler;
- l'investissement nécessaire pour combler ce déficit sur une période donnée (par exemple un an);
- la capacité de l'autorité chargée des FSU à mettre en œuvre divers aspects de projets des FSU (tels que la conception du projet et le suivi des performances) au cours de la même période;
- la capacité des fournisseurs de services à maintenir un niveau donné de contribution compte tenu des autres exigences en matière de dépenses d'investissement et d'exploitation.

Cette évaluation doit être effectuée périodiquement afin de s'assurer que le taux de contribution correspond aux besoins. Un taux de contribution insoutenable constitue essentiellement une taxe supplémentaire sur les prestataires de services, d'où l'augmentation des coûts de la prestation de services. Dans la plupart des cas, ces coûts sont répercutés sur le consommateur, ayant des conséquences négatives sur les objectifs d'inclusion numérique. En outre, il existe des cas où les FSU ne sont pas en mesure d'utiliser efficacement les fonds versés et finissent par priver les fournisseurs de services de la possibilité de les investir dans d'autres domaines essentiels de leurs activités.

---

## Fixer des objectifs clairs et mesurables pour les FSU

Le cadre et la stratégie de mise en œuvre des FSU doivent définir des objectifs spécifiques et mesurables, en accord avec les objectifs généraux du gouvernement en matière de connectivité. Concrètement, cela signifie qu'il faut définir clairement les paramètres des projets des FSU et décrire les indicateurs clés de succès après la mise en œuvre. Ces paramètres devraient inclure des étapes et des réalisations claires à suivre dans le temps, tels qu'un plan détaillé de couverture de la population, des descriptions des projets et les coûts associés à ces derniers pour une période donnée. En Algérie, par exemple, le ministère des Postes et Télécommunications a défini les zones mal desservies prioritaires pour les projets des FSU comme des agglomérations de moins de 2 000 habitants. Cette clarté signifie que les fonds ne peuvent pas être acheminés vers des projets inéligibles et que le succès peut être mesuré en notant le nombre de ces localités connectées par le biais des FSU au fil du temps.

Des objectifs clairs mesurables permettent une meilleure utilisation des fonds disponibles, car toutes les parties prenantes se concentrent sur la réalisation de ces objectifs. En outre, ils suscitent davantage la confiance des parties prenantes et engendrent la transparence et la responsabilité dans la sélection des projets des FSU.

---

## Donner la priorité à la consultation des parties prenantes tout au long du cycle de vie du projet

Les autorités chargées des FSU gèrent les contributions au fonds, mais les fournisseurs de services sont en première ligne de la mise en œuvre des projets des fonds de service universel. Un point commun dans les réponses des prestataires de services à l'enquête est le manque de visibilité du processus de sélection des projets et de la gestion globale du fonds. C'est particulièrement le cas sur les marchés où les projets sont sélectionnés et les fonds déboursés par le biais de directives émanant de l'autorité ou de l'agence gouvernementale chargée du FSU.

Il convient en matière de gestion du fonds d'accorder la priorité à la participation des prestataires de services et des autres parties prenantes tout au long de la durée du projet, depuis la sélection du projet, la conception du site jusqu'aux coûts de mise en œuvre, aux calendriers et à l'évaluation des performances. Cela est conforme au principe de transparence appliqué dans la gestion des FSU et augmente les chances de succès grâce à des points de vue plus larges, une expertise et des gains d'efficacité dans la mise en œuvre de divers projets.

Le meilleur moyen d'y parvenir est de faire en sorte que les fournisseurs de services et les parties prenantes concernées siègent au conseil d'administration d'une agence indépendante chargée de superviser les activités des FSU. Au Ghana, par exemple, des représentants de tous les opérateurs de téléphonie mobile présents sur le marché et d'autres parties prenantes, telles que les sociétés de location et les vendeurs d'équipements de réseau, siègent au conseil d'administration du GIFEC.

---

## Utiliser une approche fondée sur les données pour sélectionner les projets des FSU

L'impact sur les bénéficiaires est une mesure importante pour mesurer l'efficacité d'un projet de FSU. Il est donc essentiel que les fonds soient déployés dans des endroits et pour des services où ils peuvent produire le plus d'impact. Cela nécessite des données détaillées sur les lacunes des services ainsi que sur les facteurs économiques et sociaux locaux qui affectent la capacité des gens à se connecter à l'Internet.

Par conséquent, la collecte et l'analyse des données ainsi que les efforts pour appliquer les connaissances pertinentes à la sélection des projets devraient être intégrés à la réforme opérationnelle des FSU. En Ouganda, par exemple, l'autorité chargée des FSU a dressé une carte détaillée de la couverture mobile, notamment par technologie, dans l'ensemble du pays, fournissant les données nécessaires pour identifier les écarts de couverture et orienter la sélection des projets. Les informations fournies par les fournisseurs de services sur les écarts en matière de couverture et d'utilisation (et sur la manière d'y remédier) sont essentielles tout au long du processus de sélection en raison de leur expérience et de leur expertise.



---

## Assurer un suivi régulier des performances et une publication de rapports

La plupart des cadres juridiques exigent des autorités de FSU qu'elles contrôlent régulièrement les performances des projets de FSU et qu'elles les publient dans des rapports périodiques (par exemple, trimestriels ou annuels). Compte tenu des contributions des prestataires de services et d'autres parties prenantes au financement des FSU, il est primordial d'établir des rapports réguliers pour assurer la visibilité et la responsabilité du processus des FSU. En outre, un système d'audit indépendant devrait être mis en place pour s'assurer que le processus répond aux exigences de transparence.

Les bonnes pratiques en matière de rapports de performance devraient inclure les détails suivants, au minimum et au plus une fois par an :

- la récapitulation de tous les appels d'offres des FSU et des résultats et un aperçu des projets approuvés des FSU (description du projet, objectifs de couverture et calendrier);
- la performance des projets du fonds par rapport aux objectifs;
- l'état des fonds collectés et des fonds déboursés ainsi que les réserves restantes;
- l'explication de tout obstacle ou défi rencontré dans le décaissement des fonds;
- une description des ambitions et des objectifs pour le prochain exercice financier.

Des rapports de performance réguliers permettent non seulement d'avoir une visibilité sur l'état du fonds, mais ils fournissent également des preuves indispensables pour évaluer son impact et orienter les décisions sur des questions cruciales, telles que les taux de contribution, la sélection des projets et les niveaux de subvention requis. Par exemple, au Sénégal, le cadre des FSU stipule que le niveau de contribution aux FSU pourrait être revu après une analyse des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés. Moins de 10 marchés en Afrique fournissent actuellement des rapports de performance sur une base régulière, ce qui en fait une question essentielle de la réforme des FSU pour la majorité des pays de la région.

---

## Mettre en place un système de calcul des coûts des projets qui tient compte des frais généraux

Le calcul des coûts est un facteur critique qui peut affecter l'efficacité de l'utilisation des fonds et la réussite des projets des FSU. Un mécanisme approprié devrait être mis en place pour calculer le coût des projets de bout en bout, en tenant compte des facteurs externes qui pourraient avoir un impact sur le projet à différents stades, par exemple, les pressions inflationnistes sur les matériaux de construction des sites, la dévaluation de la monnaie locale et les coûts de sécurité. Le système de calcul des coûts doit également être suffisamment souple pour s'adapter aux changements nécessaires afin de minimiser le risque d'abandon du projet.

Traditionnellement, les cadres des FSU ne prévoient que le coût d'exécution d'un projet, sans tenir compte des inévitables frais de fonctionnement nécessaires pour assurer la viabilité à long terme du projet. De nombreuses parties prenantes ont constaté qu'il s'agissait là de la principale raison pour laquelle les projets échouaient après leur exécution. C'est aussi un frein à l'extension de la couverture du réseau à certaines zones reculées, où les fournisseurs de services pourraient subir des frais d'exploitation (opex) plus élevés, en partie à cause du manque d'infrastructures de base par rapport au potentiel de revenus de cette zone.

Dans ce contexte, il est devenu essentiel que les FSU se concentrent également sur la durabilité des projets financés, en particulier sur les coûts opérationnels nécessaires à l'exploitation de réseaux de télécommunications dans des zones reculées dépourvues d'accès au réseau électrique, aux routes d'accès et à une sécurité adéquate.

Un système complet de calcul des coûts devrait prendre en compte les frais généraux et les frais d'exploitation dès le départ, avec une solution durable qui garantit la viabilité à long terme d'un projet financé par le FSU. Pour ce faire, la neutralité des coûts devrait être inscrite dans le cadre du mécanisme comme un critère minimal pour la sélection des projets d'infrastructure. Cela nécessite une certaine flexibilité dans le cadre des FSU et une collaboration continue entre les autorités chargées des FSU, les fournisseurs de services et les autres parties prenantes afin de tenir compte des frais généraux associés à un projet donné.

---

## Explorer d'autres mécanismes de financement

La plupart des FSU appliquent un modèle de base qui consiste à collecter des fonds auprès des contributeurs et à les verser aux bénéficiaires sous forme de subventions pour couvrir une partie ou la totalité des coûts de l'extension de la couverture à un endroit mal desservi. Cependant, notre étude et la revue de la littérature montrent que ce modèle est susceptible de poser de nombreux problèmes, ce qui se traduit par des performances médiocres ou, dans des cas extrêmes, par l'inactivité des FSU sur certains marchés. Les problèmes les plus courants sont le détournement des ressources des FSU à des fins non pertinentes, le manque de capacité de l'autorité des FSU à gérer les fonds disponibles, l'augmentation du potentiel d'interférence politique et la mauvaise conception des projets conduisant à leur abandon.

Pour minimiser ces problèmes et maximiser le potentiel des FSU, les décideurs politiques devraient explorer des mécanismes alternatifs pour la mise en œuvre des projets des FSU. Comme indiqué plus haut, le modèle « pay or play » adopté au Maroc est un exemple de méthode alternative susceptible à la fois d'encourager les investissements dans l'extension de la couverture et de relever bon nombre des défis associés au modèle traditionnel.

Lorsqu'un mécanisme alternatif est adopté, il est primordial qu'il fonctionne pour le marché local. Cela signifie qu'il doit être le fruit d'une vaste consultation avec l'industrie et d'autres parties prenantes, et qu'il doit être fondé sur des objectifs clairs et mesurables afin d'évaluer son impact dans le temps. Il faut également une volonté politique pour effectuer les réformes nécessaires du cadre existant et créer un environnement propice à l'exploration de nouvelles options.

---

## Renforcer les capacités et développer les compétences au sein des FSU

L'efficacité des FSU repose sur les personnes qui la gèrent. C'est pourquoi chaque autorité chargée des FSU doit disposer d'un personnel possédant les compétences et l'expérience requises pour concevoir, mettre en œuvre et contrôler correctement des projets réussis. Cela peut impliquer le recyclage et l'amélioration des compétences du personnel existant, le recrutement de nouveaux employés et des efforts pour conserver le personnel qualifié au sein de l'autorité des FSU. L'engagement des ressources nécessaires à cet effet devrait faire partie du processus de réforme des FSU.

---

## Engager les communautés locales sur les avantages de la connectivité

Dans certains cas, la mise en place de sites de FSU dans des régions éloignées a été retardée ou empêchée en raison de la réticence des dirigeants des communautés locales. Cette réticence est souvent due à des informations erronées et à des inquiétudes non fondées concernant la sécurité des réseaux sans fil. Sur les marchés où ce problème se pose, les décideurs politiques devraient s'engager auprès des consommateurs et des responsables locaux, en les sensibilisant aux avantages de la connectivité et en répondant à toutes les préoccupations qu'ils peuvent avoir concernant la technologie numérique de manière plus générale.

---

## Mettre en place une structure de gouvernance indépendante

Dans les cas où les fonds sont inactifs ou peu performants, il peut s'avérer nécessaire d'envisager à nouveau la structure organisationnelle de l'autorité chargée des FSU et d'explorer les avantages potentiels d'une agence indépendante ou d'un comité multipartite. Les efforts de réforme des FSU en Afrique devraient viser à réduire ou à éliminer la bureaucratie et les ingérences politiques dans la gestion des fonds et la mise en œuvre des projets des FSU.

Une agence distincte dotée d'une stratégie claire et d'un programme annuel de mise en œuvre des projets des FSU offre un meilleur cadre pour garantir l'indépendance et la responsabilisation. Par exemple, elle n'est pas soumise au cycle budgétaire d'une agence ou d'un département de tutelle, et fournit aux autres parties prenantes, y compris les prestataires de services, davantage de possibilités de participer.

La majorité des FSU en Afrique sont actuellement gérés par une unité au sein d'une ARN ou d'un ministère. Dans ce cas de figure, l'unité chargée du FSU devrait être dotée d'une autonomie financière et une gestion indépendante devrait être mise en place pour que les fonds puissent être déboursés sans se heurter à de lourdes procédures d'approbation ou aux retards indésirables.

# Compléter les FSU par les réformes politiques et réglementaires nécessaires

Les FSU ne sont pas à eux seuls une panacée pour combler l'écart de connectivité en Afrique. Ils devraient plutôt être considérés comme un mécanisme complémentaire des leviers d'action essentiels et des solutions basées sur le marché pour combler le déficit de couverture et stimuler la demande de connectivité. Cela permet de mieux cibler les FSU là où le besoin se fait sentir, par exemple en cas de défaillance du marché plutôt qu'une défaillance de la réglementation.

Dans ce contexte, il est important que les gouvernements et les décideurs politiques continuent à mettre en œuvre les réformes politiques appropriées dans des domaines clés comme principal moyen d'assurer la connectivité aux populations mal desservies. Pour les marchés africains, des réformes politiques sont nécessaires dans les domaines suivants pour favoriser le déploiement continu des réseaux mobiles et les mises à niveau technologiques, ainsi que pour améliorer l'accessibilité financière des appareils et des services.



- **Imposition** – Les décideurs politiques peuvent directement améliorer la disponibilité et l'accessibilité financière des réseaux, appareils et services de télécommunications en réduisant la charge fiscale pour les fournisseurs de services et les utilisateurs. Les zones franches situées dans les zones rurales devraient également être considérées comme un moyen de stimuler les investissements dans ces zones.



- **Spectre** – L'attribution rapide de quantités suffisantes en spectre au meilleur prix et dans de meilleures conditions comporte un impact majeur sur la couverture en favorisant l'investissement dans les réseaux. Des initiatives telles que la réduction ou la suppression des droits d'utilisation du spectre appliqués sur les sites des FSU ou les sites ruraux en général devraient être envisagées pour réduire le coût d'exploitation des sites.



- **Déploiement de l'infrastructure** – L'allègement des formalités administratives pour les nouvelles stations de base, la rapidité des processus d'approbation des droits de passage et le soutien réglementaire au partage des infrastructures améliorent la couverture.



- **Octroi de licences neutres sur le plan technologique** – Grâce à l'adoption accrue des réseaux mobiles à large bande et d'autres réseaux avancés, une approche neutre sur le plan technologique permettra un déploiement plus rapide et plus rentable.



- **Régime unifié d'octroi de licences** – Flexibilité dans la planification des ressources essentielles à la fourniture de services.



- **Enregistrement des cartes SIM** – Des systèmes d'enregistrement complets, en particulier avec la tendance récente à lier les cartes SIM à des identifiants biométriques sur certains marchés, ce qui a entraîné la désactivation de nombreuses cartes SIM.



- **Libéralisation du déploiement de la fibre optique** – L'introduction de la concurrence sur le marché de la fibre optique peut faire baisser les coûts du déploiement de l'infrastructure dans les zones rurales.



- **Investissement dans les infrastructures de base** – L'investissement dans les infrastructures, telles que le réseau électrique, la sécurité, les routes d'accès, non seulement est bénéfique pour la société, mais réduit également les coûts du déploiement dans les zones rurales.

# Annexe



# A1

## Paysage de la connectivité

Figure A1

### Écart d'utilisation

Pourcentage de la population

Source : GSMA Intelligence

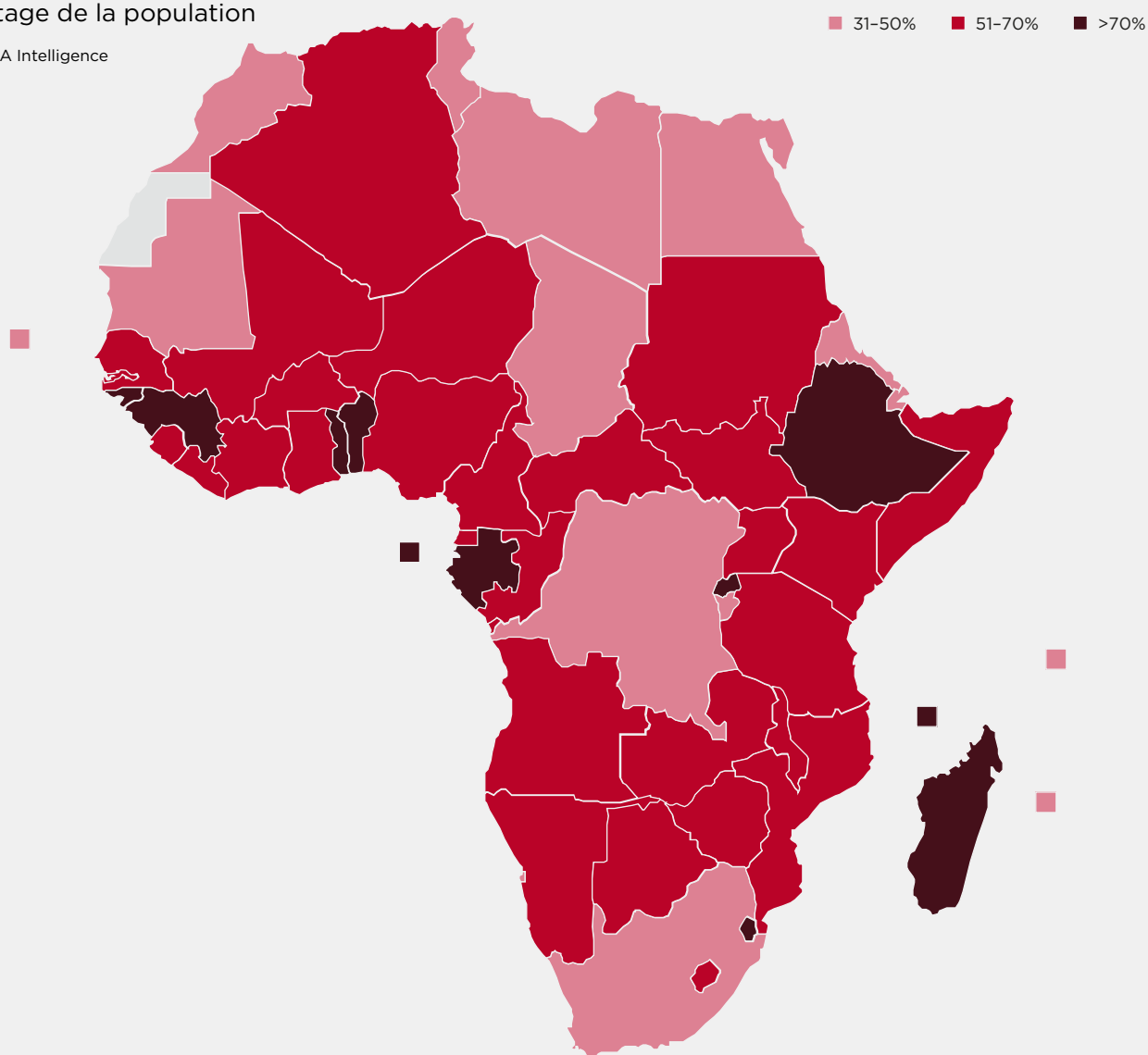


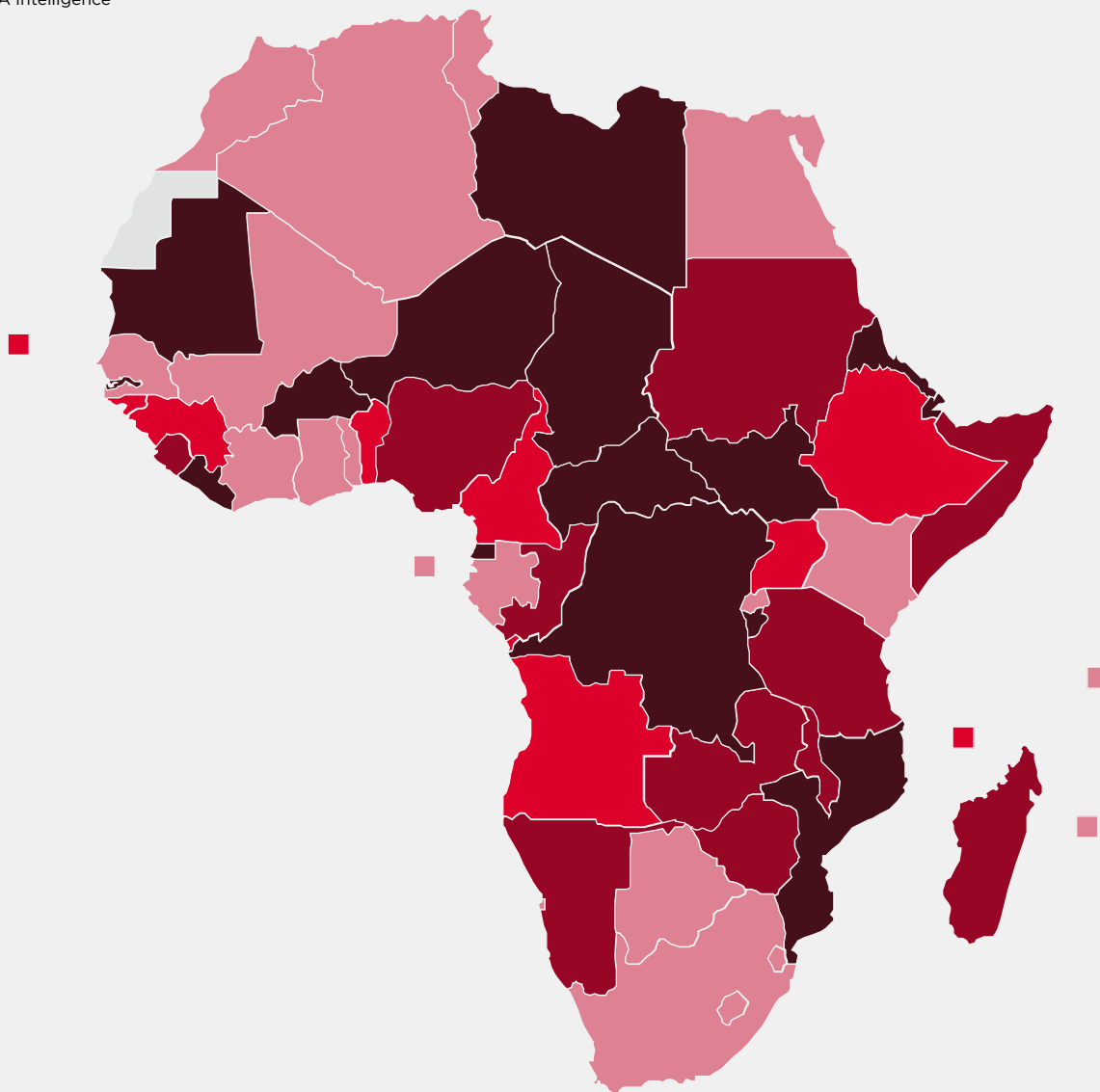
Figure A2

# Écart de couverture

Pourcentage de la population

Source : GSMA Intelligence

■ 0-5%   ■ 6-10%   ■ 11-20%   ■ >20%



# A2

## Méthodologie de la couverture et du déficit d'investissement

Afin de modéliser le déficit d'investissement pour la couverture dans six pays, nous nous sommes appuyés sur le modèle développé dans l'étude de la Banque mondiale et de la GSMA.<sup>12</sup> Dans chaque pays, nous avons utilisé des techniques géospatiales pour effectuer une analyse très détaillée de l'offre et de la demande, en exploitant les données des Cartes<sup>13</sup> de Couverture Mobile de la GSMA ainsi que les données des enquêtes sur les ménages, l'imagerie nocturne et les distributions géospatiales de la population. Cela nous a permis de calculer, pour chaque agglomération d'un pays, la couverture par technologie (2G, 3G, 4G) et le niveau d'adoption des services mobiles et de l'Internet mobile.

À partir de ces données, un modèle a été conçu pour s'inspirer du processus de prise de décision des opérateurs de téléphonie mobile lorsqu'ils envisagent d'investir dans l'expansion du réseau 2G/3G/4G. Le modèle se concentre sur le « dernier kilomètre » de l'infrastructure, c'est-à-dire le site mobile auquel se connecte l'utilisateur final ainsi que la liaison de retour qui connecte les sites au réseau central. Les investissements dans le « premier kilomètre » (par exemple, les câbles internationaux) et le « deuxième kilomètre » (par exemple, la dorsale, les IXP) sont importants pour accroître la capacité du réseau (en particulier dans les zones urbaines). Toutefois, compte tenu des niveaux actuels et attendus d'utilisation des données dans les zones rurales des six pays, les fournisseurs de services disposent d'une capacité de réseau du dernier kilomètre suffisante pour répondre à la demande dans les zones non couvertes. Les obstacles les plus importants sont liés à la couverture du dernier kilomètre.

L'analyse reposait sur une approche de la valeur actuelle nette (VAN) en ce qui concerne les sites individuels, où les prestataires de services décident d'investir en fonction des recettes attendues et des coûts d'investissement et d'exploitation associés à la mise à niveau d'un site existant (de 2G à 3G/4G) ou au déploiement d'un nouveau site (lorsqu'il n'y a pas de couverture). Les obstacles les plus courants à l'extension de la couverture se situent donc au niveau du dernier kilomètre. La « frontière du marché » représente le nombre total de sites qui sont rentables (avec une VAN non négative), c'est-à-dire lorsque l'offre (coûts) est égale à la demande (recettes). Cela donne le niveau attendu de couverture qui sera fournie par le secteur privé.

L'étape suivante consistera à évaluer l'impact des différents leviers d'action sur les coûts et/ou l'adoption. Cela peut à son tour avoir un impact sur la rentabilité des nouveaux sites, ce qui peut alors augmenter (ou diminuer) la couverture attendue et donc modifier la frontière du marché. Les réformes politiques envisagées dans l'étude sont les suivantes :

- Encourager et permettre le partage actif et volontaire de l'infrastructure dans le réseau d'accès radio ;
- Supprimer la taxe applicable sur la consommation, y compris les droits d'accise sur les téléphones mobiles en RDC, comme en Tanzanie et en Zambie ;
- Supprimer les droits d'importation sur les équipements de réseau (ceci n'est plus applicable en Tanzanie et en Zambie qui n'appliquent plus de tels droits) ;
- Réduire la taxe applicable au secteur sur les prestataires de services lorsque celles-ci sont nettement plus élevées que les standards régionaux, à l'exemple du Bénin (où de telles taxes dépassent 20 % des recettes récurrentes) et du Nigéria (où les prestataires de services sont soumis à un certain nombre de taxes et de redevances locales sur les sites).

<sup>12</sup> Using Geospatial Analysis to Overhaul Connectivity Policies, Banque mondiale et GSMA, 2022

<sup>13</sup> [www.mobilecoveragemaps.com](http://www.mobilecoveragemaps.com)

Enfin, pour les sites qui restent non rentables même après la réforme politique, nous avons calculé le niveau d'investissement supplémentaire nécessaire pour parvenir à un accès quasi universel. Il restait alors quelques segments de population pour lesquels, compte tenu du coût élevé, des solutions technologiques alternatives seraient probablement nécessaires.

Nous ne disposons pas du même niveau d'informations sur la modélisation détaillée du Mozambique et de la Zambie. Pour ces pays, nous avons modélisé l'extension de la couverture en utilisant des données provenant du Centre commun de recherche de la Commission européenne, qui cartographie les populations avec une résolution spatiale de 1 km. Cet ensemble de données regroupe la population en catégories rurales et urbaines, ce qui nous a permis de modéliser les sites dans les zones rurales. Un réseau fictif a ensuite été mis en place, avec un site mobile placé au centre de chaque grille de population rurale et chaque site ordonné en fonction du nombre de personnes couvertes (c'est-à-dire que le site couvrant le plus grand nombre de personnes était supposé être déployé en premier, suivi du site couvrant le plus grand nombre de personnes suivant, etc.) Nous avons ensuite fait une estimation du nombre de sites nécessaires pour atteindre une couverture universelle, sur la base des niveaux actuels de couverture 2G et de large bande mobile. Pour plus de détails sur cette approche, voir l'étude GSMA 2023, *Lacunes en matière de connectivité en Amérique latine*, qui a modélisé le déficit d'investissement pour la couverture à large bande mobile en adoptant la même approche.



**GSMA Head Office**

1 Angel Lane  
London EC4R 3AB  
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 7356 0600

Fax: +44 (0)20 7356 0601

