

Note d'analyse No 180 – Octobre 2023

Négocier les partenariats numériques de l'Afrique dans un contexte de rivalité mondiale

Folashadé Soulé

Points principaux

- La rivalité géopolitique croissante entre les plus grands acteurs numériques du monde a incité les acteurs africains des secteurs privé et public à adopter un mélange d'approches pragmatiques pour négocier des partenariats numériques afin d'atteindre leurs objectifs.
- Le choix que l'Afrique a fait de la Chine comme partenaire de prédilection pour l'infrastructure numérique a plus à voir avec le mélange adapté de valeur financière et technologique offert par la Chine et le manque de solutions de rechanges occidentales viables qu'avec la géopolitique.
- Les gouvernements africains doivent tirer parti des conventions collectives et des blocs économiques sous-régionaux dans leurs relations avec les fournisseurs technologiques afin de maximiser leurs négociations concernant l'infrastructure et les services.
- La confiance, la transparence, la clarté des règlements et la collaboration entre les gouvernements, les entreprises du secteur privé et la société civile sont essentielles à la réussite des partenariats qui favorisent la croissance économique et le développement numérique.

Introduction

Les tensions géopolitiques croissantes entre les plus grandes puissances numériques du monde, dont la Chine et les États-Unis, ont compliqué d'autant plus les relations de l'Afrique avec ses partenaires externes au moment où ce continent est aux prises avec l'urgente nécessité d'un développement numérique.

Hébergé à la Blavatnik School of Government de l'Université d'Oxford, et appuyé par le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI), le projet de recherche sur la négociation des partenariats numériques de l'Afrique¹ examine spécifiquement comment les acteurs des gouvernements africains négocient et gèrent leurs partenariats avec de nouveaux partenaires montants dans le secteur numérique (surtout en ce qui concerne la connectivité, l'infrastructure, les positions de la gouvernance numérique dans les organisations multilatérales et l'établissement de normes nationales et régionales) dans un contexte de grandes rivalités.

Dans le cadre d'une série d'entrevues avec des ministres, de grands décideurs, des cadres exécutifs du secteur privé et des acteurs de la société civile africains, les responsables du projet ont rassemblé des renseignements pointus précieux à propos de ces partenariats numériques en fonction de la perspective

1 Voir www.geg.ox.ac.uk/content/negotiating-africas-digital-partnerships.

À propos de l'auteur

Folashadé Soulé est chercheuse associée du CIGI et associée de recherche principale du programme Global Economic Governance de la Blavatnik School of Government de l'Université d'Oxford. Elle est actuellement chercheuse invitée de l'Université du Ghana. Ses domaines de recherche portent sur les relations Afrique-Chine, l'étude du pouvoir dans les relations internationales de l'Afrique et la politique de coopération Sud-Sud. Elle fait partie des chercheuses principales de la négociation des partenariats numériques de l'Afrique, un projet de recherche politique servant à examiner les relations de l'Afrique avec des partenaires qui montent dans le secteur numérique. Dans le cadre de ce projet, elle dirige une série d'entrevues avec de grands décideurs, des ministres et des acteurs civiques et privés africains qui met en lumière la façon dont les acteurs africains édifient, négocient et gèrent les partenariats stratégiques dans le secteur du numérique au sein d'un contexte de rivalité géopolitique.

Elle est boursière en recherches postdoctorales de la London School of Economics et ancienne boursière de l'Oxford-Princeton Global Leaders Fellowship Programme. Ses recherches ont été publiées dans plusieurs revues examinées par des pairs, dont *African Affairs*, *International Affairs*, *Global Governance* et *Foro Internacional*.

des personnes chargées d'édifier et de maintenir ces partenariats stratégiques tant en Afrique francophone qu'en Afrique anglophone. Selon les résultats obtenus, il semblerait que les acteurs africains soient conscients de cette concurrence géopolitique, qui a influencé leur façon de naviguer ces rivalités mondiales au niveau local. Il n'en reste pas moins que plusieurs acteurs ont trouvé des moyens novateurs de naviguer ces rivalités en établissant des stratégies de négociation spécifiques pour diversifier leurs partenariats et établir des coentreprises. Les gouvernements africains sont déterminés à trouver des moyens d'atteindre des cibles ambitieuses de transformation numérique nationale en dépit de contextes locaux complexes et de contraintes budgétaires. Cependant, au niveau local, des acteurs du secteur privé et des gouvernements nationaux adoptent actuellement une série d'approches novatrices pour amorcer et négocier divers partenariats numériques afin d'atteindre leurs objectifs en dépit des tensions géopolitiques mondiales.

Sur la base de ces conclusions, l'auteurs de cette note d'analyse exposeront comment les gouvernements africains choisissent leurs partenaires numériques. Ils mettront en lumière le rôle et les perceptions des acteurs privés et civiques africains au niveau local ainsi que les efforts continus pour une meilleure coordination multilatérale entre les gouvernements africains. Ils concluront par une série de recommandations spécifiques sur la façon dont les gouvernements africains pourraient négocier au mieux des partenariats numériques dans un contexte de rivalité mondiale.

Le choix stratégique de partenaires numériques et le rôle de la Chine

Pour trouver des partenaires afin d'exécuter divers projets numériques, les gouvernements africains prennent des décisions en fonction de stratégies numériques nationales intégrées à divers documents politiques. Le choix d'un partenaire par rapport à un autre dépend de la capacité du partenaire potentiel de concrétiser les priorités détaillées dans ces documents de politiques publiques. Il semblerait donc que la compréhension

de ces documents par un partenaire potentiel soit critique pour les gouvernements africains. Les partenariats sont essentiels. Dans le cas de l'île Maurice, les progrès liés à la construction du cadre de cybersécurité du pays et de l'économie numérique ont été principalement réalisés grâce à des partenariats avec des organisations internationales, à des dons de l'Union européenne et à des collaborations avec des organisations régionales africaines (programme Global Economic Governance 2023a). Ces partenariats internationaux ont aussi été critiques pour aider l'équipe à acquérir de la maturité et à croître.

Dans le cas du Bénin, les partenariats sont regroupés en deux catégories : ceux qui complètent les objectifs stratégiques du pays en visant à acquérir de l'expertise, comme dans le cas de l'Estonie et du Rwanda avec lesquels le Bénin développe un approche à long terme; et ceux qui sont axés sur les entreprises et les infrastructures numériques établies dans le cadre de projets spécifique ainsi que sur l'octroi de fonds et l'établissement de conditions de remboursement de dettes favorables, telles que celles offertes par la Chine. En sus du Bénin, d'autres pays, comme le Kenya et le Sénégal, privilégient aussi le partenariat de la Chine à cet égard.

Ces dernières années, la coopération entre le Sénégal et la Chine dans le domaine numérique a augmenté de façon significative. Ces deux pays ont signé plusieurs ententes de coopération pour promouvoir le développement de technologies de l'information et des communications (TIC) au Sénégal, qui ont été renforcées par le Plan d'action de Dakar 2022-2024² adopté lors de la huitième conférence ministérielle du forum sur la coopération sino-africaine organisée à Dakar, au Sénégal, en 2021. Ces ententes comprennent des partenariats pour exécuter des projets planifiés dans le cadre du programme de transformation numérique de Sénégal intelligent, comme le déploiement de la fibre optique, le câble sous marin Horn of Africa Regional Express ainsi qu'un nouveau centre de données dans la banlieue de Dakar. Bien que la Chine ait été un partenaire majeur durant les phases de planification et de construction du projet, les activités sont entièrement dirigées par des ingénieurs sénégalais.

Les entreprises technologiques chinoises deviennent des acteurs de plus en plus importants en raison de la route de la soie numérique (RSN), la composante numérique de la Ceinture et de la Route sur laquelle la Chine joue un rôle substantiel dans la stratégie de transformation numérique de la région. Par exemple, les gouvernements de l'Afrique du Nord voient la RSN comme une occasion d'aider à combler le fossé numérique et de favoriser leurs propres efforts nationaux de construire des économies numériques et de créer des emplois de grande qualité pour les millions de diplômés universitaires sans emploi de toute la région (programme Global Economic Governance 2023b). Depuis quelques années, la région héberge des projets dignes de mention de la RSN, comme des villes intelligentes, des centres de navigation satellite, des centres de données et une infrastructure de réseau.

Lors d'entrevues, des décideurs africains se sont accordés pour dire que la Chine a joué un rôle indéniable dans le développement de l'économie numérique du continent et est l'un de leurs principaux partenaires stratégiques. Des entreprises technologiques chinoises ont fourni aux marchés africains une solution de rechange plus abordable que celle de leurs homologues occidentaux. Des ententes financières attrayantes offertes par des fabricants d'équipement de télécommunications, comme Huawei, appuyées par des subventions et des prêts concessionnels chinois, ont rendu possible le déploiement à grande échelle d'une infrastructure dorsale de réseau critique afin de permettre un service mobile à larges bandes à vitesse élevée sur tout le continent. Grâce à des fabricants de téléphones mobiles comme Transsion Holdings (propriétaire des marques populaires Tecno et Infinix), des personnes au revenu plus faible ont pu se permettre d'acquérir un téléphone intelligent comparable aux meilleures options de concurrents traditionnels comme Apple et Samsung³. Cette meilleure accessibilité a contribué à démocratiser l'accès à Internet et à accélérer la croissance des services offerts sur les plateformes comme les services financiers et les applications mobiles.

Les experts interrogés dans le cadre du projet de recherche n'étaient pas toujours unanimes concernant le rôle de la Chine. Dans le cas de la Guinée, un accord-cadre majeur entre la

2 Voir <http://www.focac.org/fra/>.

3 Voir <https://gs.statcounter.com/vendor-market-share/mobile/africa>.

Chine et la Guinée n'a pas produit les résultats escomptés pour ce secteur. Avec un montant minimum de 20 milliards de dollars axé sur la construction d'infrastructures en échange de l'extraction de ressources naturelles, cet accord-cadre a eu des répercussions considérables sur les secteurs énergétique et minier, mais moins sur l'infrastructure des télécommunications (programme Global Economic Governance 2023c). En réalité, nombre de projets liés aux télécommunications n'ont pas encore été mis en œuvre.

Quoi qu'il en soit, les entreprises et les gouvernements africains continuent de choisir fréquemment des entreprises chinoises, considérées comme des partenaires de négociations plus souples. La Chine a tendance à s'empresser de faire des affaires en Afrique, où elle a des filiales locales bien établies, ce qui facilite une collaboration plus directe avec ses partenaires africains. De plus, des entreprises chinoises comme Huawei savent excellentement bien s'adapter à divers milieux culturels, politiques, économiques et institutionnels de différentes régions du monde et d'Afrique. Le choix de la Chine signalera peut-être à l'Occident, surtout aux États-Unis, que les dirigeants africains ont encore le pouvoir d'établir leurs partenariats en fonction de leurs intérêts. Ce qui demeure important pour les gouvernements et les dirigeants africains est le maintien d'un pragmatisme qui favorise la collaboration avec le partenaire qui a le meilleur à offrir en termes de technologie et de coût pour atteindre leurs objectifs et non pas l'alignement sur un rival géopolitique par rapport à un autre. En ce sens, le facteur le plus déterminant pour accroître la coopération entre l'Afrique et la Chine dans la sphère numérique est le manque de solutions de rechange occidentales viables susceptibles de répondre aux besoins de l'Afrique aussi bien que les acteurs chinois.

Les répercussions de la rivalité géopolitique au niveau local

La rivalité géopolitique entre la Chine, l'Europe et les États-Unis a eu plusieurs effets sur la conception des contrats et leur négociation entre

des partenaires du développement, le secteur privé et des organismes gouvernementaux. Les rivalités politiques et économiques au niveau mondial ont des répercussions concrètes au niveau local. En Guinée, un fournisseur de services Internet a été informé par un donateur occidental que celui-ci n'accepterait pas ses services s'il utilisait de l'équipement d'entreprises chinoises (ibid.). Au niveau institutionnel, les grands investisseurs australiens, britanniques et américains ont, durant quelques années, préféré éviter d'utiliser de l'équipement chinois pour leurs projets.

Les projets sensibles qui ont une dimension de sécurité (par exemple, les dispositifs anti intrusion [pares-feu, traducteurs d'adresse de réseau] ou les projets de surveillance vidéo assistés par l'intelligence artificielle (IA)) sont particulièrement suivis par les médias en raison de rivalités au niveau international, ce qui suscite la question de plus en plus importante de la souveraineté numérique de l'Afrique, qui peut soulever des contentieux substantiels concernant le choix de l'équipement utilisé, les conditions de financement et la façon dont et le lieu où les données personnelles sont traitées et entreposées.

Il n'en reste pas moins que ces rivalités pourraient avoir un effet bénéfique sur les nations africaines, du fait que les acteurs de plusieurs pays se font concurrence pour proposer des offres enviables aux gouvernements et aux exploitants qui cherchent des partenaires pour exécuter des projets numériques à grande échelle. À titre d'exemple, mentionnons les récents déploiements initiaux des technologies de réseau à accès radio de cinquième génération en Afrique, qui ont provoqué des tiraillements entre de grands acteurs technologiques, comme Huawei ou ZTE en Chine, et Ericsson ou Nokia en Europe (Rühlig, Seaman et Voelsen 2019). Les gouvernements et les exploitants de réseaux mobiles⁴ préfèrent la première option⁵, car son rapport coût-bénéfice est meilleur, même si la rivalité géopolitique a intensifié la pensée protectionniste des acteurs de tous bords ainsi que la pression diplomatique des pays occidentaux. De plus, des acteurs chinois ont pris le pas sur leurs homologues européens et américains (Munga et Denwood 2022) concernant leur part de marché

4 Voir Ehl (2022).

5 Voir Nyabiage (2022).

dans l'infrastructure des télécommunications et la fabrication de téléphones mobiles.

Pour ce qui est des décideurs du Kenya et du Sénégal, pour qui la diversification des partenariats numériques est essentielle, les rivalités géopolitiques dans le secteur numérique pourraient favoriser la concurrence positive pour l'Afrique, mais doivent être gérées dans la paix. L'attitude des entreprises observée dans de plus petits pays comme le Bénin est plus pragmatique et a été résumée par une personne interrogée comme suit : « l'ennemi de mon ami n'est pas nécessairement mon ennemi, au moins dans le contexte de la conclusion de contrats » (programme Global Economic Governance 2023d).

La souveraineté des données : un objectif inatteignable ?

La Chine fait ouvertement la promotion de la localisation des données et de la souveraineté des données. Nombre de nations ont introduit des cadres de gouvernance des données qui ressemblent à celui de la Chine. De façon remarquable, pour atteindre une plus grande souveraineté des données, le Sénégal a été le premier pays africain à répliquer le modèle de gouvernance des données chinois qui exige que tous les serveurs soient localisés au sein des frontières d'un pays. L'État d'Afrique de l'Ouest a transféré l'ensemble de ses données gouvernementales et de ses plateformes numériques qui étaient sur des serveurs étrangers dans un centre de données construit par Huawei au Sénégal. Ce centre de données a été financé par un prêt chinois de 70 millions d'euros. Selon le directeur de Sénégal Numérique, ce centre de données permet au Sénégal de mieux contrôler sa destinée et de résoudre une fois pour toutes le problème de sa souveraineté numérique (programme Global Economic Governance 2023e).

Mais, selon Tin Hinane El Kadi de la London School of Economics, cet arrangement crée plusieurs problèmes (programme Global Economic Governance 2023b). Le danger de la dépendance aux technologies de surveillance chinoises pour la cybersouveraineté des pays africains a

été quelque peu éclipsé par la promotion de la souveraineté des données par la Chine auprès de divers organismes mondiaux d'établissement de normes pour la technologie numérique. Suite à des enquêtes, on a constaté que des données confidentielles étaient transférées chaque nuit du siège central de l'Union africaine édifié par la Chine d'Addis Ababa à Shanghai. La Chine n'est en aucun cas la seule puissance qui utilise l'Internet à des fins d'espionnage, car les services de renseignement américains ont obtenu les données de millions de citoyens du monde entier avec l'aide de géants technologiques américains.

Les gouvernements africains reconnaissent l'importance de la souveraineté numérique et adoptent des stratégies pour accroître leur contrôle local sur les flux, le traitement et l'entreposage des données des citoyens (ce qu'on appelle délocalisation des données). Ces initiatives comprennent des investissements majeurs pour établir de nouveaux centres de données nationaux (les centres de données Tier-3 au Bénin et au Togo, le centre de données Diamniadio au Sénégal et ainsi de suite) ainsi que des points d'échange Internet, souvent en coopération avec des établissements financiers internationaux comme la Banque mondiale ou grâce à des prêts chinois. Bien que ces pièces d'infrastructure puissent améliorer la qualité de la prestation des services aux utilisateurs finaux, il reste à voir si elles contribuent suffisamment à la souveraineté numérique lorsque nombre de services numériques, y compris ceux dirigés par le gouvernement, continuent d'être hébergés sur des serveurs extérieurs au continent. Un média nigérian a signalé en 2021 que 70 % des organismes gouvernementaux nigériens hébergeaient leurs données sur des serveurs infonuagiques à l'étranger⁶. Tant qu'il y aura un manque de capacités technologiques endogènes, la souveraineté des données demeurera un objectif fugace (programme Global Economic Governance 2023b).

⁶ Voir Adepetun (2021).

Les coentreprises : un moyen d'éradiquer les risques, d'offrir de la qualité et d'attirer les meilleurs talents

Nombre de pays africains sont confrontés à un manque de grands talents dans divers domaines critiques du secteur numérique, dont la cybersécurité, la protection des données et l'ingénierie logicielle. Les co-entreprises constituent un moyen efficace d'amener l'expertise opérationnelle dans des domaines du numérique où l'expertise locale fait défaut. L'un de ces domaines est la cybersécurité, où il y a pénurie de compétences et où la demande de talents de pointe est très élevée. Au Togo, le gouvernement a tiré parti de partenariats publics-privés sous la forme de co-entreprises dans le cadre de sa stratégie d'élimination des risques des projets numériques à grande échelle et de maximisation de la qualité de la prestation des services (programme Global Economic Governance 2023f). Cette approche crée la souplesse dont le pays a besoin pour être en mesure d'attirer les ressources humaines les plus talentueuses pour effectuer des tâches spécialisées au sein des structures établies. L'intégration du partenaire privé permet aussi d'offrir des régimes de rémunération plus attrayants pour attirer des talents de premier ordre et édifier une capacité locale.

Le transfert de compétences par la formation du personnel et la participation de gestionnaires formés localement est un important aspect des négociations de projets nationaux, comme l'a montré l'approche de co-entreprise du gouvernement togolais. En déployant son contrat d'identification biométrique, par exemple, le gouvernement togolais a insisté pour obtenir une feuille de route pour le transfert des connaissances et la formation opérationnelle dans le cadre de son entente avec le partenaire stratégique. Le gouvernement a demandé que le personnel local soit formé par le partenaire en fonction des normes internationales les plus élevées de sorte à asseoir la propriété locale du projet. Pour sauvegarder la souveraineté numérique, il est fondamental d'édifier une capacité locale de cette façon.

De plus, la crédibilité est considérée comme un volet critique de l'établissement de co-entreprises pour offrir des services dans des secteurs sensibles comme la cybersécurité. Le gouvernement togolais a réussi à fournir une infrastructure numérique majeure comme un centre d'exploitation de la sécurité et une équipe de réponse d'urgence informatique dans le cadre d'une co-entreprise avec l'entreprise de logiciel polonaise Asseco. L'approche de co-entreprise a aussi habilité ce petit pays à réaliser des accomplissements substantiels, tels que l'établissement de la co-entreprise Woezon avec le fournisseur d'infrastructure de connectivité CSquared (2022) afin d'édifier et d'exploiter une station d'accueil togolaise pour le câble de fibre optique sous-marin Equiano de Google, qui devrait, d'ici à 2025, accroître de 351 millions de dollars américains la production économique du pays (Africa Practice and Genesis Analytics 2022).

Cependant, pour favoriser la réussite des partenariats entre le secteur privé et les gouvernements concernant le développement numérique, il faut remédier à certains problèmes. Selon certains acteurs du secteur privé africain que l'on a interrogés, les gouvernements africains ont souvent tendance à protéger naturellement leurs actifs nationaux et font preuve de scepticisme face aux intentions de certains acteurs du secteur privé, car ils craignent que ces acteurs exploitent le pays financièrement et expatrient de façon disproportionnée les bénéfices. Les entreprises du secteur privé doivent faire leur possible pour dissiper les craintes des gouvernements et savoir exactement ce que ces derniers souhaitent réaliser avec un partenariat (programme Global Economic Governance 2023g). Les gouvernements, à leur tour, doivent créer un environnement susceptible d'aider les entreprises privées à prospérer, notamment en améliorant la transparence dans la sélection de leurs partenaires du secteur privé et en établissant des règles de participation claires concernant l'octroi des licences, la propriété intellectuelle (PI), l'interopérabilité et les processus réglementaires. La discipline fiscale, le respect de la primauté du droit et la protection contre la nationalisation des entités privées sont aussi essentiels pour les entreprises du secteur privé qui collaborent avec le gouvernement. Tandis que les entreprises du secteur privé encouragent les gouvernements à obtenir des conseils de leur part concernant des questions techniques pour lesquelles elles ont l'expertise nécessaire, les gouvernements, en bout de ligne, exercent leur

pouvoir de protéger leurs intérêts concernant leurs affaires avec leurs partenaires du secteur privé et façonnent les résultats de ces relations (ibid.).

La géopolitique des normes : lorsque les normes internationales entrent en conflit avec l'innovation locale

Les acteurs du secteur privé africain qui travaillent avec des partenaires asiatiques et occidentaux sont confrontés à des défis uniques causés par la dominance des pratiques institutionnelles largement influencées par les pratiques occidentales et des normes internationales qui entrent en conflit avec l'innovation locale. Ces défis deviennent particulièrement complexes lorsque les entreprises africaines se retrouvent coincées entre des partenaires des deux bords : l'Europe et les États-Unis d'un côté, et la Chine et l'Inde de l'autre.

Bien que les partenaires asiatiques respectent des normes reconnues dans le monde entier comme celles établies par l'Organisation internationale de normalisation (ISO), connues sous le nom de normes mondiales 1 (GS1), ils ont aussi développé des normes internes adaptées à leurs contextes uniques. De plus, on a constaté que l'interprétation des normes ISO variait en fonction de l'environnement dans lequel elles étaient mises en œuvre. Par conséquent, les entreprises africaines privées doivent relever le défi de jouer le rôle d'arbitre entre les entreprises de l'Ouest (Europe, États-Unis) et les fabricants de l'Est (Chine, Inde) afin de réconcilier les attentes liées à la conformité (programme Global Economic Governance 2023h).

Cependant, des progrès substantiels ont été réalisés dans certains domaines de la technologie numérique. Un exemple est celui de la traçabilité, depuis 2010, que le président de mPedigree, un inventeur de technologies d'entreprise détenteur de brevets, a cité comme manifeste dans les systèmes d'entreprises locales qui facilitent le suivi des produits pharmaceutiques de la fabrique aux patients au Nigéria. Certaines de ces réalisations surpassent les capacités actuelles du

Royaume-Uni ou des États-Unis en raison d'un processus de coordination plus efficace et d'une propension à l'expérimentation et à l'apprentissage (ibid.). Il n'en reste pas moins que l'expansion de l'influence des normes occidentales comme les GS1 présente des défis du fait que les systèmes développés localement et exploités de façon indépendante peinent à s'aligner sur ces modèles. Ce dilemme est particulièrement apparent en Éthiopie, au Ghana, au Kenya et au Nigéria, où l'imposition de systèmes comme les GS1 entre en conflit avec les capacités locales existantes. Cette situation a mis en lumière les tendances hégémoniques à caractère occidental souvent observées dans les normes reconnues à l'échelle mondiale comme ISO ou GS1, ce qui souligne la nécessité de faire des mises à jour périodiques pour en conserver la pertinence. La géopolitique des normes influence considérablement ces dynamiques, en dépit des progrès réalisés dans des contextes africains et indiens.

L'association d'acteurs de la société civile

Les représentants interrogés d'organisations de la société civile (OSC) du continent se concentraient sur la façon dont ils pouvaient jouer un rôle positif en habilitant les gouvernements à accéder à des réseaux d'experts pour mener à bien des études et produire des conclusions qui, en bout de ligne, améliorent la qualité des affaires conclues avec des homologues étrangers et le secteur privé. Les OSC peuvent aussi enrichir les structures démocratiques des gouvernements africains en jouant un rôle comme la voix du peuple et en tenant les autorités responsables des droits légaux et constitutionnels (programme Global Economic Governance 2023i). L'une de ces OSC est l'Africa Digital Rights Hub, qui remédie aux manques au sein des gouvernements pour régler les problèmes des droits numériques.

Cette OSC a, par exemple, offert de l'aide à la Ghana Data Protection Commission en accordant la priorité à la création dans ce pays d'un environnement légal habilitant qui nécessitait l'adoption de plusieurs lois. Après l'adoption de ces lois, des ressources ont été allouées pour faciliter la mise en œuvre du cadre légal.

La collaboration au niveau multilatéral en dépit des défis

Pour avoir une solide influence sur la formation de normes au niveau multilatéral, les pays africains doivent redoubler d'efforts pour unifier leurs positions et tirer parti de la masse critique.

Grâce à l'Union africaine et aux organisations multilatérales au niveau régional, les pays africains collaborent de plus en plus à propos de questions du secteur numérique. Le multilatéralisme a joué un rôle clé dans le développement numérique de l'Afrique, surtout dans les projets d'infrastructure transfrontaliers et les accords supranationaux visant à harmoniser des règlements dans certains secteurs de l'économie numérique, comme la cybersécurité et la protection des données, mais aussi les paiements et le commerce sur tout le continent. L'adoption de la Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données personnelles (Convention de Malabo)⁷ en 2014 fait partie des exemples qui ont poussé certains pays africains à établir une infrastructure de cybersécurité et des organismes de réglementation critiques pour la protection des données personnelles. Fondée sur de nombreux cadres existants, la Stratégie de transformation numérique pour l'Afrique de l'Union africaine (2020-2030)⁸, a été largement adoptée par les États membres. Ce document met en lumière la nécessité de cadres réglementaires communs pour développer des alliances africaines pluri-intervenants et favoriser la promotion de partenariats publics-privés. Il y a, en sus, aussi des alliances sous-régionales, comme l'Union Mano River (qui regroupe la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Libéria et la Sierra Leone), qui visent à obtenir une plus grande unité et une meilleure solidarité. En 2019, l'Union, en partenariat avec la Banque de développement africaine, a lancé un projet transfrontalier intitulé la numérisation des paiements gouvernementaux, qui améliorera la gestion, la transparence, la sécurité et l'optimisation des ressources publiques.

7 Voir la Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données personnelles, le 27 juin 2014 (entrée en vigueur le 8 juin 2023), en ligne : l'Union africaine <<https://au.int/fr/treaties/african-union-convention-cybersecurity-and-personal-data-protection>>.

8 Voir <https://au.int/en/documents/20200518/digital-transformationstrategy-africa-2020-2030>.

Cependant, en dépit des efforts continus de l'Union africaine, il manque encore une voix commune concernant les enjeux liés à la transformation numérique au niveau international. Les nations d'une certaine envergure font cavalier seul lorsqu'elles négocient avec de grands partenaires numériques concernant les enjeux qui ont des retombées au-delà de leurs frontières, comme des règlements visant à atténuer l'impact des grandes entreprises technologiques (programme Global Economic Governance 2023f). Les pays africains sont engagés dans une concurrence pour attirer des investissements étrangers directs, notamment de la part de grandes entreprises technologiques, ce qui peut expliquer pourquoi les pays de plus grande envergure se concentrent davantage sur des questions qui les affectent au lieu d'adopter une position plus représentative incluant l'avis des plus petits pays.

Il convient de relever l'alliance Smart Africa⁹ comme un pôle de l'action collective africaine concernant les enjeux numériques. Smart Africa regroupe 36 gouvernements d'États membres africains ainsi qu'une myriade d'acteurs du secteur privé et d'organisations du milieu universitaire, de la société civile et du développement international. Elle coordonne les efforts continentaux visant à faire de l'économie numérique un important contributeur du développement socio-économique. Smart Africa travaille en étroite collaboration avec l'Union africaine, même si elle semble relativement plus réactive. Elle offre de l'aide technique, des rétroactions et de l'expertise concernant des projets pilotes, et aide les pays africains à réunir des ressources. Smart Africa a développé plusieurs plans détaillés avec différents États membres à propos des villes intelligentes, de la large bande intelligente, de l'économie numérique, des paiements électroniques, de l'IA, de l'ID numérique, et ainsi de suite, pour fournir aux pays un modèle sur la façon de développer des politiques et des stratégies similaires dans leur contexte propre.

Par exemple, la politique sur le développement numérique national de la Sierra Leone, créée en 2021, a été inspirée par le modèle de l'économie numérique du Kenya développé par Smart Africa et le gouvernement kényan. De grandes entreprises du secteur privé contribuent au financement de Smart Africa à divers niveaux. Les plus grands

9 Voir <https://smartafrica.org/fr/page-daccueil/>.

contributeurs sont les plus importantes entreprises technologiques, dont Google (États-Unis), Huawei (Chine), Orange (France) et Econet (Zimbabwe). Smart Africa, à son tour, offre régulièrement à ses membres un accès privilégié à des décideurs et à des chefs d'États durant des réunions ministérielles et des réunions de conseil, ce qui crée une occasion de négociation en personne entre eux.

Il existe aussi une poignée de projets multilatéraux visant à créer une infrastructure numérique clé au niveau régional. À titre d'exemple, mentionnons le projet Amilcar Cabral dirigé par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)¹⁰ pour créer un câble de fibre optique sous-marin qui accroîtra la capacité de large bande internationale et garantira la redondance du réseau des États membres, soit le Cap Vert, la Gambie, la Guinée, la Guinée Bissau, le Libéria et la Sierra Leone. Dans le cadre du protocole d'entente, les pays membres signataires ont affirmé leur engagement à partager leurs politiques et leurs stratégies lors des efforts visant à coordonner la mise en œuvre du projet. Ce projet régional fait partie de la stratégie des TIC de la CEDEAO dont l'objectif est d'obtenir la volonté politique nécessaire afin de construire les cadres de travail appropriés pour améliorer l'accès à l'infrastructure et d'abaisser le coût de la large bande dans le bloc.

Bien que des alliances et des organisations régionales comme Smart Africa, la Zone de libre échange continentale africaine (ZLECAf), la CEDEAO et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) aient réclamé une intégration numérique plus profonde et la création d'un marché numérique unique en Afrique, le manque d'uniformité des politiques et des lois des pays africains demeure un obstacle majeur à l'atteinte de cet objectif. Cette situation est exacerbée par les divers niveaux de développement numérique que l'on trouve sur ce continent. Les gouvernements africains devront tirer parti d'instruments multilatéraux comme la ZLECAf pour poursuivre l'harmonisation des lois et les projets numériques avec un intérêt commun en matière d'interopérabilité.

L'analyste principal des politiques d'une institution financière internationale a observé que dans certains pays africains, divers départements et organismes ministériels ont tendance à

travailler avec des partenaires de développement international et le secteur privé sur une base individuelle, avec des objectifs sectoriels et non pas dans le cadre d'un programme national commun. Cette tendance à la dispersion et au travail en silos est reflétée au niveau continental par l'absence d'une position africaine unifiée concernant un éventail de thèmes.

La négociation des partenariats numériques de l'Afrique : recommandations

Afin que les gouvernements africains puissent mieux naviguer ces partenariats numériques au milieu des rivalités géopolitiques, les recommandations suivantes peuvent être présentées pour la négociation de ces partenariats.

- Au niveau du pays, les gouvernements africains ont besoin de développer des cadres de travail institutionnels et des mécanismes de coordination solides pour veiller à ce que leurs ministères et agences sollicitent des partenaires de développement et le secteur privé en fonction d'une seule voix et d'un programme national commun; sinon, ils risquent de perdre l'occasion de négocier des prix inférieurs ou des rabais au volume pour leurs services. Par exemple, des gouvernements pourraient envisager de nommer un ministère ou un département spécifique chargé de coordonner l'alignement d'initiatives et le choix de partenaires avec des promesses pré-existantes et des objectifs nationaux.
- Des négociations collectives pourraient maximiser les gains des négociations avec des partenaires concernant le développement et la technologie numériques. Les gouvernements africains devraient tirer parti de leurs marchés collectifs et des divers blocs économiques régionaux pour réclamer, individuellement et collectivement, davantage de transparence de la part de leurs partenaires chinois avant de faire affaires avec eux afin d'accroître la responsabilisation locale et ainsi de rehausser le pouvoir du côté africain des négociations.

10 Voir <https://pp2.au-pida.org/approved-project/entry/o2vo6/>.

- Le transfert technologique comprend un acte délibéré de formation opérationnelle et de renforcement des capacités. Les politiciens doivent envisager d'insister sur la définition de cartes routières à des fins de partage des connaissances avec des partenaires stratégiques. Ces initiatives doivent inclure l'embauche d'experts locaux chargés de remplir des fonctions allant jusqu'au niveau gestionnaire des projets et d'établir des programmes de formation/certification reconnus afin d'habiliter les talents locaux à assumer, en bout de ligne, des rôles centraux au sein des projets.
- Il est essentiel de faire pression pour que des normes établies localement soient reconnues sur le plan international et d'établir une interopérabilité technique avec des normes concurrentes (par exemple, GS1 ou ISO). La ZLECAf pourrait être une occasion d'explorer des moyens de créer de nouvelles normes en fonction de normes et d'expériences africaines créées localement, qui pourraient être déployées au niveau continental. Ces normes pourraient ensuite être étendues pour être utilisées avec des partenaires. Pour identifier les types de normes, de solutions et de technologies qui sont efficaces dans la chaîne de valeur africaine, il faut une collaboration globale avec des acteurs locaux du secteur privé avec des affaires substantielles entre des partenaires des deux côtés de la ligne de démarcation géopolitique.
- Les sociétés civiles du continent peuvent être une source cruciale de connaissances et d'expertise pour les gouvernements dans leur prise de décisions à propos de divers sujets, par exemple, l'intégration dans les contrats de clauses mettant en évidence la protection des droits numériques, la définition des besoins, la recherche sur la faisabilité des projets et l'évaluation des risques susceptibles de naître de la collaboration avec des partenaires étrangers dans le cadre de projets majeurs. Ces mesures permettront aux gouvernements de tirer parti de l'expertise de la société civile en la matière et de renforcer la qualité démocratique des partenariats dans le cadre des projets numériques à grande échelle négociés par les gouvernements.
- Les acteurs du secteur privé accordent de la valeur et de l'importance à la transparence de leurs relations avec les gouvernements, surtout les entreprises privées appuyées par des bailleurs de fonds à grande échelle comme la Banque

mondiale. La confiance, la transparence, la clarté des règlements et une approche collaborative entre les gouvernements et les entreprises du secteur privé sont essentielles à la réussite des partenariats qui favorisent la croissance économique et le développement numérique.

- Cependant, les négociateurs gouvernementaux doivent veiller à ne pas devenir trop dépendants des processus de réflexion étrangers et des normes de solution exclusives. Les gouvernements doivent naviguer de façon stratégique les enjeux qui entourent la PI et l'interopérabilité en lien avec les solutions présentées par le secteur privé, surtout lorsqu'il s'agit de l'infrastructure civile critique, afin de veiller à maintenir leur pouvoir à long terme.
- Il faut partager à plus grande échelle les histoires de réussite africaines pour montrer aux partenaires au développement les pratiques, les stratégies et les normes du secteur numérique qui ne fonctionnent pas en Afrique ainsi que les innovations africaines pour y remédier.

Note de l'auteur

Cette note d'analyse fait partie du projet de recherche politique sur la négociation des partenariats numériques de l'Afrique que l'auteur dirige avec l'aide de l'adjoint à la recherche Leslie N. L. Mills à la Blavatnik School of Government de l'Université d'Oxford. Ce projet est appuyé par le CIGI.

Acronymes et abréviations

CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CIGI	Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale
GS1	normes mondiales 1
IA	intelligence artificielle
ISO	Organisation internationale de normalisation
OSC	organisation de la société civile
PI	propriété intellectuelle
RSN	route de la soie numérique
TIC	technologies de l'information et des communications
ZLECAF	Zone de libre-échange continentale africaine

Ouvrages cités

Adepetun, Adeyemi. 2021. « [TRADUCTION] 70 % des agences gouvernementales hébergent des données à l'étranger en dépit d'une infrastructure locale de 220 millions de dollars. » *The Guardian* (Nigéria), le 4 juin. <https://guardian.ng/technology/70-of-govt-agencies-host-dataabroad-despite-220m-local-infrastructure/>.

Africa Practice and Genesis Analytics. 2022. *Equiano Economic Impact Assessment*. Mars. <https://africappractice.com/insights/equiano-togo-eia/>.

CSquared. 2022. « [TRADUCTION] Le Togo accueille à bras ouverts le câble sous-marin historique Equiano de Google, installé en partenariat avec CSquared, qui transformera le paysage de la large bande du pays. » Communiqué, le 18 mars. www.csquared.com/index.php/togo-welcomesgoogles-historic-equiano-subsea-cable-in-apartnership-with-csquared-that-will-transform-the-countrys-broadband-landscape/.

Ehl, David. 2022. « [TRADUCTION] L'Afrique accueille à bras ouverts la technologie d' Huawei en dépit des craintes liées à la sécurité. » Deutsche Welle, le 8 février. www.dw.com/en/africa-embraces-huaweitechnology-despite-security-concerns/a-60665700.

———. 2023b. « Tin Hinane El Kadi : [TRADUCTION] Les conventions collectives aideraient à maximiser les gains des négociations avec les grandes entreprises technologiques. » www.geg.ox.ac.uk/content/tin-hinane-el-kadi-collective-bargaining-wouldhelp-maximise-gains-negotiations-leading.

———. 2023c. « Lionel Chobli : [TRADUCTION] Les rivalités géopolitiques dans le domaine numérique ont des répercussions au niveau local en Guinée. » www.geg.ox.ac.uk/content/lionel-chobli-geopolitical-rivalries-digital-sectorhave-repercussions-local-level-guinea.

———. 2023d. « Marc-André Loko : [TRADUCTION] La stratégie numérique du Bénin fait intervenir un portefeuille diversifié de partenaires qui sont les meilleurs de leur catégorie. » www.geg.ox.ac.uk/content/marc-andre-loko-benins-digital-strategy-involvesdiversified-portfolio-best-class-partners.

———. 2023e. « Cheikh Bakhom, Sénégal Numérique: [TRADUCTION] Les rivalités géopolitiques du secteur numérique pourraient favoriser une concurrence positive pour l'Afrique. » www.geg.ox.ac.uk/content/cheikh-bakhom-senegal-numeriquegeopolitical-rivalries-digital-sector-could-foster.

———. 2023f. « Cina Lawson : [TRADUCTION] La bonne exécution d'une affaire dans le secteur numérique nécessite une collaboration complète entre de nombreux acteurs. » www.geg.ox.ac.uk/content/cina-lawson-executing-deal-well-digital-sectorrequires-thorough-collaboration-among-many.

———. 2023 g. « Lanre Kolade, CSquared : [TRADUCTION] Le secteur privé doit comprendre exactement ce dont le gouvernement a besoin pour trouver un terrain d'entente durant les négociations. » www.geg.ox.ac.uk/content/lanre-kolade-csquared-private-sector-needsunderstand-exactly-what-government-requires-find.

———. 2023h. « Bright Simons, mPedigree : [TRADUCTION] La géopolitique des normes joue un rôle important dans la façon dont les organisations axées sur l'innovation peuvent avoir du pouvoir. » www.geg.ox.ac.uk/content/bright-simons-mpedigree-geopolitics-standardsplay-significant-role-how-innovation.

———. 2023l. « Teki Akuetteh, Africa Digital Rights Hub : [TRADUCTION] Les organisations de la société civile ont le pouvoir de tenir les gouvernements responsables de l'exécution des droits numériques. » www.geg.ox.ac.uk/content/teki-akuetteh-africa-digital-rights-hub-civilsociety-organisations-have-power-hold.

Munga, Jane et Kyla Denwood. 2022. « [TRADUCTION] Comment le découplage technologique É.-U.-Chine affectera le marché de la téléphonie mobile? » Carnegie Endowment for International Peace, le 3 octobre. <https://carnegieendowment.org/2022/10/03/how-will-u.s.-china-tech-decoupling-affectafrica-s-mobile-phone-market-pub-88034>.

Nyabiage, Jevans. 2022. « [TRADUCTION] L'entreprise chinoise Huawei cherche à diriger le déploiement de la 5G en Afrique, car les É.-U. et l'Europe lui ferment la porte. » *South China Morning Post*, le 7 novembre. www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3198622/chinas-huawei-seeks-lead-5g-boom-africaus-europe-shut-doors?module=perpetual_scroll_0&pgtype=article&campaign=3198622.

Programme Global Economic Governance. 2023a. « Joanne Esmiot : [TRADUCTION] La décolonisation numérique de l'Afrique est une voie à deux sens. » www.geg.ox.ac.uk/content/joanne-esmyotdigital-decolonisation-africa-two-way-street.

Rühlig, Tim, John Seaman et Daniel Voelsen. 2019. « [TRADUCTION] La 5G et la rivalité technologique entre les É.-U. et la Chine : un test pour l'avenir de l'Europe à l'ère du numérique. » SWP Comment No 29. Juin. Berlin, Allemagne : Stiftung Wissenschaft und Politik. <https://doi.org/10.18449/2019C29>.

À propos du CIGI

Le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI) est un groupe de réflexion indépendant et non partisan dont les recherches évaluées par des pairs et les analyses fiables incitent les décideurs à innover. Grâce à son réseau mondial de chercheurs pluridisciplinaires et de partenariats stratégiques, le CIGI offre des solutions politiques adaptées à l'ère numérique dans le seul but d'améliorer la vie des gens du monde entier. Le CIGI, dont le siège se trouve à Waterloo, au Canada, bénéficie du soutien du gouvernement du Canada, du gouvernement de l'Ontario et de son fondateur, Jim Balsillie.

About CIGI

The Centre for International Governance Innovation (CIGI) is an independent, non-partisan think tank whose peer-reviewed research and trusted analysis influence policy makers to innovate. Our global network of multidisciplinary researchers and strategic partnerships provide policy solutions for the digital era with one goal: to improve people's lives everywhere. Headquartered in Waterloo, Canada, CIGI has received support from the Government of Canada, the Government of Ontario and founder Jim Balsillie.

Credits

Directeur général de l'économie numérique **Robert Fay**
Directrice, gestionnaire de programmes **Dianna English**
Gestionnaire de programmes **Jenny Thiel**
Révisseuse **Susan Bubak**
Conception graphique **Sami Choudhary**

Droit d'auteur © 2025 par l'Université d'Oxford

Les opinions exprimées dans le présent document n'engagent que les auteurs et ne traduisent pas nécessairement celles du Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale ni de ses administrateurs.

Pour toute demande de renseignements sur les publications, veuillez envoyer un courriel à publications@cigionline.org.



Le présent ouvrage fait l'objet d'une licence de Creative Commons Attribution — pas d'utilisation commerciale — Pas de modification. Pour accéder à la licence, visitez le site : www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/. En cas de réutilisation ou de diffusion, veuillez inclure cet avis de droits d'auteur.

« Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale » et « CIGI » sont des marques de commerce déposées.

67 Erb Street West
Waterloo, ON, Canada N2L 6C2
www.cigionline.org