



DÉCEMBRE
2023

**Rivalités géopolitiques
et partenariats numériques
en Afrique**
Stratégies d'adaptation et défis

Folashadé SOULÉ



L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une fondation reconnue d’utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n’est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteurice.

ISBN : 979-10-373-0804-7

© Tous droits réservés, Ifri, 2023

Couverture : © Anton Balazh/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Folashadé Soulé, « Rivalités géopolitiques et partenariats numériques en Afrique. Stratégies d’adaptation et défis », *Études de l’Ifri*, Ifri, décembre 2023.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Autrice

Folashadé Soulé est chercheuse associée en relations internationales au programme « Global Economic Governance » de l'université d'Oxford et ancienne chercheuse post-doctorale du programme Oxford-Princeton Global Leaders Fellowship. Elle est titulaire d'un doctorat en relations internationales de Sciences Po Paris. Après son doctorat, elle a été chercheuse post-doctorante à la London School of Economics (LSE) et maîtresse de conférences à temps partiel en relations internationales et en science politique. Ses recherches actuelles portent sur les pratiques de négociation des gouvernements africains francophones avec la Chine sur les projets d'infrastructures. Elle a publié plusieurs articles dans des revues telles que *Global Governance*, *Afrique Contemporaine*, *Foro Internacional* et *Cahiers des Amériques Latines*. Folashadé Soulé a également été consultante internationale auprès de plusieurs institutions dont l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Agence française de développement (AFD).

Résumé

Les enjeux liés au développement numérique en Afrique occupent une place de plus en plus importante dans les relations du continent avec ses partenaires stratégiques extérieurs. En effet, de nombreux pays africains dépendent des technologies et des services numériques étrangers fournis *via* des contrats commerciaux ou des partenariats gouvernementaux. La Chine s'est constituée en partenaire privilégiée en matière d'infrastructures numériques, en raison d'une offre financière et technologique combinée répondant à leurs besoins. Cette présence chinoise n'est pas sans créer des tensions, dans la mesure où les bailleurs de fonds américains ou européens cherchent à limiter l'influence de la Chine dans les infrastructures numériques du continent.

Cette étude illustre comment, dans un contexte de rivalités géopolitiques dans le domaine du numérique, les pays africains s'efforcent de poursuivre leurs stratégies et leurs intérêts. Cela passe notamment par des efforts pour éviter des jeux à somme nulle, en évitant de prendre parti, malgré des pressions, par exemple contre l'usage des technologies Huawei dans les réseaux 5G. Dès lors, la plupart des gouvernements cherchent à diversifier leurs partenaires numériques et à renforcer leur position dans les arènes multilatérales de gouvernance numérique. La superposition de ce contexte international et des priorités de développement numérique conduit les acteurs africains étatiques et non étatiques à adopter une combinaison d'approches pragmatiques pour négocier des partenariats numériques afin d'atteindre leurs objectifs. Les décisions stratégiques tendent à être fondées sur le caractère financièrement abordable des technologies et infrastructures numériques, ou sur une association avec des acteurs privés ou issus de la société civile.

Cette étude a plusieurs objectifs : d'une part, elle met en lumière les perceptions des acteurs publics, privés et civils africains sur la compétition géopolitique dans le domaine du numérique en Afrique et sur le rôle de la Chine. D'autre part, elle analyse les stratégies d'adaptation des gouvernements africains concernant leurs choix de partenaires numériques et comment ils négocient ces partenariats afin d'atteindre leurs objectifs dans un contexte de rivalités. L'étude illustre la manière dont les acteurs africains cherchent à surmonter ces rivalités en mettant en place des stratégies de négociation, notamment en diversifiant les partenariats et en s'associant avec le secteur privé *via* des *joint-ventures*. Enfin, elle présente les défis qui persistent dans le processus de numérisation du continent dont le poids des normes techniques internationales, la trop faible implication de la société civile, et une coordination régionale limitée.

Executive summary

The challenges of digital development in Africa are increasingly significant in the continent's relations with its strategic partners. Indeed, many African countries depend on foreign digital technologies and services provided through commercial contracts or government partnerships. Thanks to a combined financial and technological offering that meets their needs, China has established itself as a preferred partner for digital infrastructures. The Chinese presence at the core of these partnerships generates tensions as American and European backers seek to limit China's influence in the continent's digital infrastructures.

This study illustrates how, against a backdrop of geopolitical rivalry in the digital sector, African countries endeavor to pursue their digital strategies and interests. This includes efforts to avoid zero-sum games by not siding with anyone despite pressures such as using Huawei technologies in 5G networks. As a result, most governments are seeking to diversify their digital partners and strengthen their position in multilateral digital governance arenas. The overlay of the international context and digital development priorities leads African state and non-state actors to adopt a combination of pragmatic approaches to negotiating digital partnerships to achieve their goals. Strategic decisions tend to be based on the affordability of digital technologies and infrastructures or partnerships with private or civil society players.

This study pursues several objectives: on the one hand, it sheds light on the perceptions of African public, private, and civil players regarding geopolitical competition in the digital sector in Africa and the role of China. On the other hand, it analyzes the adjustment strategies of African governments regarding their choice of digital partners and how they negotiate these partnerships to achieve their objectives in a context of rivalry. The study illustrates how African players seek to overcome these rivalries by implementing certain types of negotiation strategies, mainly by diversifying partnerships and joining forces with the private sector through joint ventures. Finally, it identifies the challenges that persist in the continent's digitization process, including the weight of international technical standards, the low level of involvement of civil society, and limited regional coordination.

Sommaire

INTRODUCTION	6
LES PARTENARIATS NUMÉRIQUES DES PAYS AFRICAINS DANS LA DYNAMIQUE GÉOPOLITIQUE MONDIALE	10
Le rôle prépondérant de la Chine dans les partenariats numériques... 11	
Un contexte de rivalité qui crée des contraintes et des leviers pour les acteurs africains dans leurs choix technologiques.....	14
CONTOURNER LES DÉPENDANCES NUMÉRIQUES ET RÉDUIRE LES RISQUES : STRATÉGIES D'ADAPTATION	17
Souveraineté numérique : un objectif inatteignable ?	17
<i>Différents modèles de souveraineté numérique</i>	<i>18</i>
<i>Le double enjeu du stockage et de la protection des données.....</i>	<i>19</i>
Les <i>joint-ventures</i>, un moyen de réduire les risques et d'assurer la qualité	20
DES DÉFIS PERSISTANTS DANS LE PROCESSUS DE NUMÉRISATION DU CONTINENT	23
La géopolitique des normes : quand les normes internationales interfèrent avec l'innovation locale.....	23
Une association des acteurs de la société civile à renforcer	24
Renforcer la coopération multilatérale sur le continent.....	26
CONCLUSION : VERS UNE MEILLEURE NÉGOCIATION DES PARTENARIATS NUMÉRIQUES EN AFRIQUE.....	29

Introduction

La problématique du développement numérique africain occupe une place de plus en plus importante dans les relations du continent avec ses partenaires stratégiques.

Dans le processus de numérisation de l'Afrique, les infrastructures matérielles sont la première des priorités pour les pays : la plupart des données consommées sur le continent proviennent de l'extérieur. Pour pouvoir répondre à ses besoins en hébergement de données, l'Afrique aurait un besoin estimé à environ 700 centres de données pour soutenir une économie axée sur les données à mesure que le flux de données au sein du continent augmente¹. Les besoins en développement numérique sont nombreux en Afrique tant les disparités d'accès et de fiabilité des services sont élevées. Le manque d'accès à une source d'électricité fiable² constitue un obstacle entravant l'accès à Internet : en 2016, on estime que 645 millions d'Africains n'avaient pas accès à l'électricité³. En 2022, seuls 40 % des adultes d'Afrique subsaharienne étaient connectés à des services Internet mobiles. Dans les zones disposant d'une connectivité mobile, 44 % de la population n'est toujours pas connectée en raison du manque d'accessibilité financière⁴. En outre, on estime qu'en 2022, seuls 20 millions de foyers d'Afrique subsaharienne disposaient d'une connexion Internet filaire, les lignes d'abonnés ADSL étant le type d'accès le plus répandu. Les infrastructures de fibre optique sont également inégalement réparties sur le continent africain et sont davantage localisées dans les pays à forte économie comme l'Afrique du Sud et le Nigeria (cf. carte *infra*)⁵. Diverses communautés rurales à travers l'Afrique ne disposent pas de cette option de connectivité et bénéficient d'un accès à Internet limité en comparaison avec les communautés urbaines.

Malgré les progrès réalisés, une grande partie de la population africaine est exclue de l'économie numérique en raison du manque d'infrastructures physiques et/ou de la disponibilité limitée d'applications et de services numériques adaptés et abordables. Pourtant, la croissance des flux

1. « Growing Africa's Data Center Ecosystem: An Assessment of Utility Requirements », White Paper Series, African Data Centres Association, février 2021.

2. D. Gerszon Mahler, J. Montes et D. Locke Newhouse, « Internet Access in Sub-Saharan Africa », *Poverty & Equity Notes*, n° 13, mars 2019, p. 1-4 ; « The New Deal on Energy for Africa: A Transformative Partnership to Light up and Power Africa by 2025 », Banque africaine de développement, janvier 2017.

3. « The Mobile Economy Sub-Saharan Africa 2022 », Global System for Mobile Communications Association, disponible sur : www.gsma.com.

4. *Ibid.*

5. K. Chetty, « Strengthening Africa's Digital Infrastructure for Greater Economic Resilience », *SAIIA Policy Briefing*, n° 277, South African Institute of International Affairs, août 2023.

commerciaux, dont le commerce électronique, dépend de la disponibilité, de l'accessibilité et du caractère abordable de ces variantes d'infrastructures numériques matérielles et logicielles.

Malgré ces limites, l'afflux d'entreprises étrangères dans le secteur des télécommunications en Afrique a coïncidé avec la révolution des télécommunications dans les années 1990, lorsque de nombreux pays africains ont libéralisé leurs secteurs des télécommunications et modernisé leurs infrastructures. L'arrivée de poids lourds mondiaux des télécoms, comme Ericsson, Siemens, Alcatel et Nokia dans un premier temps, et Huawei et ZTE dans un deuxième temps, a joué un rôle central dans la transformation de l'industrie des télécommunications en Afrique. Poussé par la téléphonie mobile et l'utilisation du haut débit (fixe et mobile) pour accéder à Internet, l'Afrique a connu un développement rapide du secteur des télécommunications, et cette tendance devrait se poursuivre. Fin 2020, il y avait 495 millions d'abonnés mobiles en Afrique subsaharienne, soit 46 % de la population de la région, et ce chiffre devrait atteindre 615 millions d'abonnés d'ici 2025, soit l'équivalent de 50 % de la population de la région⁶.

Pour répondre à ces besoins, l'Union européenne (UE), la Chine et les États-Unis se constituent comme partenaires pour mener des projets en soutien au développement des infrastructures et services numériques à travers le continent. Aujourd'hui, la Chine occupe une position centrale dans le développement des télécommunications, selon une logique d'offre et de demande⁷. Des fabricants d'équipements de télécommunications tels que Huawei, grâce à des prix compétitifs et de faibles coûts de production, des équipements et des solutions rentables, et l'accès aux subventions de l'État chinois, arrachent des parts de marché aux grandes entreprises non chinoises préétablies, telles qu'Ericsson, Alcatel, Nokia et Siemens.

En outre, les financements et les entreprises chinoises telles que Huawei Technologies, ZTE et China Telecom sont déterminantes dans la construction et la modernisation des infrastructures de télécommunication. Les pays africains ont besoin de financement et d'expertise pour développer leurs secteurs des télécommunications et infrastructures numériques. En effet, l'offre des partenaires traditionnels n'est pas toujours à même de répondre aux besoins, selon les types de projet et son alignement ou non avec les priorités stratégiques des Occidentaux, ce qui pousse les acteurs africains à se tourner vers la Chine. À titre d'exemple, dans le cas du National ICT Broadband Backbone (NICTBB) en Tanzanie, le gouvernement tanzanien a formulé des requêtes auprès de plusieurs bailleurs de fonds y compris la Banque mondiale, mais la Chine était le seul partenaire disposé à financer le

6. M. Agbebi, « China's Digital Silk Road and Africa's Technological Future », *CFR Policy Brief*, Council on Foreign Relations, février 2022.

7. *Ibid.*

projet visant à développer une infrastructure à large bande essentielle pour améliorer considérablement la connectivité en Tanzanie⁸.

De son côté, la Chine voit l'Afrique comme un partenaire numérique stratégique, lui offrant des opportunités pour les opérations mondiales de ses entreprises, pour l'acquisition de nouveaux marchés et de nouvelles technologies. La place de l'Afrique devient d'autant plus stratégique que certaines entreprises chinoises perdent l'accès aux marchés développés comme l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni.

Outre les infrastructures, sur les questions de gouvernance, l'UE, les États-Unis et la Chine cherchent tous à obtenir le soutien des pays africains pour des initiatives à l'échelle mondiale, telles que la Déclaration sur l'avenir de l'Internet portée par l'UE, ou l'Initiative pour la construction conjointe d'une communauté de destin dans le cyberspace portée par la Chine.

Cette étude décrit et analyse la manière dont les gouvernements africains organisent leurs partenariats numériques dans ce contexte de rivalités géopolitiques. Elle se base sur une série d'entretiens effectués avec des responsables des agences de développement du numérique, des acteurs privés et civils du Bénin, Togo, Sénégal, Guinée, Kenya, Maurice, Nigeria, Ghana et Algérie⁹. La diversité géographique et culturelle des pays étudiés est pertinente pour saisir la complexité du sujet dans la région, tout en mettant l'accent sur l'analyse des stratégies mises en œuvre dans les pays francophones de petite et moyenne taille, qui sont généralement peu couverts dans la littérature sur les partenariats numériques en Afrique¹⁰. Cette étude mettra également en lumière le rôle et les perceptions des acteurs privés et civils africains.

Les principaux résultats de cette étude sont les suivants. Les tensions géopolitiques croissantes entre les « puissances numériques », dont principalement la Chine et les États-Unis, ont ajouté une nouvelle couche de complexité aux relations de l'Afrique avec ses partenaires extérieurs. Ces rivalités mondiales ont des effets sur la manière dont les gouvernements choisissent leurs partenaires : elles constituent à la fois des contraintes et des leviers pour l'Afrique dans ses négociations partenariales pour le déploiement d'infrastructures numériques. Malgré des contextes locaux difficiles et des budgets restreints, les gouvernements africains s'efforcent d'œuvrer à la réalisation d'objectifs nationaux ambitieux liés à la transformation numérique. À l'échelle locale et nationale, les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ont trouvé des moyens

8. H. Makundi, H. Huib et P. Develtere, « Cooperation Between China and Tanzania on ICT: Fish, Fishing Tackle or Fishing Skills? », *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, vol. 14, n° 2, 2016, p. 129-149.

9. Les entretiens transcrits sont disponibles (en français et en anglais) sur la plateforme : « Negotiating Africa's Digital Partnerships : Interview Series », Global Economic Governance Programme, Blavatnik School of Government, University of Oxford, disponible sur : www.geg.ox.ac.uk.

10. Pour une analyse poussée des stratégies mises en œuvre par le Kenya et le Nigeria, lire A. Pannier (dir.), « Les politiques technologiques des puissances numériques moyennes », *Études de l'Ifri*, 2023, disponible sur : www.ifri.org.

innovants d'appréhender les rivalités en mettant en place des stratégies de négociation spécifiques, en diversifiant les partenariats numériques et en créant des entreprises conjointes (*joint-ventures* ou co-entreprises). L'étude conclut par l'identification des défis qui persistent pour le continent dans sa numérisation, dont le poids des normes techniques internationales, la faible implication de la société civile et une coordination régionale limitée.

Les partenariats numériques des pays africains dans la dynamique géopolitique mondiale

Comme expliqué précédemment, de nombreux pays africains ne disposent pas des infrastructures de télécommunication nécessaires, notamment d'un approvisionnement fiable en électricité, d'un accès Internet haut débit et de centres de données, pour mener à bien leur ambition de numérisation. Un autre défi est la pénurie de compétences technologiques de haut niveau sur le marché du travail et le manque de ressources financières et matérielles pour développer les infrastructures de technologies de l'information et de la communication (TIC) au niveau national. Ainsi, bon nombre de ces pays dépendent des technologies et des services numériques étrangers fournis dans le cadre de contrats commerciaux ou de partenariats gouvernementaux. La présence au centre de ceux-ci de la Chine n'est pas sans créer des tensions, dans la mesure où les bailleurs de fonds américains et européens cherchent à limiter l'influence de la Chine dans les infrastructures numériques du continent.

La plupart des acteurs interrogés dans les pays couverts par cette étude décrivent le partenariat numérique avec des pays tiers comme un élément clé dans la mise en œuvre de leurs priorités stratégiques de développement numérique. Dans le cas de l'Île Maurice par exemple, les progrès réalisés dans la mise en place du cadre de cybersécurité et de l'économie numérique¹¹ du pays ont été essentiellement le fruit de partenariats avec des organisations internationales, le soutien des bailleurs de fonds dont l'UE et des collaborations avec des organisations régionales africaines¹². L'Île Maurice a reçu un soutien important dans le cadre du programme Cyber4D (Cyber Resilience for Development) financé par l'UE¹³. Ces partenariats internationaux ont permis de renforcer les compétences de l'équipe gouvernementale dans le domaine de la cybersécurité. Il est important de noter que l'écosystème mauricien était déjà propice à la mise en œuvre de ces partenariats, le gouvernement ayant investi pendant des décennies dans une vision à long terme visant à faire des TIC un pilier de l'économie¹⁴.

11. Voir « Digital Mauritius 2030 Strategic Plan », disponible sur : www.tradecca.thecommonwealth.org.

12. J. Esmiot, « La décolonisation numérique en Afrique doit être un processus réciproque », *Negotiating Africa's Digital Partnerships: Interview Series*, 2023, disponible sur : www.geg.ox.ac.uk.

13. Voir le site du programme Cyber4Dev, disponible sur : www.cyber4dev.eu.

14. J. Esmiot : « La décolonisation numérique en Afrique doit être un processus réciproque », *op. cit.*

Dans le cas du Bénin, où l'écosystème numérique de départ était moins développé, les partenariats numériques suivent une logique de diversification. Les partenariats peuvent être classés en deux catégories :

- Ceux qui correspondent aux objectifs stratégiques du pays dans la durée, visant par exemple à développer l'expertise numérique et des services comme l'*e-government*, tissés avec des partenaires comme l'Estonie et le Rwanda avec lesquels le Bénin développe une approche de long terme ;
- Ceux orientés vers les projets de développement des infrastructures numériques, grâce aux financements mis à disposition avec des conditions favorables de remboursement de la dette, comme ceux fournis par la Chine¹⁵. Les entreprises chinoises sont considérées comme des partenaires privilégiés car elles apportent des financements (Huawei *via* les banques de développement comme China Development Bank et China EximBank par exemple) et offrent des reports de paiement du capital intéressants. Toutefois, contrairement aux projets « clés en main » fournis par la Chine, les études de faisabilité des projets d'infrastructure de connectivité au Bénin sont souvent commandées auprès d'entreprises françaises comme Tactis et Orus. Cette stratégie permet ainsi au Bénin de bénéficier des compétences et du savoir-faire français¹⁶.

Le rôle prépondérant de la Chine dans les partenariats numériques

Comme nous l'avons évoqué, la Chine a joué un rôle clé dans le développement de l'économie numérique du continent et s'est progressivement établie comme l'un de ses principaux partenaires stratégiques. Les entreprises technologiques chinoises deviennent des acteurs de plus en plus importants dans le cadre de la Digital Silk Road (la Route de la soie numérique, ou RSN), composante numérique annoncée en 2015 de l'initiative Belt and Road (la Ceinture et la Route). À travers cette initiative, le pays joue un rôle important dans la stratégie de transformation numérique du continent. Par exemple, les gouvernements d'Afrique du Nord, notamment l'Égypte et l'Algérie, voient dans la RSN une occasion de combler la fracture numérique et de soutenir leurs propres efforts nationaux pour construire des économies numériques et créer de l'emploi durable pour les millions de diplômés universitaires au chômage dans la région¹⁷.

Ces dernières années, le continent a accueilli des projets de la RSN notables tels que des villes intelligentes, des centres de navigation par satellite,

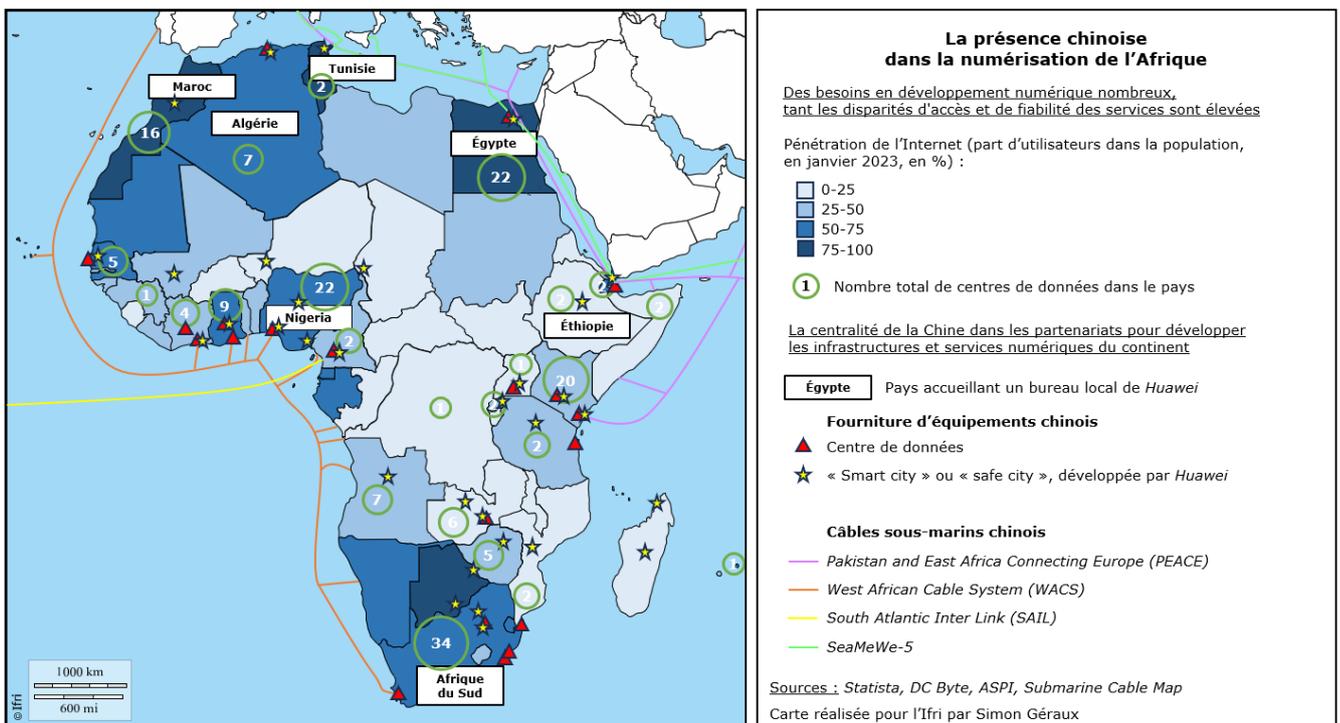
15. M.-A. Loko, « Dans sa stratégie numérique, le Bénin est dans une logique de diversification des partenaires *best in class* », *Negotiating Africa's Digital Partnerships: Interview Series*, 2023, disponible sur : www.geg.ox.ac.uk.

16. *Ibid.*

17. T.-H. El Kadi, « Collective Bargaining Would Help Maximise Gains from Negotiations with Leading Tech Firms », *Negotiating Africa's Digital Partnerships: Interview Series*, 2023, disponible sur : www.geg.ox.ac.uk.

des centres de données et des infrastructures de réseau (voir carte ci-dessous). Les entreprises technologiques chinoises ont offert aux marchés africains une alternative plus abordable que leurs homologues occidentaux. Des accords de financement attrayants proposés par des fabricants d'équipements de télécommunications tels que Huawei, soutenus par des subventions chinoises et des prêts à des conditions préférentielles, ont permis le déploiement à grande échelle d'une infrastructure de réseau dorsale essentielle à la mise à disposition du haut débit mobile sur tout le continent.

La présence chinoise dans la numérisation de l'Afrique



Copyright : Ifri, 2023.

Pour ce qui est des équipements individuels, les fabricants de téléphones portables tels que Transsion Holdings (propriétaire des marques populaires Tecno et Infinix) ont permis aux personnes à faible revenu de s'offrir des smartphones comparables aux meilleures options des concurrents traditionnels tels qu'Apple et Samsung¹⁸. Cette amélioration de l'accessibilité a contribué à la démocratisation de l'accès à Internet et à la croissance accélérée des services de plateforme tels que le *mobile money* facilitant les transactions financières entre individus et entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises en Afrique.

Plusieurs pays comme le Kenya et le Sénégal considèrent ainsi la Chine comme un partenaire privilégié dans le domaine des infrastructures de connectivité. Au Sénégal, la coopération internationale avec la Chine dans le domaine du numérique s'est considérablement développée ces dernières

18. Voir www.gs.statcounter.com.

années. La Stratégie SN2025¹⁹ encadre les réformes engagées dans le domaine du numérique ainsi que les grands projets décidés par le chef de l'État. La collaboration avec la Chine a débuté par un partenariat bilatéral pour la mise en place de l'infrastructure de connectivité gérée aujourd'hui par Sénégal Numérique SA (l'agence de développement du numérique), qui permet de connecter les différents services de l'État. La coopération sur le volet des infrastructures numériques dans le cadre de ce projet obéit dans un premier temps à un format « clés en main ». Celui-ci est financé par la Chine *via* Eximbank, suivant un prêt souscrit par l'État du Sénégal pour la mise en place de l'infrastructure de connectivité gérée aujourd'hui par Sénégal Numérique SA. Les deux pays ont dans un deuxième temps signé plusieurs accords de coopération pour promouvoir le développement des TIC au Sénégal, récemment renforcés par le Plan d'action de Dakar 2022-2024²⁰, adopté lors de la 8^e Conférence ministérielle du Forum sur la coopération sino-africaine qui s'est tenue à Dakar en 2021. Ces accords comprennent des partenariats pour exécuter des projets prévus dans le cadre du programme de transformation numérique Smart Senegal, tels que le déploiement de la fibre optique et du câble sous-marin Senegal-Horn of Africa Regional Express (SHARE) construit par Huawei Marine Networks²¹, ainsi que d'un nouveau centre de données dans la ville nouvelle de Diamniadio.

Au-delà de ces multiples rapprochements entre le Sénégal et la Chine pour développer l'infrastructure numérique du premier, le Sénégal opte toutefois de plus en plus pour une diversification des partenariats avec des rôles attribués : la coopération avec la Chine se concentre le développement des infrastructures numériques de l'État (*data center*, espaces numériques départementaux Sénégal Services, fibre optique, Safe City, etc.), mais les équipements, applications et autres licences ne sont pas exclusivement chinois, car Sénégal Numérique SA travaille également avec d'autres entreprises y compris des firmes américaines. Ainsi, Microsoft est impliqué dans la numérisation de l'administration sénégalaise à travers, par exemple, un service de messagerie mise en place dans les structures gouvernementales. En outre, bien que la Chine ait été un partenaire majeur durant la phase de planification et de construction du centre de données de Diamniadio, les opérations sont entièrement gérées par des ingénieurs sénégalais. Enfin, la délégation de l'UE au Sénégal et les coopérations bilatérales, allemande, française, belge ou encore luxembourgeoise accompagnent également Sénégal Numérique SA et le gouvernement du

19. Stratégie Sénégal Numérique SN2025 : plan d'actions actualisé, disponible sur : www.numerique.gouv.sn.

20. Voir la page officielle de présentation du Forum de Coopération Afrique-Chine (FOCAC), disponible sur : www.focac.org.

21. « HMN Tech annonce l'achèvement de la liaison par fibre optique du Sénégal au Cap-Vert », Agence Ecofin, 12 janvier 2022, disponible sur : www.agenceecofin.com.

Sénégal dans sa politique de numérisation des procédures et la sécurisation des systèmes d'information²².

Si la Chine occupe une place centrale dans beaucoup de pays, les acteurs africains interrogés ne sont pas toujours unanimes sur les capacités chinoises pour le déploiement des infrastructures numériques. Par exemple, dans le cas de la Guinée, malgré un accord-cadre important avec la Chine, le secteur numérique du pays n'a été que peu développé à la faveur de ce partenariat, interrogeant ainsi les compétences chinoises en la matière. Avec un montant minimum de 20 milliards de dollars axé sur la construction d'infrastructures en échange de l'extraction de ressources naturelles, l'accord-cadre a eu un impact considérable dans la construction d'infrastructures dans les secteurs minier et énergétique, mais moins sur les infrastructures de télécommunication²³. De nombreux projets liés aux télécommunications n'ont pas encore été mis en œuvre en raison de retards.

Les entreprises chinoises continuent toutefois d'être un choix fréquent pour les gouvernements et les entreprises africaines, car elles sont considérées comme des partenaires plus souples et flexibles lors des négociations. La Chine, pendant les négociations, propose ainsi des délais d'exécution plus courts que les partenaires européens et américains. La Chine a également désormais accumulé des décennies d'expérience en Afrique grâce à des filiales locales bien établies, à l'image de celles de Huawei, sur le continent, ce qui facilite des engagements plus directs avec les partenaires africains (cf. carte *supra*). Cette implantation locale a permis aux entreprises chinoises de s'adapter plus rapidement aux contextes culturels, politiques, économiques et institutionnels dans différentes régions du monde, dont l'Afrique.

Un contexte de rivalité qui crée des contraintes et des leviers pour les acteurs africains dans leurs choix technologiques

La montée des tensions internationales, notamment entre la Chine et les États-Unis, dans le domaine de la technologie a des impacts significatifs sur la conception et la négociation des contrats entre partenaires du développement, secteur privé et agences gouvernementales. Ces rivalités ont des répercussions qui se manifestent principalement sous deux formes. D'une part, par la formulation de requêtes par certains partenaires, dont les États-Unis, mettant en garde des pays africains contre l'achat et l'usage de technologies d'origine

22. C. Bakhoun, « Les rivalités géopolitiques dans le numérique peuvent favoriser une concurrence positive au profit des pays africains », *Negotiating Africa's Digital Partnerships: Interview Series*, 2023, disponible sur : www.geg.ox.ac.uk.

23. L. Chobli, « Geopolitical Rivalries in the Digital Sector Have Repercussions at the Local Level in Guinea », *Negotiating Africa's Digital Partnerships: Interview Series*, 2023, disponible sur : www.geg.ox.ac.uk.

chinoise. D'autre part, par des injonctions à ne pas utiliser le matériel de certaines entreprises chinoises comme Huawei sous peine de voir échouer toute candidature à des financements par des institutions comme l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)²⁴. À titre d'exemple, en Guinée, un fournisseur d'accès à Internet (FAI) a été informé par un bailleur occidental que ce dernier n'accepterait pas de recourir à ses services s'il utilisait des équipements provenant d'entreprises chinoises ; et plusieurs investisseurs australiens, britanniques et américains préfèrent, depuis quelques années, éviter d'utiliser des équipements chinois pour leurs projets²⁵.

Dans ce contexte de concurrence, les partenaires occidentaux comme chinois tentent de se surpasser pour proposer des offres favorables aux gouvernements et opérateurs africains pour exécuter des projets numériques à grande échelle. Les récents déploiements de technologies de réseaux 5G en sont un exemple : ils ont donné lieu à un bras de fer à l'échelle mondiale entre les principaux acteurs technologiques chinois, tels que Huawei et ZTE, et européens, tels qu'Ericsson et Nokia²⁶. En Afrique, les acteurs chinois ont dépassé leurs homologues européens et américains²⁷ en termes de parts de marché dans les infrastructures de télécommunication et la fabrication de téléphones mobiles qui occupent une part de 73 % sur le marché de l'Internet en Afrique²⁸.

Les gouvernements africains et les opérateurs de réseaux mobiles ont semble-t-il préféré les technologies fournies par les entreprises chinoises en raison d'un meilleur rapport coût-bénéfice²⁹, même si la rivalité géopolitique a intensifié la pensée protectionniste des acteurs de tous bords et la pression diplomatique des pays occidentaux³⁰. Même si les États-Unis ont tenté d'amener ces pays à l'instar de l'Algérie et de l'Égypte à cesser d'acheter des équipements numériques chinois, la compétitivité des prix des équipementiers TIC chinois, et l'accès aux prêts qu'ils offrent par l'intermédiaire des banques

24. Entretien avec un responsable gouvernemental africain qui a requis l'anonymat, 2023.

25. L. Chobli, « Geopolitical Rivalries in the Digital Sector Have Repercussions at the Local Level in Guinea », *op. cit.*

26. T. Rühlig, J. Seaman et D. Voelsen, « 5G and the US-China Tech Rivalry – A Test for Europe's Future in the Digital Age », *SWP Comment*, n° 29, Stiftung Wissenschaft und Politik, juin 2019, disponible sur : www.swp-berlin.org.

27. J. Munga et K. Denwood, « How Will U.S.-China Tech Decoupling Affect Africa's Mobile Phone Market? », Quick Take, Carnegie Endowment for International Peace, octobre 2022, disponible sur : www.carnegieendowment.org.

28. Selon les estimations, l'Afrique subsaharienne comptera 120 millions de nouveaux abonnés mobiles d'ici 2025 (une augmentation de 495 millions en 2020 à 615 millions), une évolution largement due à la jeunesse croissante de la population du continent. Source : « The Mobile Economy – Sub-Saharan Africa 2021 », Global System for Mobile Communications, disponible sur : www.gsma.com.

29. D. Ehl, « Africa Embraces Huawei Tech Despite Security Concerns », *Deutsche Welle*, 2 août 2022, disponible sur : www.dw.com.

30. J. Nyabiage, « China's Huawei Seeks to Lead 5G Boom in Africa, as US, Europe Shut Doors », *South China Morning Post*, 7 novembre 2022, disponible sur : www.scmp.com.

publiques chinoises, font que ces pays qui cherchent à étendre et à mettre à jour leur infrastructure numérique, n'ont souvent pas d'autre choix³¹.

Pour bénéficier de ces avantages dans le contexte de rivalités internationales, les stratégies des pays africains varient entre résistance aux injonctions des pays occidentaux et évitement des jeux à somme nulle où ils pourraient être poussés à choisir un partenaire au lieu d'un autre. Des officiels algériens ou égyptiens nous ont ainsi confié chercher à éviter de prendre parti dans les rivalités numériques actuelles entre grandes puissances. D'autres pays comme le Sénégal estiment également que ces rivalités pourraient même avoir des retombées positives pour les nations africaines tant qu'elles sont effectuées de manière pacifique. Selon certains acteurs officiels sénégalais, les rivalités géopolitiques n'affectent pas le Sénégal et permettent une concurrence plus « positive³² » : le gouvernement sénégalais accède plus facilement à d'autres partenaires occidentaux, du fait de la relation partenariale avec la Chine. Selon Cheikh Bakhoun, directeur général de Sénégal Numérique SA, « ce sont ces pays qui viennent désormais nous proposer des partenariats assortis de différents mécanismes de financements³³ ».

L'attitude observée dans des pays plus petits comme le Bénin est plus pragmatique et se résume ainsi, selon le directeur de l'Agence de développement du numérique du Bénin : « L'ennemi de mon ami n'est pas nécessairement mon ennemi, du moins dans le contexte de la conclusion de contrats³⁴. » La plupart des acteurs gouvernementaux africains interrogés, à l'instar des acteurs béninois, semblent vouloir maintenir une position pragmatique en faveur d'une collaboration avec le partenaire qui présente la meilleure offre en termes de technologies et de coût pour atteindre leurs objectifs, au lieu de s'aligner sur un rival géopolitique plutôt qu'un autre.

Les acteurs privés ont toutefois une marge de manœuvre limitée lorsque leurs partenaires sont occidentaux. C'est le cas de l'entreprise CSquared, une entreprise technologique dont le siège est à Nairobi et qui réalise des investissements commerciaux dans les infrastructures de haut débit en Afrique. Les actionnaires de l'entreprise encouragent l'utilisation d'équipements occidentaux : ainsi, lorsque les actifs achetés ne sont pas équipés de matériel en provenance des pays occidentaux, l'entreprise intègre généralement un programme d'échange de matériel afin de remplacer ces actifs dans un délai donné³⁵.

31. T.-H. El Kadi, « Collective Bargaining Would Help Maximise Gains from Negotiations with Leading Tech Firms », *op. cit.*

32. C. Bakhoun, « Les rivalités géopolitiques dans le numérique peuvent favoriser une concurrence positive au profit des pays africains », *op. cit.*

33. *Ibid.*

34. M.-A. Loko, « Dans sa stratégie numérique, le Bénin est dans une logique de diversification des partenaires *best in class* », *op. cit.*

35. L. Kolade, « Le secteur privé doit comprendre ce dont le gouvernement a besoin pour trouver un terrain d'entente pendant les négociations », *Negotiating Africa's Digital Partnerships: Interview Series, 2023*, disponible sur : www.geg.ox.ac.uk.

Contourner les dépendances numériques et réduire les risques : stratégies d'adaptation

Les projets sensibles qui présentent une dimension sécuritaire (par exemple, les dispositifs intermédiaires³⁶ ou les projets de vidéosurveillance assistée par l'intelligence artificielle [IA]) sont particulièrement scrutés par les médias en raison des rivalités au niveau international. Cela soulève la question de plus en plus importante de la souveraineté numérique de l'Afrique, qui fait émerger des points de discordance importants autour du choix des équipements utilisés, des conditions de financement, et de la manière dont les données personnelles sont traitées et stockées, ainsi que la localisation de ces données.

Afin de contourner les dépendances et réduire les risques dans un contexte de rivalités géopolitiques, plusieurs pays africains optent, d'une part, pour le renforcement de leur souveraineté numérique et, d'autre part, pour des alliances avec des partenaires du secteur privé.

Souveraineté numérique : un objectif inatteignable ?

La souveraineté numérique est une orientation et une position stratégique qui vise à réaffirmer l'autorité des acteurs étatiques sur le cyberspace, y compris sur le développement de la technologie numérique. En tant que telle, cette vision exige la reconnaissance des droits des pays individuels à élaborer et à utiliser les instruments politiques nécessaires pour régir les cyber-activités sur leur territoire juridique³⁷. L'approche d'un pays en matière de souveraineté numérique dépend également de ses intérêts économiques et politiques, de ses capacités technologiques, de ses priorités nationales et de sa politique étrangère dans le domaine du numérique.

36. Terminal en réseau qui se trouve sur le chemin entre deux hôtes finaux communicants.

37. M. Musoni, P. Karkare, C. Teevan et E. Domingo, « Global Approaches to Digital Sovereignty: Competing Definitions and Contrasting Policy », *ECDPM Discussion Paper*, n° 344, Centre européen de gestion des politiques de développement, mai 2023, disponible sur : www.ecdpm.org.

Différents modèles de souveraineté numérique

À l'échelle internationale, il existe plusieurs interprétations du concept de souveraineté numérique³⁸. Dans l'UE, la stratégie a consisté à affirmer la souveraineté numérique en établissant des normes juridiques de portée mondiale et en promouvant les technologies européennes. Le Règlement général sur la protection des données (RGPD)³⁹ en est un exemple notable. Il fait partie de la stratégie européenne qui consiste à imposer des normes strictes en matière de gouvernance des données et à étendre l'autorité de l'UE sur le traitement des données, même au-delà de ses frontières. En fixant ces normes, l'UE encourage d'autres régions à adopter des lois similaires. Les États-Unis adoptent pour leur part une approche de laisser-faire, privilégiant les flux de données sans restriction, ce qui profite à leurs entreprises technologiques qui contrôlent la plus grande part du marché mondial. Toutefois, par le biais du *Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act (CLOUD Act)*⁴⁰, les États-Unis maintiennent leur souveraineté en exigeant des entités américaines qu'elles divulguent les données sur demande, pour des motifs de sécurité nationale, quelle que soit leur localisation. La Chine, quant à elle, exerce un contrôle étroit sur les opérations nationales et internationales. Cela se traduit par une réglementation des données axée sur la surveillance et par des exigences strictes en matière de transfert de données de et vers la Chine. Le gouvernement chinois dispose d'un accès privilégié aux données traitées par des entreprises chinoises, en ce que les entreprises doivent transférer les informations critiques vers les serveurs de l'État. Les entreprises chinoises sont tenues de fournir l'accès à leurs données pour des raisons de sécurité nationale lorsque l'État soumet une demande d'accès à ces données.

En Afrique, une erreur d'interprétation courante consiste à faire un parallèle entre la souveraineté numérique et la localisation des données. Certains acteurs, notamment étatiques, considèrent que si les infrastructures et centres de données se trouvent sur le continent africain et appartiennent à des entités africaines, les gouvernements africains ont davantage de contrôle sur les données, les infrastructures et le traitement des données qui se déroulent sur leur territoire, exerçant ainsi leur souveraineté numérique. Les défenseurs du concept, notamment les gouvernements africains, cherchent d'une part à recentrer l'État-nation en tant que principal vecteur de gouvernance du cyberspace, tout en souhaitant d'autre part tirer parti des entreprises et des investissements privés pour poursuivre le développement numérique.

38. *Ibid.*

39. Voir la page explicative, disponible sur : www.consilium.europa.eu.

40. « What is the CLOUD Act? », BSA | The Software Alliance, décembre 2021, disponible sur : www.bsa.org.

Si la localisation est vue comme un moyen de garantir la souveraineté des données, elle reste difficile à réaliser, principalement en raison des ressources financières et des capacités techniques requises pour déployer les centres de données qui seraient nécessaires pour répondre à cette exigence. Ainsi, un média nigérian rapportait en 2021 que 70 % des agences gouvernementales nigérianes hébergeaient leurs données sur des *clouds* stockant les données à l'étranger⁴¹. Dès lors, plusieurs États africains placent la construction des centres de données au cœur de leur ambition de souveraineté numérique⁴². Des projets importants de *data centers* ont été lancés en ce sens au Bénin, au Togo, à Diamniadio au Sénégal, entre autres (cf. carte *supra*).

Le double enjeu du stockage et de la protection des données

Pour répondre à l'accélération de la numérisation plusieurs pays africains ont donc construit ou construisent des centres de données avec l'aide d'investissements et d'entreprises étrangères. De nombreux gouvernements africains s'efforcent également d'obliger les entreprises à stocker leurs données localement, même si cela ne conduit pas nécessairement au développement numérique ou à des données mieux protégées, ces pays peinant également à fournir un approvisionnement en électricité fiable et une connectivité à haut débit⁴³. Cette poussée en faveur de la souveraineté numérique et l'importance qu'elle accorde à la localisation des données donnent en apparence plus de pouvoir aux acteurs locaux. Cependant, elle soulève également des questions quant aux droits numériques, et à la capacité des acteurs de la société civile à promouvoir ces droits et à lutter contre les abus des gouvernements locaux et les excès des entreprises privées⁴⁴.

Plusieurs pays africains ont introduit des cadres de gouvernance des données qui ressemblent à ceux de la Chine. En 2021, le Sénégal a notamment été le premier pays africain à reproduire le modèle chinois de gouvernance des données, qui exige que tous les serveurs soient situés à l'intérieur des frontières du pays⁴⁵. L'État a transféré les données gouvernementales et les plateformes numériques, qui étaient stockées sur des serveurs à l'étranger, vers un centre de données construit par Huawei et

41. A. Adepotun, « 70 % of Govt Agencies Host Data Abroad Despite \$220m Local Infrastructure », *The Guardian*, 4 juin 2021, disponible sur : www.guardian.ng.

42. Q. Velluet et A. Beaubois-Jude, « Africa: Why Data Centres Are Crucial for the Continent's Sovereignty », *The Africa Report*, 30 novembre 2021, disponible sur : www.theafricareport.com.

43. J. Bulelani, « African Policymakers Should See Digital Development, Data Flows, and Data Governance as Mutually Reinforcing », *Negotiating Africa's Digital Partnerships: Interview Series*, 2023, disponible sur : www.geg.ox.ac.uk.

44. T. Akuetteh, « La société civile a le pouvoir de tenir les gouvernements responsables de l'application des droits numériques », *Negotiating Africa's Digital Partnerships: Interview Series*, 2023, disponible sur : www.geg.ox.ac.uk.

45. E. Olander, « Senegal Builds National Data Centre in Partnership with Huawei », *The Africa Report*, 25 juin 2021, disponible sur : www.theafricareport.com.

financé par un prêt chinois. Selon le directeur de Sénégal Numérique SA, l'agence gouvernementale de développement du numérique, « le centre de données permet au Sénégal de mieux maîtriser son destin et de régler définitivement la question de sa souveraineté numérique⁴⁶ ».

Cet arrangement pose cependant plusieurs problèmes. Des enquêtes ont en effet révélé que les données confidentielles du siège de l'Union africaine construit par la Chine étaient détournées chaque nuit d'Addis-Abeba (Éthiopie) vers Shanghai (Chine) et donc accessibles au gouvernement chinois⁴⁷. Le danger de s'appuyer sur les technologies chinoises pour assurer la souveraineté numérique des pays africains a été quelque peu dissimulé par le plaidoyer de la Chine en faveur de la souveraineté des données au sein de divers organismes mondiaux de normalisation des technologies numériques⁴⁸. Rappelons toutefois que la Chine est loin d'être la seule puissance à utiliser l'Internet à des fins d'espionnage, puisque les services de renseignement américains ont accédé aux données de millions de citoyens du monde entier, y compris en Afrique⁴⁹.

Ainsi, si les infrastructures peuvent améliorer la qualité de la fourniture de services aux utilisateurs finaux, il reste à démontrer qu'elles contribuent suffisamment à la souveraineté numérique, alors que de nombreux services numériques, y compris ceux gérés par les gouvernements, continuent d'être hébergés sur des serveurs situés en dehors du continent ou présentant des risques de fuites de données. Tant que les capacités technologiques endogènes feront défaut, la souveraineté en matière de données restera un objectif difficile à atteindre⁵⁰.

Les *joint-ventures*, un moyen de réduire les risques et d'assurer la qualité

De nombreux pays africains sont confrontés à une pénurie de talents dans divers domaines critiques du secteur numérique, notamment la cybersécurité, la protection des données, l'ingénierie logicielle, etc. Les *joint-ventures* constituent un moyen efficace d'apporter une expertise opérationnelle dans les domaines numériques où l'expertise locale fait

46. C. Bakhom, « Les rivalités géopolitiques dans le numérique peuvent favoriser une concurrence positive au profit des pays africains », *op. cit.*

47. G. Kadiri et J. Tilouine, « À Addis-Abeba, le siège de l'Union africaine espionné par Pékin », *Le Monde*, 26 janvier 2018, disponible sur : www.lemonde.fr.

48. T.-H. El Kadi, « Collective Bargaining Would Help Maximise Gains from Negotiations with Leading Tech Firms », *op. cit.*

49. « Edward Snowden: Leaks That Exposed US Spy Programme », BBC, 17 janvier 2014, disponible sur : www.bbc.com ; « Révélation Snowden : l'Afrique et les télécoms sous surveillance massive », *Le Monde*, 12 décembre 2016, disponible sur : www.lemonde.fr.

50. T.-H. El Kadi, « Collective Bargaining Would Help Maximise Gains from Negotiations with Leading Tech Firms », *op. cit.*

défaut⁵¹. La cybersécurité est l'un de ces domaines où les compétences sont rares et les meilleurs talents très recherchés.

Au Togo, le gouvernement s'est appuyé sur des partenariats public-privé sous la forme de *joint-ventures*, ou co-entreprises⁵², dans le cadre de sa stratégie visant à réduire les risques liés aux projets numériques à grande échelle et à maximiser la qualité de la prestation de services⁵³. Cette approche crée la flexibilité dont le pays a besoin pour être en mesure d'attirer des ressources humaines de qualité afin de mener à bien des tâches spécialisées au sein des structures mises en place. L'intégration du partenaire privé permet également d'offrir des conditions de rémunération plus attrayantes, nécessaires pour attirer les meilleurs talents et renforcer les capacités locales.

Le transfert de compétences par le biais de la formation du personnel et de l'implication de gestionnaires formés localement est un autre aspect important des négociations des projets nationaux, comme le montre l'approche du gouvernement togolais en matière de co-entreprise. Dans le cadre du déploiement de son contrat d'identification biométrique, par exemple, le gouvernement togolais a insisté sur l'établissement d'une feuille de route pour le transfert de connaissances et la formation opérationnelle dans le cadre de son accord avec l'Inde sur le modèle du déploiement d'Aadhaar, son système national d'identification biométrique. Le gouvernement togolais a ainsi exigé que le personnel local soit formé par le partenaire indien selon les normes internationales les plus élevées, consolidant ainsi l'appropriation locale du projet. Le renforcement des capacités locales à travers cette approche est vu comme fondamental pour atteindre la souveraineté numérique.

En outre, le critère de fiabilité de l'entreprise est affiché comme un élément essentiel à l'établissement de *joint-ventures* pour fournir des services dans des secteurs sensibles tels que la cybersécurité. Le gouvernement togolais a réussi à mettre en place des infrastructures numériques importantes telles qu'un centre d'opérations de sécurité et une équipe d'intervention en cas d'urgence informatique, grâce à une *joint-venture* avec ASSECO Data Systems, une société polonaise de logiciels cotée au NASDAQ et cumulant 25 ans d'expérience dans le domaine de la cybersécurité. Le partenariat a conduit à la création de la coentreprise Cyber Defense Africa (CDA), avec le gouvernement togolais détenant 68 % des parts et ASSECO Data Systems détenant les 32 % restants. L'approche par les *joint-ventures* a également permis à ce petit pays d'obtenir des résultats

51. C. Lawson, « Executing a Deal Well in the Digital Sector Requires Thorough Collaboration Among Many Actors », *op. cit.*

52. Une *joint-venture* est un accord commercial dans lequel deux ou plusieurs parties mettent en commun leurs ressources avec l'objectif d'accomplir une tâche spécifique. Cette tâche peut être un nouveau projet de stratégie d'entreprise ou toute autre activité commerciale. Dans une co-entreprise, chacun des participants est responsable des profits, des pertes et des coûts qui y sont associés.

53. C. Lawson, « Executing a Deal Well in the Digital Sector Requires Thorough Collaboration Among Many Actors », *op. cit.*

significatifs, comme la création de la *joint-venture* CSquared Woezon pour construire et exploiter une station d'atterrissage togolaise pour le câble sous-marin à fibre optique Equiano de Google.

Cependant, pour favoriser des partenariats fructueux entre le secteur privé et les gouvernements dans le domaine du développement numérique, plusieurs défis doivent être relevés. Selon les acteurs privés africains interrogés, les gouvernements africains sont souvent naturellement protecteurs des biens nationaux et sceptiques quant aux intentions de certains acteurs privés étrangers, craignant qu'ils n'exploitent le pays à des fins lucratives et n'expatrient des bénéfices disproportionnés. Les entreprises du secteur privé devraient, selon eux, s'efforcer d'apaiser les craintes des gouvernements et savoir exactement ce que ces derniers souhaitent obtenir par le biais d'un partenariat⁵⁴. Selon les acteurs privés interrogés, les gouvernements, quant à eux, devraient créer un environnement propice à la rentabilité des entreprises privées, ce qui implique d'améliorer la transparence dans la sélection des partenaires du secteur privé et d'établir des règles de partenariat claires en matière d'attribution des licences, de propriété intellectuelle, d'interopérabilité et de processus réglementaires. La discipline fiscale, le respect de l'État de droit et la protection contre la nationalisation arbitraire d'entités privées sont également des éléments clés pour le secteur privé dans l'établissement des co-entreprises avec les gouvernements africains⁵⁵. Une étude comparative sur la transparence dans l'attribution des marchés des systèmes technologiques au Nigeria, Liberia et Ouganda a révélé qu'il n'y a pas d'uniformité dans les systèmes et processus d'attribution. L'étude montre que les processus d'approvisionnement en technologies numériques ne sont pas bien connus du public notamment sur les coûts associés à ces technologies et que les citoyens de ces pays ne sont pas suffisamment conscients des achats de systèmes de technologie numérique effectués par leurs gouvernements alors que 25 pays africains ont adopté des lois sur l'accès à l'information⁵⁶.

54. L. Kolade, « The Private Sector Needs to Understand Exactly What the Government Requires to Find Common Ground During Negotiations », *Negotiating Africa's Digital Partnerships: Interview Series*, 2023.

55. *Ibid.*

56. « Is the Procurement of Digital Technology Systems Transparent? A Case of Uganda, Liberia and Nigeria », Africa Freedom of Information Centre, juillet 2021, disponible sur : www.africafoicentre.org.

Des défis persistants dans le processus de numérisation du continent

Malgré la mise en œuvre de ces stratégies d'adaptation, plusieurs défis persistent dans la mise en œuvre des partenariats numériques. Ceux-ci sont de trois ordres. D'abord, il existe des interférences entre normes internationales et innovation locale. Ensuite, la société civile est encore trop peu associée aux négociations gouvernementales. Enfin, la collaboration multilatérale sur le continent produit ses effets mais devrait être renforcée pour que les pays africains puissent bénéficier davantage des mécanismes de coordination.

La géopolitique des normes : quand les normes internationales interfèrent avec l'innovation locale

Les acteurs du secteur privé africain qui travaillent avec des partenaires asiatiques et occidentaux sont confrontés à des défis uniques en raison de la domination de ces derniers sur les pratiques institutionnelles et l'établissement des normes internationales. Cette asymétrie peut entraîner des interférences avec l'innovation locale.

À titre d'exemple, dans l'écosystème des paiements, les grands acteurs comme MasterCard et Visa, sont fortement influencés par les normes et réglementations occidentales, principalement américaines, en particulier en ce qui concerne les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le terrorisme⁵⁷. Ces normes sont conçues dans les pays occidentaux et gravitent donc autour des intérêts de ces derniers pour l'établissement des critères de ce qui est considéré comme risqué pour le système financier. Or, les organismes de surveillance internationaux tels que le Groupe d'action financière (GAFI) s'appuient sur ces normes. La liste grise du GAFI, sur laquelle figurent le Nigeria et l'Afrique du Sud, a ainsi introduit une série de complexités pour les *start-ups fintech* africaines de ces pays, qui tentent d'équilibrer des réponses produites localement avec des modèles de gestion des risques provenant d'ailleurs. Quand les entrepreneurs africains de ces pays tentent de créer des *start-ups fintech*, ils se retrouvent confrontés à des

57. B. Simons, « La géopolitique des normes joue un rôle important dans la façon dont les organisations axées sur l'innovation peuvent avoir une influence », *Negotiating Africa's Digital Partnerships: Interview Series*, 2023, disponible sur : www.geg.ox.ac.uk.

difficultés lorsqu'ils se connectent aux systèmes mondiaux dominés par ces grands acteurs. En outre, dans la mesure où les bases de données et les systèmes de gestion des risques sont conçus sur la base des normes occidentales, les *start-ups* locales qui ne bénéficient pas d'investissements importants ont du mal à fonctionner⁵⁸. En l'absence d'un solide écosystème de capital-risque en Afrique, de nombreuses entreprises *fintech* en phase de démarrage peinent à se développer et à rivaliser avec d'autres acteurs ayant davantage de financements. Afin de relever ces défis, ces *start-ups* africaines doivent se concentrer sur des domaines qui ne nécessitent pas l'adaptation à une plateforme globale tels que les soins de santé, l'agriculture, l'éducation et la sécurité nationale. En créant des plateformes locales qui répondent à des besoins et à des contextes spécifiques, elles peuvent fonctionner plus efficacement et à moindre coût.

Un autre exemple concerne l'interprétation des normes ISO qui peut varier en fonction de l'environnement dans lequel elles sont mises en œuvre. Selon certains acteurs privés africains interrogés, les normes dites mondiales pour la traçabilité et la gestion de la chaîne d'approvisionnement, des organismes ISO et GS1⁵⁹, peuvent souvent présenter des tendances perçues comme hégémoniques. En effet, la mise en œuvre de ces normes en Afrique fait parfois l'objet d'un examen minutieux de la part de consultants et de conseillers américains qui vérifient les écarts par rapport à la norme⁶⁰. La présence dominante de GS1 peut parfois poser des problèmes, car les systèmes locaux, développés de manière indépendante, peinent à s'aligner sur les réglementations occidentales. Ce problème est manifeste au Ghana, au Nigeria, au Kenya et en Éthiopie, où les efforts visant à imposer des normes et des systèmes de chaîne d'approvisionnement mondiaux, par exemple dans le domaine des produits pharmaceutiques, se heurtent fréquemment aux réalités locales⁶¹. Pourtant, selon les acteurs privés africains interrogés, des normes ont émergé de manière agile sur le terrain local.

Une association des acteurs de la société civile à renforcer

Les sociétés civiles du continent notamment les associations et plateformes de promotion des droits numériques constituent une source importante de connaissances pour les gouvernements et peuvent apporter à ces derniers une expertise nécessaire à la prise de décision. Cette expertise peut concerner la définition des besoins, l'étude de faisabilité des projets et l'évaluation des risques qui pourraient émerger de la collaboration avec des partenaires internationaux, ou l'intégration de clauses contractuelles concernant la

58. *Ibid.*

59. Global System of Standards

60. B. Simons, « La géopolitique des normes joue un rôle important dans la façon dont les organisations axées sur l'innovation peuvent avoir une influence », *op. cit.*

61. *Ibid.*

protection des droits numériques⁶². S'appuyer sur cette expertise permet aux gouvernements africains de renforcer la qualité démocratique des partenariats sur les grands projets numériques négociés par les gouvernements. Pourtant, les acteurs de la société civile sont encore peu associés aux négociations gouvernementales sur les projets numériques.

Les associations de promotion des droits numériques interrogées insistent sur le rôle positif qu'elles peuvent jouer en permettant aux gouvernements d'accéder à des réseaux d'experts pour réaliser des études et aboutir à des conclusions qui, en fin de compte, améliorent la qualité des accords conclus avec des homologues internationaux et avec le secteur privé⁶³. La société civile peut également contribuer à combler les manques en termes d'expertise interne au sein de l'administration : les gouvernements africains ne sont pas toujours en mesure de modifier immédiatement leurs structures salariales et d'embaucher toutes les compétences requises dans le secteur public. Enfin, les associations non gouvernementales sont des acteurs clés pour réunir les parties prenantes et élaborer des politiques pertinentes pour les écosystèmes technologiques⁶⁴.

L'association de ces acteurs, notamment dans le domaine de la protection des données, permet de tenir les gouvernements africains responsables des droits constitutionnels et légaux⁶⁵. Sur le plan domestique, les acteurs de la société civile peuvent, à travers leur soutien, remédier aux manquements des organisations gouvernementales, parfois mal équipées pour gérer les défis liés au droit dans le numérique. Selon l'Africa Digital Rights Hub, une association panafricaine de promotion des droits numériques, la société civile africaine est parfois plus apte à travailler rapidement, et les conclusions de ses travaux peuvent servir de base aux gouvernements. L'Africa Digital Rights Hub a apporté son soutien à la Commission ghanéenne de protection des données en se concentrant sur la création d'un environnement juridique favorable à la protection des données individuelles dans le pays, ce qui a impliqué l'adoption de plusieurs lois. Une fois les lois adoptées, des ressources ont été fournies pour soutenir la mise en œuvre du cadre juridique.

La société civile plaide aussi en faveur d'une plus grande transparence des processus et de meilleures structures et stratégies pour la mise en œuvre de divers cadres normatifs à travers le continent. Dans les cas où les cadres juridiques ne fonctionnent pas efficacement, les organisations de la société civile ont le pouvoir de demander des comptes aux gouvernements. Cela a été le cas au Kenya où la société civile a joué un rôle important pour contraindre

62. « Digital Rights in Africa: Challenges and Policy Options », Collaboration on International ICT Policy for East and Southern Africa - CIPESA, mars 2019, disponible sur : www.cipesa.org.

63. T. Akuetteh, « La société civile a le pouvoir de tenir les gouvernements responsables de l'application des droits numériques », *op. cit.*

64. *Ibid.*

65. T. Roberts (dir.), « Digital Rights in Closing Civic Space: Lessons from Ten African Countries », Brighton, Institute of Development Studies, 2021.

le gouvernement à assurer la bonne mise en œuvre de la loi sur la protection des données⁶⁶. Ainsi, sur un continent où l'application des droits n'est peut-être pas aussi progressive que dans d'autres parties du monde et où demander des comptes à des individus peut s'avérer coûteux, la société civile joue un rôle essentiel en soutenant ces efforts.

Renforcer la coopération multilatérale sur le continent

Afin que les pays africains aient un impact significatif sur l'élaboration de normes au niveau mondial, ils doivent redoubler d'efforts pour trouver une position unifiée et tirer parti de la masse critique qu'ils constituent. Par l'intermédiaire de l'Union africaine et des organisations régionales, les pays africains travaillent de plus en plus collectivement sur les questions liées au secteur numérique.

Le multilatéralisme a joué un rôle clé dans le développement numérique de l'Afrique, en particulier dans les projets d'infrastructure transfrontaliers⁶⁷ et les accords supranationaux visant à harmoniser les réglementations dans certains secteurs de l'économie numérique, tels que la cybersécurité et la protection des données, mais aussi les paiements et le commerce à travers le continent. En 2014, l'Union africaine a adopté la Convention sur la cybersécurité et la protection des données personnelles (Convention de Malabo)⁶⁸. Celle-ci a guidé certains pays africains dans la mise en place d'infrastructures essentielles de cybersécurité et d'organismes de réglementation pour la protection des données personnelles. La Stratégie de l'Union africaine de transformation numérique pour l'Afrique (2020-2030) qui s'en est suivie⁶⁹ et qui s'appuie sur de nombreux cadres existants, a été largement adoptée par les États membres. Le document souligne la nécessité de mettre en place des cadres réglementaires communs, de développer des alliances africaines multipartites et de promouvoir les partenariats public-privé.

Par ailleurs, il existe des alliances sous-régionales, telle l'Union du fleuve Mano (qui regroupe la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Liberia et la Sierra Leone), qui visent à renforcer la coopération entre ces pays dans plusieurs domaines dont le numérique. En 2019, l'Union, en partenariat avec la Banque africaine de développement, a lancé un projet transfrontalier de numérisation des

66. *Ibid.* ; G. Mutung'u, « Kenya : une économie numérique sélectivement florissante » in A. Pannier (dir.), « Les politiques technologiques des puissances numériques moyennes », *Études de l'Ifri*, février 2023, disponible sur : www.ifri.org.

67. Pour une liste des projets transrégionaux africains validés, voir Union Africaine – PIDA-PAP 2 – Approved projects, disponible sur : www.pp2.au-pida.org.

68. Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données personnelles, 27 juin 2014 (entrée en vigueur le 8 juin 2023), disponible en ligne : www.au.int.

69. « The Digital Transformation Strategy for Africa 2020-2030 », Union africaine, mai 2020, disponible sur : www.au.int.

paiements gouvernementaux qui renforcera la transparence, la sécurité et l'optimisation de la gestion des ressources publiques.

Portant plus spécifiquement sur les questions numériques, l'alliance Smart Africa⁷⁰ constitue un *nexus* notable dans l'action multilatérale africaine dans le domaine. Smart Africa rassemble 36 gouvernements d'États membres africains et une myriade d'acteurs du secteur privé, du monde universitaire, de la société civile et d'organisations internationales de développement. Elle coordonne les efforts déployés à l'échelle du continent pour faire de l'économie numérique un facteur important du développement socio-économique. Smart Africa travaille en étroite collaboration avec l'Union africaine, même si la première semble relativement plus réactive. Elle fournit un soutien technique, des informations et une expertise en matière de projets pilotes et aide les pays africains à mettre en commun leurs ressources. Récemment, Smart Africa a élaboré plusieurs plans directeurs avec différents États membres, couvrant les villes intelligentes, le haut débit intelligent, l'économie numérique, les paiements électroniques, l'intelligence artificielle, l'identification numérique, etc.

Smart Africa offre à ses membres un accès privilégié aux décideurs politiques et aux chefs d'État lors de réunions ministérielles et de conseils d'administration réguliers, créant ainsi un espace de partage d'expériences et de négociations. À titre d'exemple, la politique nationale de développement numérique de la Sierra Leone, lancée en 2021, s'est inspirée du plan directeur de l'économie numérique du Kenya, élaboré par Smart Africa et le gouvernement kenyan⁷¹. Les grandes entreprises du secteur privé contribuent également au financement de Smart Africa à différents niveaux. Les plus gros contributeurs sont les entreprises technologiques les plus importantes, notamment Google (États-Unis), Huawei (Chine), Orange (France) et Econet (Zimbabwe).

Enfin, il existe également une poignée de projets multilatéraux pour la construction des infrastructures numériques essentielles au niveau régional. C'est le cas du projet Amilcar Cabral de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)⁷², qui vise à construire un câble sous-marin à fibre optique qui augmentera la capacité internationale à large bande et garantira la redondance pour les États membres que sont le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia et la Sierra Leone. Dans le cadre du protocole d'accord signé par les pays membres, ceux-ci se sont engagés à une coordination politique et stratégique dans la mise en œuvre du projet. Ce projet régional s'inscrit dans le cadre de la stratégie TIC de la CEDEAO, qui entend nourrir la volonté politique et mettre en place des cadres appropriés pour améliorer l'accès aux infrastructures et réduire le coût de la large bande dans l'Union. Enfin, les gouvernements africains pourront

70. Voir le site de l'alliance : www.smartafrica.org.

71. Entretien avec un ancien responsable du Digitalization for the United Nations Foundation Digital Impact Alliance (DIAL) en Sierra Leone, mai 2023.

72. Pour plus d'informations, voir : www.pp2.au-pida.org.

s'appuyer sur des instruments multilatéraux tels que la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) pour harmoniser davantage les lois et poursuivre les projets numériques dans un intérêt commun d'interopérabilité.

Alors que des alliances et des organisations régionales telles que Smart Africa, la ZLECA, la CEDEAO et l'Union économique et monétaire ouest-africaine ont appelé à une intégration numérique plus poussée et à la création d'un marché numérique unique en Afrique⁷³, l'incohérence des politiques et des lois au sein des pays africains reste un obstacle majeur à la réalisation de cet objectif. Cette situation est exacerbée par les différents niveaux de développement numérique sur le continent, que nous avons évoqués en introduction.

Dès lors, malgré les efforts constants de l'Union africaine, il n'y a toujours pas de voix commune sur les questions de transformation numérique au niveau international. Les grandes nations ont tendance à faire cavalier seul, même lorsqu'elles négocient avec leurs principaux partenaires numériques sur des questions qui ont un impact au-delà de leurs frontières, telles que les réglementations⁷⁴. Les pays africains se livrent une concurrence forte pour attirer les investissements directs étrangers, y compris ceux des grandes entreprises technologiques. Cela peut expliquer pourquoi les grands pays comme le Kenya, le Nigeria, ou l'Égypte se concentrent principalement sur les problématiques qui leur sont prioritaires plutôt que d'adopter une position plus représentative de l'ensemble des pays du continent qui tiennent également compte des contributions des petits pays.

La coordination interministérielle pour les partenariats numériques internationaux peut aussi être un défi au sein des pays concernés. Ainsi, il arrive que des départements ministériels et agences engagent des négociations individuellement avec les partenaires internationaux du développement et du secteur privé, avec des objectifs sectoriels spécifiques, plutôt que dans le cadre d'une concertation collective. Cela se produit dans les pays où les questions numériques et la négociation des projets numériques bilatéraux sont considérées comme des questions techniques. Les partenariats numériques tendent alors à relever du ressort des ministères sectoriels, notamment celui des TIC, plutôt que du ministère des Affaires étrangères. Or, la politisation accrue et les rivalités géopolitiques dans le domaine des TIC appellent à une coordination interministérielle renforcée. Cette tendance à la dispersion, à la fragmentation des négociations et au fonctionnement en vase clos se répercute à la fois au niveau national et au niveau continental par l'absence d'une position africaine unifiée sur une série de sujets de gouvernance numérique.

73. B. Sy, « Connecter l'Afrique : la voie vers un marché numérique unique et un avenir prospère », Banque mondiale blogs, 9 mars 2023, disponible sur : www.blogs.worldbank.org.

74. C. Lawson, « Executing a Deal Well in the Digital Sector Requires Thorough Collaboration Among Many Actors », *op. cit.*

Conclusion : vers une meilleure négociation des partenariats numériques en Afrique

Le développement numérique constitue une priorité stratégique pour les États africains, qui consacrent d'importants investissements au développement de leurs infrastructures dans le domaine. En effet, les enjeux économiques, politiques et sociaux de l'essor des technologies sont considérables dans de multiples secteurs⁷⁵. Dans un contexte où le numérique est une composante importante de la rivalité géopolitique entre grandes puissances, dont la Chine et les États-Unis, les acteurs africains sont amenés à opérer des choix dans leurs partenariats internationaux sur les infrastructures numériques en fonction de leurs propres intérêts.

Afin d'effectuer les meilleurs choix de partenariats au niveau national, les gouvernements africains doivent mettre en place des cadres institutionnels et des mécanismes de coordination solides pour s'assurer que leurs ministères et agences techniques engagent les partenaires de développement et le secteur privé d'une seule voix et avec un programme national commun. Autrement, ils peuvent perdre la possibilité de négocier des prix plus bas ou des rabais de volume pour les services.

Par exemple, les gouvernements peuvent envisager de nommer un ministère ou un département spécifique qui coordonne l'alignement des initiatives et le choix des partenaires avec les engagements préexistants et les objectifs nationaux. La négociation collective permettrait de maximiser les gains des négociations avec les partenaires pour le développement numérique et la technologie. La délivrance des projets numériques permet aux gouvernements élus de démontrer leur capacité à réaliser des promesses. Cependant, la faible politisation de ces projets, comparés par exemple aux projets d'infrastructures routières⁷⁶, qui offrent de potentiels gains électoraux plus larges, constitue une opportunité pour renforcer les capacités et techniques de négociation et éviter les ingérences politiques.

Les gouvernements africains doivent tirer parti de leurs marchés collectifs et des divers blocs économiques régionaux pour exiger plus de transparence, individuellement et collectivement, de la part des partenaires

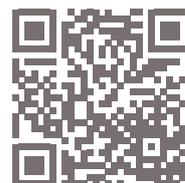
75. A. Cattaruzza, « Vers une géopolitique numérique », *Constructif*, vol. 60, n° 3, 2021, p. 46-50.

76. F. Soule, « Politiques bureaucratiques et asymétrie dans les négociations Afrique-Chine », *Annuaire français de relations internationales*, 2020, p. 511-527.

chinois comme occidentaux, comme condition pour faire des affaires avec eux, afin d'accroître la responsabilité locale et renforcer ainsi l'action de la partie africaine dans les négociations de ces partenariats numériques. Les gouvernements doivent également aborder de manière stratégique les questions relatives à la propriété intellectuelle et à l'interopérabilité en ce qui concerne les solutions fournies par le secteur privé, en particulier lorsqu'il s'agit d'infrastructures civiles essentielles.

Les progrès en matière de gouvernance des données en Afrique au cours des cinq dernières années ont été significatifs, nombre de pays ayant adopté des lois sur la protection des données personnelles, criminalisé les activités cyber illégales et mis en place des régulateurs de données. Afin de poursuivre cette progression, une collaboration plus étroite entre les pays africains est essentielle pour aligner les lois nationales sur les cadres continentaux et combler les lacunes politiques. Les communautés économiques régionales peuvent aider les États membres à adopter des lois sur la protection des données. L'Alliance Smart Africa et d'autres alliances régionales peuvent fournir une assistance technique et financière aux États membres de l'Union africaine. Le Réseau africain des autorités de protection des données (NADPA), sous la direction de l'UA, pourrait jouer un rôle important dans le renforcement des capacités, le partage des connaissances et l'organisation d'ateliers sur la protection des données.

L'adoption du cadre de politique de données de l'UA, et les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données (Convention de Malabo), désormais ratifiée par 15 États membres, sont des réalisations notables. Ces avancées, ainsi que les efforts déployés pour créer une zone de libre-échange continentale et un marché unique numérique, peuvent contribuer à placer l'Afrique dans une position favorable à la croissance économique, aux progrès sociétaux et à la protection des droits dans l'espace numérique.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org