

Adoption de politiques harmonisées pour le marché des TIC dans les pays ACP

Accès et Service Universels:

Guide des bonnes pratiques

HIPSSA

Harmonisation des
politiques en matières
de TIC en Afrique
S u b s a h a r i e n n e



giz | Internationales Institut
für Journalismus

On behalf of
Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



Adoption de politiques harmonisées pour le marché des TIC dans les pays ACP

Accès et Service Universels :

Guide des bonnes pratiques

HIPSSA

Harmonisation des
politiques en matière
de TIC en Afrique
s u b s a h a r i e n n e



Avis de non-responsabilité

Le présent document a été réalisé avec l'aide financière de l'Union européenne. Les opinions exprimées dans les présentes ne reflètent pas nécessairement la position de l'Union européenne.

Les appellations utilisées et la présentation de matériaux, notamment des cartes, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'UIT concernant le statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une région donnés, ou concernant les délimitations de ses frontières ou de ses limites. La mention de sociétés spécifiques ou de certains produits n'implique pas qu'ils sont agréés ou recommandés par l'UIT de préférence à d'autres non mentionnés d'une nature similaire.

Le présent document a été élaboré avec l'aide de la Deutsche Gesellschaft für International Zusammenarbeit mbh (GIZ), pour le compte du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Les points de vue qui y sont exprimés ne reflètent en aucun cas la position officielle de ces organismes.



Avant d'imprimer ce rapport, pensez à l'environnement.

© UIT 2013

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, par quelque procédé que ce soit, sans l'accord écrit préalable de l'UIT.

Avant-Propos

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont à la base du processus de mondialisation. Conscients qu'elles permettent d'accélérer l'intégration économique de l'Afrique et donc, d'en renforcer la prospérité et la capacité de transformation sociale, les ministres responsables des communications et des technologies de l'information, réunis sous les auspices de l'Union africaine, ont adopté, en mai 2008, un cadre de référence pour l'harmonisation des politiques et réglementations des télécommunications/TIC, dont la mise en place se faisait d'autant plus nécessaire que les Etats étaient de plus en plus nombreux à adopter des politiques pour libéraliser ce secteur.

La coordination dans l'ensemble de la région est essentielle si l'on veut que les politiques, la législation et les pratiques résultant de la libéralisation dans chaque pays ne freinent pas, par leur diversité, le développement de marchés régionaux compétitifs.

Notre projet d'"Appui à l'harmonisation des politiques en matière de TIC en Afrique subsaharienne" (HIPSSA) cherche à remédier à ce problème potentiel en regroupant et accompagnant tous les pays de la région au sein du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Ces pays formulent et adoptent des politiques, des législations et des cadres réglementaires harmonisés dans le domaine des TIC. Exécuté par l'Union internationale des télécommunications (UIT) sous la coprésidence de l'Union africaine, ce projet est entrepris en étroite collaboration avec les communautés économiques régionales (CER) et les associations régionales de régulateurs qui sont membres de son comité directeur. Un comité de pilotage global constitué de représentants du Secrétariat ACP et de la Direction générale du développement et de la coopération – EuropeAid (DEVCO, Commission européenne) supervise la mise en oeuvre du projet dans son ensemble.

Inscrit dans le cadre du programme ACP sur les technologies de l'information et de la communication (@CP-ICT), le projet est financé par le 9ème Fonds européen de développement (FED), principal vecteur de l'aide européenne à la coopération au service du développement dans les Etats ACP, et cofinancé par l'UIT. La finalité du programme @CT-ICT est d'aider les gouvernements et les institutions ACP à harmoniser leurs politiques dans le domaine des TIC, grâce à des conseils, des formations et des activités connexes de renforcement des capacités, fondés sur des critères mondiaux tout en étant adaptés aux réalités locales.

Pour tous les projets rassembleurs impliquant de multiples parties prenantes, l'objectif est double: créer un sentiment partagé d'appartenance et assurer des résultats optimaux pour toutes les parties. Une attention particulière est prêtée à ce problème, depuis les débuts du projet HIPSSA en décembre 2008. Une fois les priorités communes arrêtées, des groupes de travail réunissant des parties prenantes ont été créés pour agir concrètement. Les besoins propres aux régions ont ensuite été définis, de même que les pratiques régionales pouvant donner de bons résultats, qui ont été comparées aux pratiques et normes établies dans d'autres régions du monde.

Ces évaluations détaillées, qui tiennent compte des spécificités de la sous-région et de chaque pays, ont servi de point de départ à l'élaboration de modèles de politiques et de textes législatifs constituant un cadre législatif dont l'ensemble de la région peut être fier. Il ne fait aucun doute que ce projet servira d'exemple pour les parties prenantes qui cherchent à mettre le rôle de catalyseur joué par les TIC au service de l'accélération de l'intégration économique et du développement socio-économique.

Je saisis cette occasion pour remercier la Commission européenne et le Secrétariat ACP pour leur soutien financier. Je remercie également la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) l'Association des régulateurs des communications de l'Afrique australe (CRASA), l'Association des régulateurs de télécommunications d'Afrique centrale (ARTAC), la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et l'Assemblée des régulateurs des télécommunications de l'Afrique de l'Ouest (ARTAO) d'avoir contribué à la réalisation du projet. Sans la volonté politique des pays bénéficiaires, les résultats auraient été bien maigres. Aussi, je tiens à exprimer ma profonde gratitude à tous les gouvernements des pays ACP pour leur détermination, qui a assuré le grand succès de ce projet.



Brahima Sanou
Directeur du BDT

Remerciements

Le présent document représente l'aboutissement d'une activité régionale réalisée dans le cadre du projet HIPSSA ("Appui à l'harmonisation des politiques en matière de TIC en Afrique subsaharienne") officiellement lancée à Addis Abeba en décembre 2008.

En réponse à la fois aux défis et aux possibilités qu'offrent les technologies de l'information et de la communication (TIC) en termes de développement politique, social, économique et environnemental, l'Union internationale des télécommunications (UIT) et la Commission européenne (CE) ont uni leurs forces et signé un accord (projet UIT-CE) destiné à fournir un "Appui pour l'établissement de politiques harmonisées sur le marché des TIC dans les pays ACP", dans le cadre du Programme "ACP-Technologies de l'information et de la communication" (@CP-TIC) financé par le 9ème Fonds européen de développement (FED). Il s'agit du projet UIT-CE-ACP.

Ce projet global UIT-CE-ACP est mené à bien dans le cadre de trois sous-projets distincts adaptés aux besoins spécifiques de chaque région: l'Afrique subsaharienne (HIPSSA), les Caraïbes (HIPCAR) et les Etats insulaires du Pacifique (ICB4PAC).

En leur qualité de membres du Comité de pilotage du projet HIPSSA, coprésidé par la Commission de l'Union africaine (CUA) et l'UIT, le secrétariat de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et le secrétariat de l'Association des régulateurs de communications d'Afrique australe (CRASA) ont fourni les lignes directrices et apporté leur soutien aux consultants, Mmes Leona Mentz et Mandla Msimang, de Pygma Consulting, qui ont préparé ce projet de document. Celui-ci devait être passé en revue, discuté et validé avec un large consensus par les participants lors d'un atelier organisé en collaboration avec les secrétariats de la CRASA et de la SADC, qui s'est tenu à Windhoek, en Namibie, du 14 au 17 mars 2011.

Pour cette activité particulière du projet HIPSSA, l'UIT a bénéficié de l'appui technique et financier du projet sectoriel "Les TIC pour le développement" de la Deutsche Gesellschaft für International Zusammenarbeit mbh (GIZ), pour le compte du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ), qui a octroyé une généreuse subvention à ce projet. La mise en oeuvre de cette activité s'inscrit dans une collaboration continue, qui comprend d'autres actions au bénéfice d'associations régionales de régulateurs et d'administrations nationales de pays partenaires de l'Allemagne en matière de coopération au développement.

L'UIT tient à remercier les délégués de l'atelier SADC TIC et des ministères des télécommunications, les régulateurs de la CRASA, le milieu universitaire, la société civile, les opérateurs et les organisations régionales pour leur travail remarquable et l'engagement dont ils ont fait preuve pour produire le contenu du rapport final. Nous exprimons en outre notre profonde reconnaissance aux secrétariats de la SADC et de la CRASA pour leurs contributions.

Sans la participation active de tous ces intervenants, il aurait été impossible de produire un document reflétant l'ensemble des exigences et conditions générales de la SADC tout en intégrant les bonnes pratiques internationales.

Remerciements

Les activités ont été mises en œuvre par Mme Ida Jallow, chargée de la coordination des activités en Afrique subsaharienne (Coordonnatrice principale du projet HIPSSA), et M. Sandro Bazzanella, chargé de la gestion de l'ensemble du projet couvrant l'Afrique subsaharienne, les Caraïbes et le Pacifique (Directeur du projet UIT-CE-ACP), avec l'appui de Mme Hiwot Mulugeta, Assistante du projet HIPSSA, et de Mme Silvia Villar, Assistante du projet UIT-CE-ACP. Le travail a été réalisé sous la direction générale de M. Cosmas Zavazava, Chef du Département de l'appui aux projets et de la gestion des connaissances (PKM). Le document a été établi sous la supervision directe de M. Jean-François Le Bihan, qui était alors Coordonnateur principal du projet, et ses auteurs ont bénéficié des commentaires de la Division de l'environnement réglementaire et commercial (RME) et de la Division des initiatives spéciales (SIS) du Bureau de développement des télécommunications (BDT) de l'UIT. Ils ont aussi bénéficié de l'appui de M. Marcelino Tayob, Conseiller principal au Bureau régional de l'UIT pour l'Afrique. L'équipe du Service de composition des publications de l'UIT a été chargée de la publication.

Résumé

Au cours de la décennie écoulée, les 14 pays de la Communauté de développement d'Afrique australe ("SADC"), comme ceux du reste du continent, ont ressenti les impacts sociaux et économiques du "miracle du mobile". La technologie mobile a permis aux pays de la région de prendre des mesures significatives afin d'augmenter la pénétration et d'améliorer l'accès et le service universels. Ces objectifs ont pu être atteints grâce à l'association de la technologie et de cadres réglementaires bien conçus, qui ont facilité l'investissement du secteur privé dans le déploiement des réseaux et des services.

En dépit de ces avancées positives et d'un taux de pénétration (transmission de voix sur mobile) de près de 50% dans la plupart des pays de la SADC, l'accès universel reste à réaliser dans de nombreux pays où les régions rurales et à coût élevé demeurent mal desservies. Même si le "miracle du mobile" a fait progresser la disponibilité et l'accessibilité de la téléphonie vocale, la technologie hertzienne ne sera probablement pas la solution unique pour assurer l'accès à large bande dans les régions rurales de la SADC. L'arrivée de la technologie large bande et le déploiement de réseaux de prochaine génération ouvrent la voie à des solutions de transmission de voix et de données plus efficaces dans tous les pays, quel que soit leur niveau de développement. L'insuffisance des fonds que le secteur privé est disposé à investir dans le financement du déploiement du large bande menace de perpétuer la fracture et pourrait nécessiter le recours à des fonds publics pour faciliter l'accès universel au large bande.

Le présent Guide part du principe que, malgré le rythme variable de l'avancement de la réforme selon les pays de la SADC, la libéralisation de leur marché des TIC est en marche, comme le préconisent les Directives de la SADC relatives à l'accès et au service universels. Il prend acte du fait que de nombreux Etats membres de la Communauté ont besoin de conseils pour accompagner la mise en place de leurs Fonds pour l'accès et le service universels (Partie 2). Il reconnaît également qu'à l'aube de la deuxième décennie du XXIème siècle, il convient de réfléchir à de nouvelles approches du financement de l'accès universel, parfois couplées aux Fonds pour l'accès et le service universels traditionnels, afin d'assurer le déploiement du large bande ainsi que des réseaux et des services de prochaine génération. Les pays de la région qui adopteront la convergence, et élargiront donc le champ d'application de leurs Fonds, se verront de plus en plus contraints de s'engager dans des projets visant à étendre la portée du réseau, qui prendront le pas sur les projets traditionnellement axés sur la fourniture d'accès à des services partagés/accès public (télé centres et cabines téléphoniques, par exemple). Outre l'accès pur, ils devront s'intéresser à Internet large bande et aux services TIC, notamment au développement des applications, de l'usage et de la capacité.

Le présent Guide fournit donc des conseils sur la manière d'approcher ces mécanismes de financement alternatifs et souvent complémentaires, illustrés par des documents de référence, des modèles et des exemples. L'accès à des services TIC avancés passe par un éventail plus large d'acteurs et de bailleurs de fonds. Il faut donc que le cadre institutionnel, la gouvernance et les capacités des Fonds pour l'accès et le service universels se hissent à la hauteur des nouveaux défis et que d'autres mécanismes du financement de l'accès universel interviennent, dans le respect des principes de la libéralisation et de la concurrence.

La Partie 1 du Guide dresse l'état des lieux de la mise en oeuvre dans la région SADC de la législation en matière de TIC, qui prévoit majoritairement la création d'un Fonds pour l'accès et le service universels. Elle présente le contexte dans lequel s'inscrivent ces Fonds ainsi que les arguments en faveur de leur création et explique leurs relations avec d'autres mécanismes de financement. Elle remarque que la tendance à la création de Fonds observée dans la région SADC est conforme à la tendance mondiale, puisque plus de 66 pays possèdent déjà des Fonds ou envisagent d'en créer.

Les Fonds sont plus répandus dans les pays en développement (neuf seulement sont opérationnels en Europe et sur le continent américain)¹. En fait, les premiers Fonds pour l'accès et le service universels

¹ Australie, Etats-Unis, Canada, France, Italie, République tchèque, Bulgarie, Corée du Sud et Oman (voir le rapport sur le service universel de la GSM Association).

(FASU) ont vu le jour en Amérique du Sud au milieu des années 1990. Le premier de la région SADC (établi dans la loi) est celui d'Afrique du Sud et date de 1997. A ce jour, sept pays de la région SADC les ont établis dans la loi. Dans six d'entre eux, l'argent provient d'un financement initial consenti par des donateurs ou le gouvernement, de taxes imposées aux opérateurs ou d'un excédent de fonds du régulateur. Trois autres pays ne disposant pas de Fonds établis dans la loi ont reçu des contributions de donateurs et/ou du gouvernement pour financer des projets d'accès universel. Six pays de la SADC ont eu recours à des processus tels que des appels d'offres ou autres pour identifier les projets et apporter une aide financière à leur mise en oeuvre.

Après cette présentation des principes du financement de l'accès universel, la Partie 2 du Guide fournit un guide pratique de la création de Fonds. Elle souligne que les pays de la SADC ont établi le cadre institutionnel des Fonds dans la loi mais ne l'ont pas toujours mis en oeuvre, ce qui remet en cause leur crédibilité et leur capacité à respecter leur mandat – notamment le versement de fonds – à un stade ultérieur.

Après la création et la mise en oeuvre des cadres juridiques et institutionnels des Fonds pour le service universel, le financement des projets constitue le principal défi auquel la région est confrontée, sachant que très peu d'entre eux sont totalement fonctionnels. La Partie 3, consacrée au financement des projets d'accès universel, aborde des questions telles que la conception des programmes, l'élaboration des projets, l'établissement de leur coût et les processus d'appel d'offres. Elle propose également un guide pour l'émission d'offres moins disantes.

La Partie 4 s'intéresse au suivi et à l'évaluation, condition essentielle à la viabilité des projets d'accès et de service universels. Elle fournit des listes de contrôle et des modèles permettant de vérifier le respect des conditions stipulées dans les licences, les contrats et les conventions de niveau de service signés avec les adjudicataires. Elle discute aussi de facteurs clés tels que la collecte et l'analyse des données.

Enfin, la Partie 5 est consacrée au cadre régional et au rôle joué par la CRASA en tant que coordonnateur des efforts régionaux en matière de financement de l'accès universel.

Le présent Guide des bonnes pratiques de financement et mise en oeuvre des Fonds pour le service universel recense les meilleures pratiques en matière de financement de l'accès universel, de gestion des Fonds et de mise en oeuvre des projets. Il fournit également des informations sur les progrès accomplis à ce jour dans les quatorze pays de la SADC concernant la création de Fonds et le financement des projets d'accès universel par ces entités. Pour aider les administrateurs de Fonds² ainsi que d'autres bailleurs de fonds et partenaires des projets, notamment les ONG, les donateurs, les organes de gouvernement municipaux et les collectivités locales à financer les projets d'accès et de service universels, le présent Guide leur facilite:

- l'identification des projets potentiels (notamment via l'étude de la demande/analyse financière du ou des projets à subventionner) et la détermination de leurs résultats (types de services et besoins en infrastructure, par exemple);
- le choix du processus puis la préparation des documents relatifs au processus d'enchères, d'évaluation comparative ou d'analyse des appels d'offres ouverts;
- l'identification des soumissionnaires possibles (émission de demandes de propositions et évaluation des propositions reçues);
- l'identification des partenaires potentiels (dans le cas de partenariats public-privé);

² Le terme administrateur du Fonds désigne le responsable de la gestion du FASU, qu'il s'agisse d'une agence indépendante ou d'une entité intégrée à l'organisme de réglementation ou au ministère concerné. Le gestionnaire du Fonds est le comptable du FASU, chargé de son fonctionnement au jour le jour et de l'établissement de rapports de performance.

- la signature des contrats et des conventions de service et, si nécessaire, l'octroi d'une ou plusieurs licences à l'adjudicataire;
- l'évaluation du respect des conditions à remplir pour bénéficier d'un financement ou d'une subvention (par exemple, atteinte d'objectifs définis et respect d'échéances intermédiaires pour le déploiement du service) et le versement périodique de subsides;
- la conception des exigences de suivi continu et d'établissement de rapports, ainsi que leur mise en oeuvre.

Le Guide insiste sur la nécessité de conditionner le financement à des appels d'offres publics, de mettre l'infrastructure financée à la disposition de tous les opérateurs sur une base technologiquement neutre et de réduire les risques de distorsion de la concurrence grâce à une consultation avec les opérateurs existants à toutes les étapes clés du processus ainsi qu'à des études de marché. Il souligne également qu'il convient de diversifier les types de projet concernés par l'offre à financer. Il faut s'efforcer de créer une demande afin de faire financer l'accès aux TIC par des institutions telles que les écoles, les dispensaires et les hôpitaux, ainsi que par des télécentres.

Le Guide adopte une approche pratique et fournit des exemples d'expériences régionales et internationales ainsi que des consignes basées sur les meilleures pratiques. Il fournit également des matériels de référence pouvant servir de modèle, le cas échéant.

Liste d'acronymes

Liste d'acronymes

ABR	Aide basée sur les résultats
ACA	Autorité australienne en charge des communications
ACMA	Autorité australienne en charge des communications et des médias
AISI	Initiative africaine pour la société de l'information
ARPTC	Autorité de régulation de la poste et des télécommunications du Congo
ASU	Accès et service universels
AU	Accès universel
AUSAFA	Association africaine pour l'accès et le service universels
BEI	Banque européenne d'investissement
BIP	Programme Initiatives en faveur du large bande
BTA	Autorité des télécommunications du Botswana
BTOP	Programme Opportunités de la technologie large bande
BTRC	Commission de réglementation des télécommunications du Bangladesh
CAPEX	Dépenses d'investissement
CCP	Centre communautaire polyvalent
CDMA	Accès multiple par répartition en code
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest
COMESA	Marché commun d'Afrique orientale et australe
CONATEL	Commission nationale des télécommunications d'Equateur
CRAN	Autorité de réglementation des communications de Namibie
CRASA	Association des régulateurs des communications d'Afrique australe
CTP	Coût total de possession
DDSO	Obligation de service de données numériques
DSL	Ligne d'abonné numérique
EASSy	Câble sous-marin d'Afrique orientale
ECTEL	Autorité des télécommunications de la Caraïbe orientale
ELT	Evolution à long terme
ENTEL	National Telecommunications Enterprise
ETSI	Institut européen des normes de télécommunication
FASU	Fonds pour l'accès et le service universels
FCC	Commission fédérale des communications
FITEL	Fonds d'investissement dans les services de télécommunication
FONCODES	Fonds de coopération pour le développement social

FSU	Fonds pour le service universel
FTTH	Fibre jusqu'au domicile
GSM	Système mondial de communications mobiles
HIPSSA	Harmonisation des politiques pour le marché des TIC en Afrique subsaharienne
ICT4D	TIC pour le développement
ICT4E	TIC pour l'éducation
ICTA	Autorité en charge des technologies de l'information et des communications (Ile Maurice)
IFC	International Finance Corporation
INACOM	Institut angolais des communications
INCM	Institut national des communications du Mozambique
IP	Protocole Internet
ITA	Appel à candidature
LCA	Autorité en charge des communications du Lesotho
LLU	Dégrouper de la boucle locale
MACRA	Autorité de réglementation des communications du Malawi
MDDA	Agence sud-africaine en charge de la diversité et du développement des médias
MNV	Mesure du niveau de vie
MoU	Protocole d'accord
NCC	Commission des communications de Namibie
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NTIA	Administration nationale des télécommunications et de l'information
OCPT	Office congolais des postes et télécommunications
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
OMERT	Office malgache d'études et de régulation des télécommunications
ONG	Organisation non gouvernementale
ONR	Organisme national de réglementation
OPEX	Dépenses d'exploitation
OSIPTEL	Organisme de supervision de l'investissement privé dans les télécommunications (Pérou)
OSU	Obligation de service universel
PAI	Point d'accès à l'information
PdP	Point de présence
PME	Petites et moyennes entreprises
PMME	Petites, moyennes et micro entreprises
PNTIC	Politique nationale en matière de TIC
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement

POTRAZ	Autorité de réglementation de la poste et des télécommunications du Zimbabwe
PPP	Partenariat public-privé
PSI	Prestataire de services Internet
PSU	Prestataire de service universel
QS	Qualité de service
RAPID	Activité régionale de promotion de l'intégration par le dialogue et la mise en oeuvre des politiques
RCDF	Fonds de développement des communications dans les régions rurales (Ouganda)
RDC	République démocratique du Congo
RFP	Demande de proposition
RNIS	Réseau numérique à intégration de services
RPG	Réseau de prochaine génération
SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
SMSI	Sommet mondial sur la société de l'information
SU	Service universel
SUBTEL	Sous-secrétariat des télécommunications du gouvernement du Chili
TCRA	Autorité de réglementation des communications de Tanzanie
TIC	Technologie de l'information et des communications
TRAI	Autorité de réglementation des télécommunications de l'Inde
TTCL	Tanzania Telecommunications Company Limited
UCAF	Fonds pour l'accès universel aux communications (Tanzanie)
UCC	Commission des communications d'Ouganda
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
UPTC	Uganda Posts and Telecommunications Corporation
USAASA	Agence pour l'accès et le service universels d'Afrique du Sud
USOF	Fonds pour l'obligation de service universel (Inde)
USPF	Fonds pour le service universel (Nigeria)
VoIP	Voix sur protocole Internet
WiMAX	Interopérabilité mondiale des accès d'hyperfréquence
ZICTA	Autorité en charge des technologies de l'information et des communications de Zambie

Table des matières

	<i>Page</i>
Avant-Propos	iii
Remerciements	v
Résumé	vii
Liste d'acronymes	xi
Table des matières	xv
Liste des tableaux.....	xvii
Liste des encadrés	xix
Introduction	1
CONTEXTE DU RAPPORT	1
Partie 1 PRINCIPES DES FONDS ET DU FINANCEMENT DE L'ACCÈS UNIVERSEL	3
1.1 CONTEXTE DE L'ACCÈS ET DU SERVICE UNIVERSELS	5
1.2 APPROCHES DE FINANCEMENT.....	6
Partie 2 CRÉATION DE FONDS POUR L'ACCÈS ET LE SERVICE UNIVERSELS	15
2.1 PLACE DES FONDS DANS LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DES MARCHÉS	16
2.2 ADMINISTRATION DES FONDS	23
2.3 STRUCTURE DES FONDS – ASSURER LA PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE.....	30
2.4 PRINCIPES DE GESTION DES FONDS	33
2.4 SOURCES DE FINANCEMENT DES FASU.....	37
2.5 NIVEAU DES CONTRIBUTIONS AU FASU.....	41
2.6 RÉCAPITULATION – S'ASSURER QUE LE CADRE DU FASU EST COMPLET	44
Partie 3 FINANCEMENT DES PROJETS D'ACCÈS UNIVERSEL	45
3.1 UTILISATION DES FONDS.....	47
3.2 DÉVELOPPEMENT DE PROGRAMMES ET DE PROJETS	53
3.3 CONCEPTION DE PROJETS	57
3.4 CATÉGORIES DE PROJET	68
3.5 CALCUL DES COÛTS DU SERVICE ET DE L'ACCÈS UNIVERSELS.....	82
3.6 CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ	87
3.7 OCTROI DES SUBVENTIONS.....	90
Partie 4 SUIVI ET ÉVALUATION	103
4.1 Objectifs: centrage sur les résultats, pas sur les produits.....	106
4.2 Lien entre le suivi/l'évaluation et la conception des projets d'accès universel	107

4.3	Mesure de l'impact – Difficultés fréquentes.....	107
4.4	Utilisation des résultats.....	108
4.5	Mise en oeuvre.....	109
	Partie 5 RÔLE DE LA CRASA DANS L'HARMONISATION RÉGIONALE.....	111
5.1	Harmonisation et intégration régionale.....	113
5.2	Enseignements pour la CRASA	114

Liste des figures

	<i>Page</i>
Figure 0.1: Financement des projets d'accès universel (exemple de l'Ouganda).....	2
Figure 1.1: Portée du réseau et accès au réseau actuels	5
Figure 2.1: Structure de gestion du Fonds mauricien	25
Figure 2.2: Modèle d'alignement des besoins administratifs sur la stratégie	32
Figure 3.1: Approbation des aides d'Etat en faveur du déploiement de réseaux large bande dans l'UE (2003-2010).....	48
Figure 3.2: Principaux éléments de l'élaboration de du Plan national irlandais pour le large bande	95
Figure 4.1: Cadre de suivi et d'évaluation en 10 étapes	105
Figure 4.2: Objectifs de l'évaluation	106

Liste des tableaux

Tableau 1.1: Présentation de l'aide basée sur les résultats	10
Tableau 1.2: Coopération et partenariats de financement.....	13
Tableau 2.1: Eléments d'un cadre politique favorable	17
Tableau 2.2: Réformes essentielles pour la réalisation de l'accès universel	18
Tableau 2.3: Vue d'ensemble – Pays dotés d'une politique et d'une législation en matière d'accès et de service universels	20
Tableau 2.4: Etude de cas – Mandat du Fonds de Tanzanie.....	22
Tableau 2.5: Etude de cas - Conseil d'administration du FSU pakistanais.....	23
Tableau 2.6: Cadres institutionnels et personnel des FASU de la SADC.....	26
Tableau 2.7: Gestion des Fonds dans la SADC	28
Tableau 2.8: Etude de cas – Union européenne.....	36
Tableau 2.9: Etude de cas – Collecte et versement des fonds en Afrique du Sud.....	39
Tableau 2.10: Contributions au FASU dans la SADC	42
Tableau 2.11: Liste de contrôle relative aux règles et aux réglementations en matière de FASU	44
Tableau 3.1: Versement du FSU du Mozambique	49
Tableau 3.2: Versement du FSU du Lesotho (projets achevés)	50
Tableau 3.3: Analyse des versements des FASU dans la région SADC	51

Table des matières	Tableau 3.4: Programmes et projets en Ouganda, 2010.....	55
	Tableau 3.5: Projets et modalités de certains pays d'Afrique subsaharienne dont les FASU ont effectué des versements	60
	Tableau 3.6: Comparaison des démarches de ciblage	64
	Tableau 3.7: Adéquation des projets avec l'argument du développement.....	65
	Tableau 3.8: Adéquation commerciale des projets (avec le marché)	66
	Tableau 3.9: Aperçu de certains projets d'accès universel menés dans la région SADC	69
	Tableau 3.10: Etude de cas – Financement de la technologie large bande et des NGN en Suède	70
	Tableau 3.11: Etude de cas – Financement de la technologie large bande en Allemagne.....	71
	Tableau 3.12: Projets pilotes SADC, cas du Mozambique	79
	Tableau 3.13: Outil de modélisation du coût total de la propriété	84
	Tableau 3.14: Financement des OSU et accords relatifs aux subventions, par année, pour l'Australie ..	85
	Tableau 3.15: Financement du différentiel de couverture du réseau dorsal fibre optique dans la région SADC.....	86
	(TOTAL de la subvention maximale donnée à titre indicatif).....	86
	Tableau 3.16: Enseignements tirés des enchères inversées	91
	Tableau 3.17: Cadre de niveau et de procédure des versements ougandais	94
	Tableau 3.18: Préparation d'un accord/contrat de service.....	99
	Tableau 4.1: Informer	109
	Tableau 5.1: AUSAFA – Association des Fonds africains.....	113

Liste des encadrés

	<i>Page</i>
Encadré 1.1: Pertinence des Fonds à l'avenir	11
Encadré 2.1	24
Encadré 2.2: Etude de cas - Pakistan.....	27
Encadré 2.3: Gestion des Fonds: résumé des bonnes pratiques	29
Encadré 2.4: Documents de référence	29
Documents de référence – Cadres ABC et Tableau de bord équilibré	32
Encadré 2.5: Exemple de table des matières d'un Guide à l'intention des bénéficiaires de subventions (Etats-Unis)	34
Encadré 2.6: Résumé des bonnes pratiques: principes de gestion des Fonds	36
Encadré 2.7: Documents de référence	37
Encadré 2.8: Résumé des bonnes pratiques: sources de financement	40
Encadré 2.9: Documents de référence	40
Encadré 2.10: Résumé des bonnes pratiques: niveau de contribution	43
Encadré 3.1: Résumé des meilleures pratiques: l'utilisation des Fonds.....	52
Encadré 3.2: Documents type/de référence.....	53
Encadré 3.3: Etude de cas: programmes créés par le FSU aux Etats-Unis	56
Encadré 3.4: Informations facilitant l'établissement des objectifs:.....	62
Encadré 3.5: Ciblage géographique: critères de la CE pour déterminer l'éligibilité d'une région à l'aide d'Etat pour une infrastructure large bande.....	63
Encadré 3.6: Résumé des meilleures pratiques: conception des programmes et des projets	67
Encadré 3.7: Documents type/de référence.....	68
Encadré 3.8: Exemples sud-africains:.....	72
Encadré 3.9: Projets d'accès communautaires.....	76
Encadré 3.10: Documents type/de référence: catégories de projet	80
Encadré 3.11 RÉSUMÉ: appliquer les connaissances, mettre en oeuvre des projets. Quelques expériences.....	81
Encadré 3.12: Abandonner la modélisation détaillée des coûts	85
Encadré 3.13: Documents type/de référence	86
Encadré 3.14: Résumé des meilleures pratiques: octroi des subventions	97

Encadré 3.15: Documents types/de référence.....	98
Encadré 3.16: Documents type/préconisés	102
Encadré 4.1: Documents de référence	109

Introduction

CONTEXTE DU RAPPORT

Le projet "Harmonisation des politiques en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC) en Afrique subsaharienne" (HIPSSA) est né de l'initiative conjointe de la Commission européenne (CE) et de l'Union internationale des télécommunications (UIT). Il s'appuie sur l'expérience d'un projet pilote financé par l'UIT et la CE, qui a conduit à l'adoption d'Actes additionnels au Traité de la CEDEAO relatifs à la réglementation des télécommunications. Il vise un double objectif: élaborer et promouvoir l'adoption de politiques et de directives réglementaires harmonisées pour le marché des TIC ainsi que renforcer les capacités humaines et institutionnelles en matière de TIC grâce à diverses mesures ciblées de formation, d'éducation et de partage des connaissances. Au final, il aboutira à l'élaboration de politiques régionales et nationales harmonisées ainsi que de cadres juridiques et réglementaires favorables à l'investissement dans les infrastructures et les services, qui assureront le développement socioéconomique du secteur des TIC dans l'ensemble de la région.

L'objectif de ce Guide de bonnes pratiques en matière de financement de l'accès universel et d'utilisation des Fonds pour l'accès et le service universels (le Guide) est de mettre à la disposition des Etats Membres de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC)³ un manuel régional auquel ils pourront se référer pour gérer leurs Fonds pour le service universel respectifs et financer les projets et les prestataires d'accès et de service universels. Il s'appuie donc sur les bases mises en place par le Protocole de la SADC relatif au transport, aux communications et à la météorologie ("le Protocole"), les Politiques en matière de communications et le modèle de législation de la SADC qui, outre des orientations en matière d'harmonisation des politiques dans la région au sens large, traitent aussi de questions spécifiques en rapport avec l'accès et le service universels et la création de Fonds pour l'accès et le service universels ("FASU" ou "Fonds"). Il était par ailleurs les documents rédigés dans le cadre du projet HIPSSA, à savoir la nouvelle politique relative à la convergence des TIC de la SADC⁴, la politique régionale en matière de TIC de la SADC et la version révisée du projet de loi type sur les TIC de la SADC⁵.

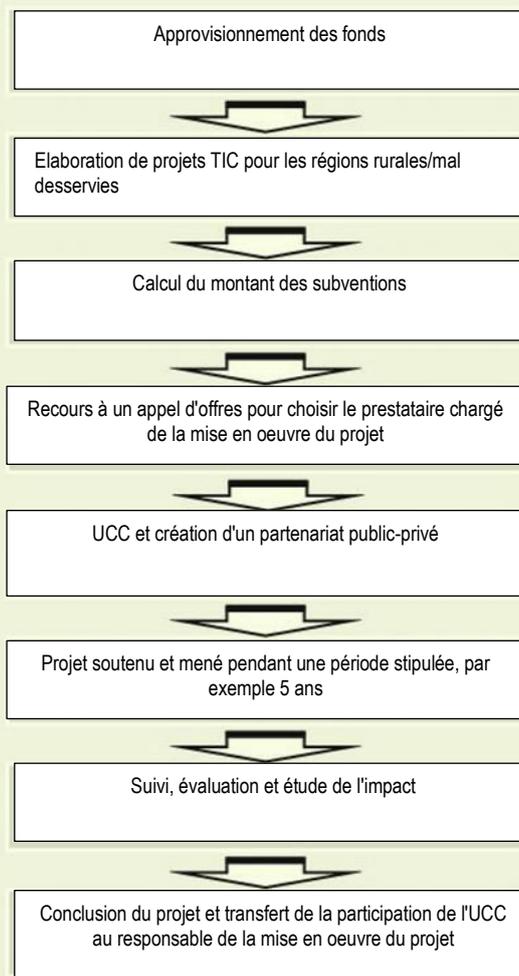
Le présent Guide est un manuel pratique qui propose une approche pragmatique et concrète de la gestion des Fonds pour le service universel et invite à envisager d'autres mécanismes de financement aptes à assurer la mise en oeuvre des politiques, des lois, des réglementations et des stratégies en matière d'accès universel, selon le cas, dans les Etats Membres. La réalisation des objectifs d'accès et de service universels est apparue le problème majeur au niveau national et régional. En effet, la plupart des pays de la région ont créé des FASU, mais peu ont commencé à collecter des fonds et parmi ces derniers, seuls sept pays ont mis en oeuvre des projets et donc procédé à des versements. Dans ce contexte, le Guide s'efforce de proposer des solutions et de présenter les meilleures pratiques en matière de création, de gouvernance et de gestion des Fonds (Partie 2).

Le Guide aborde tous les types de financement mais pour mieux orienter la discussion, il fait référence aux étapes de la "vie" d'un Fonds communes à tous les modèles de financement de l'accès universel, représentées dans la Figure 0.1 ci-dessous. Le cycle commence par l'approvisionnement des fonds nécessaires à la mise en oeuvre du projet et se termine par des activités efficaces de suivi et d'évaluation après sa conclusion.

³ Angola, Botswana, République démocratique du Congo, Lesotho, Malawi, Île Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

⁴ HIPSSA4/SA-1 – Evaluation et mise à jour du cadre politique et juridique relatif aux TIC de la SADC – Directives politiques de la SADC en matière de convergence ; version à l'intention des parties prenantes, 2010, Düsseldorf.

⁵ Projet de loi type sur les télécommunications de la SADC (proposition: reformulation en "Projet de loi sur les TIC de la SADC"); version à l'intention des parties prenantes, 2010, Angola.

Figure 0.1: Financement des projets d'accès universel (exemple de l'Ouganda)⁶

Le Guide réunit des témoignages, des meilleures pratiques, des listes de contrôle et des documents de référence en rapport avec la planification, le financement et la mise en oeuvre des Fonds et des projets. Il s'adresse principalement aux décideurs, aux régulateurs et aux administrateurs de Fonds de la région SADC, mais aussi à d'autres intéressés, notamment le secteur privé, soucieux d'assurer l'utilisation efficace des Fonds pour le service universel et la mise en oeuvre des stratégies d'accès universel. Outre l'encouragement du bon usage des Fonds, il a pour but d'harmoniser les approches dans l'ensemble de la SADC. Son but ultime est d'inciter chaque pays à adopter les meilleures pratiques, de faciliter l'adoption d'approches similaires dans la région et peut-être même d'encourager des initiatives transfrontalières.

⁶ www.ucc.co.ug/rcdf/.

Partie 1
PRINCIPES DES FONDS ET DU FINANCEMENT
DE L'ACCÈS UNIVERSEL

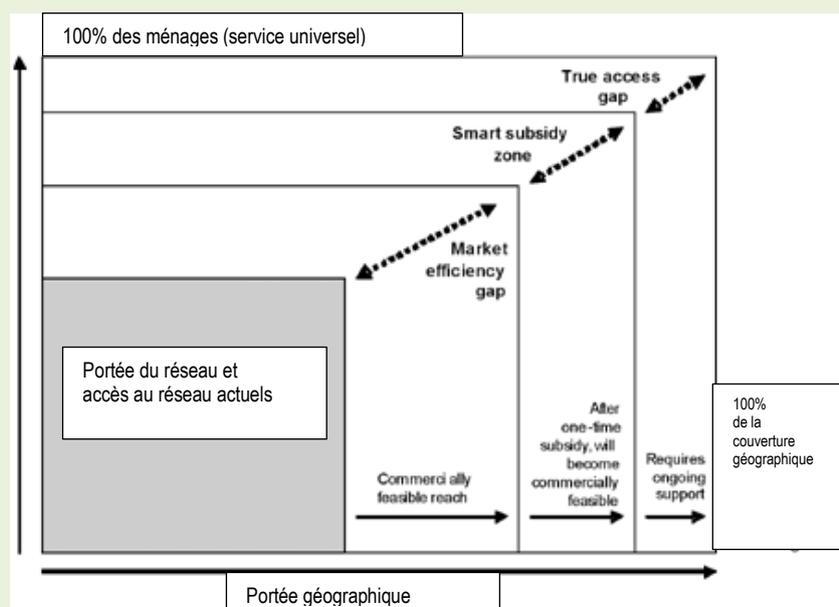
1.1 CONTEXTE DE L'ACCÈS ET DU SERVICE UNIVERSELS

Au cours des deux décennies écoulées, les progrès technologiques et l'évolution des marchés, notamment la convergence, ont élargi la portée des technologies de l'information et de la communication, tout comme celle des concepts de "service universel" et d'"accès universel", qui décrivent la mesure de l'inclusion TIC ou numérique des populations. L'UIT les définit comme suit: le service universel (SU) signifie que chaque ménage ou individu d'un pays peut bénéficier du service téléphonique s'il le souhaite; l'accès universel (AU) signifie que chaque membre d'une communauté peut accéder à un téléphone public, sans pour autant nécessairement disposer d'un appareil à domicile. Dans le passé, la notion d'inclusion concernait la téléphonie vocale de base (dont l'accès aux services d'urgence et pour les personnes handicapées). Aujourd'hui, elle comprend de plus en plus souvent le large bande.

L'universalité des services et des réseaux dépend de trois critères: disponibilité, coût abordable et accessibilité. Avec l'entrée des services Internet et large bande dans le champ de l'accès et du service universels, les principes de "promotion" et de "capacité" deviennent prépondérants. Jusqu'à récemment, dans les pays de la région SADC, l'accès et le service universels se centraient sur l'offre et favorisaient donc le déploiement des infrastructures et des installations. Il convient désormais de s'intéresser de plus près au financement de la demande (accès au contenu, applications et services). Ce point est important pour promouvoir l'inclusion numérique.

Le présent Guide s'applique très précisément à l'apport d'un soutien financier dans la "zone des subventions intelligentes" et dans celle du "différentiel d'accès réel" délimitées pour les services bande étroite traditionnels (voir la figure ci-dessous), ainsi qu'aux situations où la concurrence en matière de réseaux et de services large bande s'avère – ou risque de s'avérer – insuffisante. Il fournit des orientations sur les modalités du financement de l'accès dans les régions où les interventions politiques et les mesures de réforme des marchés n'ont pas encore éliminé les inégalités. En cohérence avec les Directives de la CRASA relatives à l'accès et au service universels ainsi qu'avec les principes et les stratégies qu'elles stipulent, il vise à créer, dans un premier temps, un environnement favorable à l'accès dans la zone du "différentiel d'efficacité du marché" où l'implantation de réseaux est commercialement viable.

Figure 1.1: Portée du réseau et accès au réseau actuels



Source: Navas Sabater, A Dymond, N Juntunen, 2002

Légende:

Différentiel d'accès réel

Nécessite un appui permanent

Zone des subventions intelligentes

Après une subvention ponctuelle, devient commercialement viable

Différentiel d'efficacité du marché

Portée commercialement viable

Dans un monde où le large bande acquiert une importance croissante, il convient d'adapter cette approche à l'intensité de la concurrence ou à son intensité *probable*, comme indiqué dans l'encadré 3.5. Le présent Guide doit donc être utilisé dans le contexte du financement du large bande dans les régions où la réforme des marchés ne résorbera pas à elle seule la fracture numérique. Il suppose qu'une analyse convenable a été menée pour identifier les régions mal desservies et les communautés dépourvues d'accès. Il ne prodigue pas de conseils sur la marche à suivre pour l'effectuer, mais le Guide pratique sur la réglementation des TIC (module 4) indique clairement comment procéder à l'étude et à l'analyse nécessaires à l'identification de ces régions et de ces communautés.

1.2 APPROCHES DE FINANCEMENT

1.2.1 Présentation de toutes les options de financement

Bien que les Fonds pour l'accès et le service universels constituent l'un des thèmes centraux du présent Guide, il serait faux d'affirmer qu'ils constituent l'unique – voire la meilleure – approche de financement des projets et des programmes d'accès et de service universels. Tout d'abord, l'introduction d'un mécanisme de financement public sur un marché libéralisé signale l'existence d'un différentiel d'accès au marché, c'est-à-dire d'un écart entre ce que le secteur privé est prêt à faire et ce dont le public a besoin, révélé par une analyse rigoureuse du marché concerné en fonction des définitions nationales de l'accès et du service universels (voir la section 1.1). L'existence de régions à haut risque ou d'utilisateurs et de communautés à faible revenu, auxquels les opérateurs ou d'autres fournisseurs ne dispenseront pas les services sans incitation financière à investir, justifient la mise en place de projets d'accès universel. Des modèles de financement ingénieux s'avèrent donc nécessaires pour encourager le déploiement de réseaux et de services dans ces régions et, ce faisant, atteindre les objectifs socioéconomiques du pays.

La création d'un Fonds n'est qu'une des nombreuses méthodes de financement des projets et des programmes d'accès et de service universels. Elle dépend du projet, du contexte national et surtout de la définition de l'accès universel. Conscients de l'importance croissante du large bande dans le développement socioéconomique et soucieux de faciliter l'inclusion numérique, les pays constatent qu'il faut repenser la définition de l'accès et du service universels. Si celle-ci est élargie au large bande, et engendre donc la nécessité de déployer des réseaux de prochaine génération, des stratégies de financement plus agressives que les Fonds vont s'imposer.

Sachant que les ONG, les organisations de donateurs, les gouvernements et le secteur privé financent l'investissement dans le secteur des TIC depuis plusieurs décennies, la question du financement de l'accès universel n'a rien de nouveau. Il est important de noter que de nombreux partenaires et instruments de financement différents peuvent financer les projets d'accès universel et que la structure et les partenaires les mieux adaptés dépendent très souvent du type et des objectifs du projet. *Il n'existe pas de modèle de financement idéal, susceptible de convenir à tous les projets d'accès universel ou à tous les pays.*

L'ordre de grandeur du financement requis influe de manière importante sur le type d'instrument financier utilisé et sur les entités aptes à fournir ce financement. Par exemple, le déploiement d'un réseau Wi-Fi municipal à bas coût avec une période d'amortissement de deux ans peut souvent être couvert par les revenus des collectivités locales ou de la municipalité. A l'inverse, le déploiement d'un câble à fibres

optiques de plusieurs millions de dollars avec une période d'amortissement de 10 ans ou davantage requiert des engagements financiers à long terme⁷. Selon la définition de l'accès et du service universels, les Etats Membres doivent combiner ces types de projets pour atteindre leurs objectifs en la matière ainsi que ceux des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) à réaliser d'ici à 2015.

Dans les régions à haut risque et coût élevé telles que les zones rurales et mal desservies, il est possible de recourir à des prêts, des subventions, des garanties et des subsides émanant d'autres sources de financement, telles que le Fonds pour l'accès et le service universels, le gouvernement, des donateurs et des ONG, ainsi qu'à leur combinaison au sein de partenariats public-privé (PPP). Des contributions en nature sont également envisageables, par exemple la fourniture de formation et d'équipement quand l'accès n'est pas basé sur l'infrastructure mais sur l'appui aux utilisateurs et aux communautés. Ce point est abordé plus en détail dans la Partie 3 du Guide, consacrée aux types de projets.

1.2.1.1 Modèles de financement public

Le financement des réseaux par les pouvoirs publics dans un contexte d'accès universel comporte plusieurs facettes. Au niveau de soutien le plus "intrusif", il se caractérise par une participation au capital ainsi que par d'autres mécanismes tels que des subventions, des prêts et l'achat garanti de services. En termes simples, ces méthodes peuvent se résumer en trois modèles:

- Propriété ou prise de participation (Brésil, Malaisie et Afrique du Sud).
- Partenariats public-privé (projets de déploiement d'infrastructures en Australie, en Thaïlande, au Kenya et en Tanzanie, par exemple).
- Incitations financières et subventions (nombreux pays d'Amérique latine par le biais de FASU, Japon, Etats-Unis et Union européenne par le biais de programmes d'incitation en faveur du large bande).

1.2.1.2 Propriété ou prise de participation

Dans ce modèle, le gouvernement intervient directement dans le déploiement de l'infrastructure. Ce rôle apparaît à de multiples titres comme l'antithèse des mesures de privatisation qui ont accompagné la libéralisation dans de nombreux pays. Pourtant, il s'avère de plus en plus nécessaire, mais toujours uniquement dans les régions mal desservies, compte tenu du coût élevé du déploiement du large bande en général et des réseaux à fibres optiques, en particulier dans les zones rurales.

Parce que le secteur public cumule les rôles de décideur, de régulateur, d'administrateur du FASU et parfois d'opérateur, le financement des projets TIC par le gouvernement peut prêter à controverse. Il est important de comprendre que cette approche pose moins de problèmes dans les régions mal desservies considérées non rentables à desservir et quasiment dépourvues d'infrastructure. D'où l'importance de définir d'emblée ces zones (par une consultation publique) et de concevoir des programmes d'accès universel fixant des objectifs clairs afin que le financement public ne soit pas contesté. Des initiatives telles que le Fonds de développement des communications rurales en Ouganda⁸ et le Programme pilote sur les services à large bande pour le développement rural et du Nord⁹, au Canada, constituent des exemples de programmes dont la conception identifie clairement des objectifs socioéconomiques convenus et dont les objectifs politiques sont donc généralement peu critiqués.

⁷ <http://infodev-study.oplan.org/the-study/folder.2006-02-02.6810074519/5-3-overview-of-types-of-financing-models/>.

⁸ www.ucc.co.ug/rcdf/index.php.

⁹ www.broadband.gc.ca/pub/program/index.html.

Les prêts et les subventions du gouvernement, comme d'ailleurs n'importe quel type de financement public, deviennent plus problématiques quand l'effet du financement risque de fausser la concurrence. L'emploi d'argent public pour développer des réseaux et des services dans les régions déjà équipées de réseaux suscite en général davantage de résistance. Cela ne veut pas dire que ce type de financement est systématiquement anti-concurrentiel, mais quand il s'avère l'être, surtout s'il s'agit du financement de réseaux à large bande, des directives claires se révèlent nécessaires. Citons par exemple celles définies par l'Union européenne, selon lesquelles les Etats Membres ont convenu de verser des fonds publics en faveur du large bande dans le cadre du Plan de relance de l'Europe. La fourniture de financement public doit respecter les Lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat au financement public des réseaux à large bande¹⁰. Le principe en est que le financement public, émanant de FASU ou obtenu par d'autres moyens, ne doit pas fausser le marché. Ce concept est traité plus en détail dans l'ensemble du Guide.

1.2.1.3 Partenariats public-privé

L'intervention de partenariats public-privé dans l'élaboration et la mise en oeuvre des projets d'accès universel est reconnue comme un moyen efficace de réaliser les objectifs d'accès universel. Les PPP tiennent compte du large éventail de compétences, de savoir-faire et de ressources requis pour mener à bien les projets d'accès universel, qu'il s'agisse de la création de télé centres ou de réseaux à fibres optiques nécessitant un investissement élevé. Avec l'entrée d'Internet et de l'accès à large bande dans la définition et les objectifs de l'accès universel, ces partenariats comprennent aujourd'hui, outre des opérateurs de réseaux et des entités du gouvernement, des fournisseurs de matériel, des fabricants et des universitaires, ainsi que des représentants de la société civile et des communautés. Cette évolution reconnaît le rôle essentiel croissant des approches ascendantes de l'élaboration et de la mise en oeuvre des projets dans les régions mal desservies.

1.2.1.4 FASU et autres incitations financières

La fourniture d'incitations financières, par le biais de subventions versées par les FASU ou bien de subventions et de prêts consentis par des services de l'Etat, est un modèle dans lequel le gouvernement joue le rôle de facilitateur de l'accès universel.

Contrairement aux autres modèles évoqués plus haut, les FASU n'ont qu'un seul but: financer les projets d'accès universel. Au cours des 15 à 20 dernières années, de nombreux pays, principalement en développement et émergents, ont appliqué le modèle d'un Fonds pour l'accès et le service universels principalement financé par le secteur. La première génération de FASU a vu le jour en Amérique latine (ex. au Pérou et au Chili). En Afrique, le Fonds de développement des communications rurales ougandais ("RCDF") a adopté un modèle similaire. En dépit de leur succès, on a observé au cours de la décennie écoulée une tendance à faire appel aux principes de l'aide basée sur les résultats ("ABR") pour financer les investissements visés par les politiques d'accès et de service universels, notamment dans les pays en développement. L'ABR est une approche innovante de l'augmentation de l'accès, qui lie le paiement de l'aide à la fourniture de services spécifiques ou "résultats" afin que l'argent soit correctement dépensé et que les avantages profitent aux bénéficiaires identifiés.

Les Fonds sont considérés comme un mécanisme indépendant et transparent de mise en oeuvre et de pérennisation des initiatives d'accès et de service universels pendant la poursuite et la promotion des réformes des marchés. L'objectif des FASU qui, en général, versent une subvention unique de démarrage pour des zones désignées, est de financer l'expansion et/ou le maintien de réseaux/services respectant des critères géographiques, démographiques ou autres, qui ne seraient pas commercialement viables sans ces fonds. La viabilité commerciale est déterminée à l'aide d'une analyse économique préalable à l'élaboration du projet, comprenant en particulier l'examen des différentiels de marché présenté dans

¹⁰ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2009_broadband_guidelines/index.html.

l'évaluation et les directives relatives à l'accès et au service universels du projet HIPSSA. Les FASU ont principalement recours à des subventions pour dédommager les prestataires de service universel ("PSU") qui, dans la plupart des cas, ont décidé de fournir les réseaux et les services identifiés moyennant une subvention ou des concessions spéciales. Dans certains cas, en particulier dans la SADC, les Fonds ont eu recours à des processus d'évaluation comparative similaires aux processus d'appels d'offres publics existants et aux processus de demande d'octroi de licence TIC pour effectuer leurs versements.

1.2.1.5 Expérience des modèles de financement public dans la SADC

Plusieurs pays de la SADC ont mené des projet d'accès universel faisant appel aux modèles de financement évoqués plus haut, principalement les PPP, la propriété, les subventions et les incitations financières. Ainsi, la Tanzanie a adopté un modèle PPP pour développer son projet d'infrastructure de réseau fédérateur TIC à fibres au niveau national (NOFBI). Broadband Infraco, société publique sud-africaine dispensant des services nationaux de réseau à large bande, constitue un exemple de prise de participation ou de propriété d'un réseau par l'Etat dans le but de réaliser l'accès universel. Les sept pays de la SADC qui ont créé des Fonds, dont l'Angola, le Lesotho, l'Ile Maurice et le Zimbabwe, appliquent le modèle des incitations financières, qui comprend les FASU.

En dépit de la diversité des modèles de financement, le présent Guide tient compte du fait que la plupart des pays de la SADC ont atteint un stade ou un autre de la création de Fonds et consacre donc le reste de la Partie 1 à la question de leur pertinence dans un secteur des TIC en pleine évolution. De plus, après la conclusion selon laquelle les Fonds vont demeurer dans le paysage sectoriel des TIC dans un avenir prévisible, la deuxième partie explique les modalités de leur création.

1.2.2 Fonds pour l'accès et le service universels

1.2.2.1 Raisons de la réussite des Fonds

Les FASU qui ont rempli leur mission avec succès, où qu'ils se trouvent dans le monde, présentent plusieurs points communs: ils conjuguent un cadre réglementaire et politique favorable, une conception réfléchie, une structure de gestion réactive et une gouvernance adéquate. Ils appliquent les principes clés suivants:

- respect des approches et des principes de l'ABR (voir le tableau 3 ci-dessous);
- bonne gouvernance;
- alignement sur le cadre réglementaire et politique national;
- neutralité technologique de la conception et de la mise en oeuvre des projets;
- accent sur l'orientation marché, la viabilité et l'esprit d'entreprise¹¹; planification et définition des projets décentralisées et ascendantes¹²;
- innovation et localisation des projets et des processus;
- approche Coût total de possession ("TCP") et donc intégration de l'appui aux applications, au contenu, à la formation et au renforcement des capacités, en plus des réseaux et des services.

L'ensemble du Guide aborde les différentes manières dont les Fonds de la SADC et, en fait, tous les bailleurs de fonds des projets d'accès universel, peuvent adopter ces principes et les intégrer à leurs processus et à leurs projets.

¹¹ New Models for Universal Access, page 202.

¹² New Models for Universal Access, page 203.

Tableau 1.1: Présentation de l'aide basée sur les résultats

Principes de l'aide basée sur les résultats	Avantages de l'aide basée sur les résultats
<ul style="list-style-type: none"> • Paiements subordonnés à l'exécution • Garantie d'une subvention liée à des objectifs spécifiques mesurables • Contrats de services octroyés à un tiers qui perçoit une subvention pour atteindre les objectifs stipulés • Préfinancement du projet par le Fonds (par tranches) jusqu'à sa bonne fin • Obligation de baser les subventions sur la performance – Le paiement n'a lieu qu'une fois les services fournis et contrôlés 	<ul style="list-style-type: none"> • La transparence renforce l'efficacité et l'efficacé • Le risque de performance est supporté par le prestataire (bénéficiaire du financement), ce qui accroît sa responsabilité • La subvention (voire son mécanisme d'attribution) constitue une incitation pour le secteur privé • Il est possible de suivre les résultats grâce au centrage sur les résultats du projet

1.2.2.2 Raisons de l'échec de certains Fonds?

L'histoire des Fonds est marquée par de nombreuses réussites, mais aussi quelques échecs. En effet, certains d'entre eux:

- ne sont toujours pas opérationnels plus de 5 ans après leur établissement dans la loi;
- ont fixé des taxes, trop collecté et insuffisamment dépensé;
- ont trop dépensé: ils ont subventionné des projets qui ont échoué ou les projets ont mal utilisé les fonds;
- ont pris une part active à la mise en oeuvre des projets par le biais du déploiement de télé centres et parfois de réseaux;
- ont lancé des projets sans être capables d'assurer la coordination entre les différents niveaux de gouvernement et les différents services de l'Etat concernés (ex. éducation, infrastructure, santé);
- n'ont pas publié périodiquement le montant des sommes collectées et versées;
- n'ont pas tenu de réunions régulières de leur Conseil d'administration ou de leur Conseil fiduciaire dans le but de faciliter la conception, l'élaboration et la mise en oeuvre des projets.

Ces diverses expériences montrent que l'établissement des Fonds dans la loi ne constitue qu'une étape du processus, que leur réussite dépend de plusieurs facteurs spécifiques et que leur échec est imputable à des raisons évidentes et évitables.

Par nature et du fait qu'ils collectent des sommes importantes auprès du secteur des TIC, les Fonds attirent l'attention et génèrent des risques. Les risques les plus courants auxquels se heurtent les projets financés par les pouvoirs publics sont les suivants¹³:

- mise en oeuvre de projets qui faussent le marché;
- création d'une dépendance vis-à-vis d'un financement permanent;
- possibilité d'usage abusif des fonds;
- favoritisme;
- échec des projets entraînant un gaspillage des ressources.

Depuis peu, les pays qui commencent à concentrer leurs efforts sur le déploiement des infrastructures, dont celui des réseaux à large bande et à fibres optiques, ainsi que sur celui des réseaux de prochaine génération ("RPG"), constatent un problème: bien que ces projets soient susceptibles d'augmenter l'accès

¹³ www.ictregulationtoolguide.org/en/Section.3296.html.

universel par le biais de l'offre (réseaux à fibres optiques, par exemple) ou de la demande (télécentres, connectivité des établissements scolaire ou de santé, par exemple), les sommes que les Fonds tiennent à disposition ou dont ils prévoient la collecte risquent de ne pas suffire à financer les déploiements. Les régulateurs et les décideurs découvrent donc que, dans le cas de projets de grande ampleur et très coûteux, les Fonds "ne fonctionnent pas", ou ne fonctionneront probablement pas s'ils n'ont pas encore été testés, parce qu'ils ne sont pas en mesure d'apporter un appui financier ou autre aux projets, et qu'il faut donc trouver d'autres mécanismes de financement. Les risques évoqués ci-dessus s'appliquent au financement des projets d'accès universel dans le secteur des TIC en général, y compris avec d'autres options de financement telles que le financement public et le financement par des ONG ou des donateurs à l'aide de subventions et de prêts.

1.2.2.3 Les Fonds: un concept qui a fait son temps?

Encadré 1.1: Pertinence des Fonds à l'avenir¹⁴

Plusieurs évolutions et considérations influent sur la réflexion relative à l'avenir des Fonds pour l'accès et le service universels (FASU) et soulèvent les questions suivantes:

- En supposant que l'accès et le service universels en matière de téléphonie seront devenus une réalité dans un proche avenir, quelle est la pertinence du modèle des FASU pour les TIC et le large bande?
- Quelle influence le passage aux réseaux de prochaine génération exercera-t-il sur le modèle de financement que constituent les FASU?

Au lieu de considérer que les faiblesses potentielles des Fonds les vouent à la disparition ou que l'existence d'autres options de financement remet en cause la viabilité de ce modèle, on peut envisager ces sources supplémentaires de financement de l'accès universel comme des partenaires des Fonds, dont le rôle est complémentaire à celui des FASU nationaux. Que l'engagement à fournir l'accès procède des conditions d'octroi de licence, d'un contrat de partenariat public-privé ou bien d'une concession ou d'un contrat consenti(e) à l'issue d'un processus d'appel d'offres lancé par le FASU, le secteur privé est clairement considéré comme le fournisseur de l'accès universel. Le secteur public (régulateur dans le cas des conditions d'octroi de licence, entité gouvernementale nationale, provinciale ou locale/municipale pertinente dans le cas d'un PPP ou administrateur du Fonds dans le cas d'un projet FASU) a pour rôle de définir la vision et les orientations qui permettront de répondre aux besoins sociaux et de développement, d'agir dans l'intérêt général et de choisir les partenaires aptes à collaborer à la réalisation de ces objectifs.

Les approches "payer" et "participer" sont souvent complémentaires. Les opérateurs risquent de devoir "payer" le FASU mais peuvent aussi choisir de "participer" et recevoir des subventions du Fonds pour ce faire. De même, bien que la licence détenue par les acteurs du secteur privé ne les oblige peut-être pas à se déployer dans une région mal desservie, l'adoption d'un modèle PPP pourra les amener à revoir leur position. Ces alternatives (hormis les obligations stipulées dans les licences) présentent une caractéristique importante: la participation d'un opérateur au projet, qui concerne en général une zone à "haut risque", est **facultative**. L'acteur du secteur privé a le choix et il revient donc à son partenaire gouvernemental de l'inciter à participer et à investir. Il en va de même pour les Fonds. Par conséquent, dans tous les cas, le secteur privé est "payé" pour "participer" ou déployer des réseaux, en assurer la gestion et exercer ses autres savoir-faire.

¹⁴ www.ictregulationtoolguide.org/en/Section.3286.html.

Au final, il en résulte un scénario dans lequel un opérateur peut percevoir des fonds publics pour se déployer dans des zones identifiées et desservir des communautés également identifiées, dans l'intérêt général. Cette situation, à première vue l'antithèse de la libéralisation et de la privatisation du secteur des TIC qui caractérisent la réforme de ce marché sectoriel depuis deux décennies, suscite la crainte bien compréhensible que les partenariats FASU et les PPP s'avèrent anti-concurrentiels. De fait, par nature, ces approches de financement nécessitent la signature d'un accord de fourniture de services et de réseau entre le gouvernement et un acteur du secteur, ce qui peut fausser le marché si les pouvoirs publics soutiennent à l'excès un acteur ou une technologie donné(e)¹⁵. De même, les intentions des acteurs du secteur privé risquent de ne pas être altruistes et ces approches pourraient profiter au final à une technologie ou un produit spécifique plutôt qu'aux bénéficiaires visés, à savoir le grand public.

Le processus d'identification des "acteurs" s'avère donc essentiel. Il faut impérativement que les processus de conception et de mise en oeuvre des projets à "participation facultative" caractérisés par un financement public et une action du secteur privé soient clairs, transparents et issus d'une consultation. Ces principes demeurent vrais aussi bien si l'argent public provient d'un Fonds que d'une entité étatique. A ce titre, les mécanismes utilisés aux stades de la conception et de l'attribution des projets par les FASU pour éviter des résultats anti-concurrentiels et la distorsion du marché s'appliquent à la conception et à l'attribution des projets PPP et de ceux ayant recours à une autre source de financement. Il est à nouveau important de noter qu'un Fonds peut venir compléter ces approches de financement. Le rôle – déjà important – des Fonds en matière de facilitation et de coordination, en particulier concernant les objectifs nationaux fixés au secteur des TIC, deviennent cruciaux quand le nombre d'acteurs du financement des TIC augmente.

En résumé, outre remplir leurs mandats actuels quand ce n'est pas encore le cas, comme indiqué dans le Guide sur la réglementation des TIC, les FASU de prochaine génération pourraient évoluer dans deux directions principales, à savoir:

- renforcer leur importance en tant que facilitateur et coordonnateur et leur rôle dans la stimulation du marché, le pilotage de concepts innovants en matière de service et d'applications destinés aux régions rurales, la création d'une demande de connectivité et de services TIC avancés (par exemple grâce au financement de l'accès à large bande pour les établissements scolaires, à un appui plus direct apporté aux utilisateurs et aux applications) et la mise en place d'un environnement favorable;
- devenir un mécanisme de financement des réseaux à large bande dans les régions rurales et non viables grâce à un appui au niveau de la vente au détail (ex. accès partagé) et de gros (ex. installations intermédiaires telles que réseaux dorsaux, pylônes hertziens et autres éléments d'infrastructure passifs).

Ces approches seront d'autant plus efficaces qu'elles seront menées en collaboration avec d'autres sources de financement du secteur des TIC. Les Fonds peuvent financer des projets dans les régions rurales et mal desservies ainsi qu'en faveur des communautés mal desservies en collaboration avec des ONG et des donateurs, par exemple. Ceux-ci peuvent même jouer un rôle crucial dans le financement et la facilitation des applications et du renforcement des capacités plutôt que dans la portée du réseau.

¹⁵ Manuel sur la réglementation des TIC, section 5.4.1.

Tableau 1.2: Coopération et partenariats de financement

Sources potentielles de financement et de ressources pour les projets TIC:	
•	Fonds pour le service universel
•	Subventions
•	Subsides publics (notamment mesures de stimulation)
•	Dons privés, activités de collecte de fonds
•	Appui dispensé par les communautés (ex. locaux gratuits)
•	Cotisations
•	Revenus issus de l'activité de base du projet lui-même:
–	connectivité (téléphone, télécopie, Internet, pages web)
–	accès direct des utilisateurs à des ordinateurs ("utilisation payante")
–	services bureautiques (photocopie, numérisation, aides audiovisuelles)
–	revenus d'activités annexes: formation, services communautaires, vente de produits ne relevant pas des TIC.

Source: OCDE

Expérience des Fonds dans la SADC

Pays/Région	FSU	Responsabilité	Financement du FSU	Transparence	Identification du projet	Choix du projet
Angola ¹⁶	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Botswana	✗	✗	✗	✗	✗	✗
République démocratique du Congo (RDC)	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Lesotho	✓	✓	✓	✗	✓	✗
Malawi	✗	✓	✓	✓	✗	✓
Ile Maurice	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Mozambique	✗	✓	✓	✓	✓	✓
Namibie	✗	✓	✓	✓	✗	✗
Afrique du Sud	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Swaziland ¹⁷	✓	✗	✗	✗	✗	✗
République unie de Tanzanie	✓	✓	✓	✓	✗	✓
Zambie	✓	✓	✗	✓	✓	✗
Zimbabwe	✓	✓	✓	✓	✗	✗

Source: Actualisation des Directives de la SADC relatives à l'accès et au service universel - Rapport d'évaluation, section 6.3

¹⁶ Cette évaluation s'est appuyée sur la législation existante. De nouveaux projets de lois et de réglementation sont en cours d'adoption mais n'étaient pas encore adoptés à l'époque de la publication.

¹⁷ Projet de loi sur les communications électroniques, 2010.

Compte tenu des principaux risques, facteurs de succès et écueils potentiels associés aux Fonds et si on les considère comme un mécanisme essentiel de financement dans la SADC, comment se comportent-ils dans ses Etats Membres? Fonctionnent-ils? Sept pays de la région les ont établis dans la loi. Dans six d'entre eux, l'argent provient d'un financement initial consenti par des donateurs ou le gouvernement, de taxes prélevées sur les opérateurs ou d'un excédent de fonds du régulateur. On notera avec intérêt que dans la pratique, trois pays ont reçu des subsides de donateurs ou du gouvernement/régulateur pour financer des projets d'accès et de service universels par l'intermédiaire de ce qu'on l'appelle généralement des Fonds, bien que ceux-ci ne soient pas stipulés dans la loi, comme l'indique le tableau ci-dessus (Botswana, Malawi, Mozambique). Six pays de la SADC ont eu recours à des processus tels que des appels d'offres pour identifier les projets et en soutenir financièrement la mise en oeuvre.

Certains Fonds de la SADC collectent de l'argent depuis un certain temps (ex. Ile Maurice, Afrique du Sud, Zimbabwe). En outre, certains Etats Membres ont démontré leur aptitude à conceptualiser et à subventionner des projets et des projets pilotes (ex. Malawi, Mozambique, Afrique du Sud, Zambie). Il convient de noter qu'un grand nombre des Fonds de la région en sont encore au stade du développement ou ne sont devenus opérationnels qu'en 2010 (ex. Tanzanie) et que d'autres restent encore à créer formellement (Botswana, Namibie¹⁸, Zambie¹⁹). L'expérience des FASU dans la région SADC n'est donc pas uniforme.

Les Etats Membres ont identifié une difficulté majeure et en ont fait part à l'Association des régulateurs des communications d'Afrique australe ("CRASA"), à savoir la mise en oeuvre des Fonds, c'est-à-dire leur gouvernance, leur gestion et leurs procédures de versement. Cette conclusion s'inscrit dans un contexte où, si la quasi-totalité de la législation régionale intègre le concept de Fonds, très peu d'entre eux sont totalement fonctionnels.

En l'absence d'autres modes de financement public tels que les "mesures de stimulation", la mise en oeuvre des FASU constitue la difficulté essentielle à laquelle se heurtent la plupart des pays de la SADC. Afin de tenter de la résoudre, le présent Guide se veut un manuel de référence à l'intention des administrateurs de Fonds, qu'ils soient intégrés au régulateur ou à un autre organisme, visant à leur faciliter la mise en oeuvre de leur Fonds et la prise de décision quant à sa place dans un secteur des TIC en rapide évolution. Il met également des modèles existants à leur disposition. Son objectif secondaire est de fournir aux bailleurs de fonds des orientations sur la manière d'utiliser d'autres mécanismes pour financer l'accès universel de manière équitable et transparente dans un contexte de libéralisation.

¹⁸ Créé par le *Communications Act 8* de 2009, le Fonds n'est toujours pas en vigueur et donc pas encore opérationnel.

¹⁹ Le Fonds de la Zambie a été établi dans la loi (2009) mais seul un Programme d'accès universel a été créé jusqu'à présent pour travailler sur les projets.

Partie 2
CRÉATION DE FONDS POUR L'ACCÈS
ET LE SERVICE UNIVERSELS

2.1 PLACE DES FONDS DANS LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DES MARCHÉS

La nécessité de modalités de financement des projets d'accès et de service universels transparentes, juridiquement stables et respectant le jeu de la concurrence est bien comprise. Il est donc impossible de créer les Fonds dans un vide politique, réglementaire, juridique et institutionnel ou dans un contexte défavorable si l'on veut leur donner toutes les chances de remplir leur mission. De même, en l'absence d'un environnement réglementaire fiable ou d'une approche cohérente avec le cadre sectoriel des TIC, le recours à d'autres mécanismes de financement tels que les PPP ou la propriété publique sera voué à l'échec. La réforme et la libéralisation des marchés, ainsi que leur impact sur la politique d'accès et de service universels, sont abordés de manière approfondie dans le document "Evaluation des FSU dans le cadre du projet HIPSSA" ainsi que dans les Lignes directrices sur l'accès et le service universels de la CRASA.

2.1.1 Expérience et bonnes pratiques internationales

Les Fonds étant indissociables du processus de réforme des marchés, leur création doit intervenir dans un environnement de libéralisation du secteur des TIC. Le Tableau 2.1 énumère les principaux éléments à mettre en place pour que les Fonds soient un succès, par exemple le vote d'une loi claire en matière de TIC, l'élaboration d'un régime de gestion du spectre efficace et efficient ainsi que l'harmonisation des approches régionales.

Les cadres législatifs et politiques doivent faciliter la création des Fonds sans décourager pour autant des formes de financement où n'interviennent ni les FASU ni même le secteur public, telles que les approches et les partenariats financiers issus d'initiatives privées, notamment:

- Projets *impulsés par des banques spécialisées dans la micro-finance* (ex. programme Village Phone lancé par Grameen Telecom (Bangladesh) auquel se sont associés par la suite la Société financière internationale (IFC) et l'opérateur MTN);
- Projets *impulsés par des opérateurs*, portant en particulier sur la téléphonie partagée ou publique, tels que celui de Smile Communications en Ouganda, qui ouvre aux consommateurs africains les moins bien lotis les portes du monde de la communication grâce à un modèle WiMAX innovant, ou encore celui auquel participe Telenor Pakistan, qui applique le principe de l'accès vocal partagé (partage d'un téléphone portable) sous la forme d'une cabine téléphonique publique supervisée;
- *fiducies, fondations et fonds privés pour le développement* ainsi que programmes de responsabilité sociale d'entreprise des opérateurs de réseaux et des fournisseurs, entre autres.

Tableau 2.1: Éléments d'un cadre politique favorable

Le cadre politique de la libéralisation et de la réforme des marchés constitue l'un des facteurs de succès de base des FASU et doit comprendre:

- une législation et une politique claires en matière de TIC avec établissement du Fonds dans la loi;
- une autorité nationale de réglementation indépendante et efficace;
- un cadre institutionnel clair pour le Fonds (distinct du régulateur ou intégré à celui-ci);
- une politique fiable d'accès et de service universels;
- un régime d'octroi de licences clair, simple et pro-concurrentiel;
- un régime d'interconnexion équitable (tenant compte de l'asymétrie de la réglementation pour les régions rurales et mal desservies);
- un cadre de partage des infrastructures et de location des installations;
- un régime de gestion du spectre efficace et efficient;
- l'harmonisation des approches et des normes régionales et internationales.

Outre la liste des éléments applicables à toutes les réformes sectorielles, celle spécifique au cadre d'accès et de service universels joue un rôle essentiel dans le choix du modèle de financement adéquat. Quand les Fonds existent déjà, elle aide à en garantir le bon **usage** ainsi que la conception, le financement et la mise en oeuvre des stratégies et des projets d'accès universel. A cet égard, les décisions politiques et réglementaires minimales requises sont les suivantes:

1. portée et mandat juridiques du Fonds;
2. éventuellement, obligations légales applicables aux mécanismes de financement publics autres que le Fonds (ex. règles relatives aux aides d'Etat de l'Union européenne);
3. définition propre au pays des concepts de "service universel" et d'"accès universel";
4. définition d'objectifs nationaux en matière d'accès et de service universels;
5. définition de la notion de fracture numérique²⁰ et, en conséquence, de la nature des "régions mal desservies" et des *bénéficiaires*.

De ces cinq décisions découlent les paramètres du financement public des projets d'accès universel, ainsi qu'une "feuille de route" permettant aux administrateurs de Fonds et aux donateurs d'évaluer la pertinence des projets sous l'angle juridique et politique ainsi qu'au regard des objectifs socioéconomiques préalablement définis.

Les deux premiers critères renvoient au mandat juridique du Fonds et aux restrictions apportées au financement public du secteur des TIC. Ce sont probablement les plus inflexibles du lot. Tout simplement, les projets non conformes au mandat ou à la portée juridique du Fonds ou d'autres formes de financement public ne peuvent pas prétendre à un financement et il convient de les **disqualifier**. Si le Fonds est confronté à une demande de financement pour des services extérieurs non stipulés dans son mandat, il convient d'amender la loi.

Les trois autres critères facilitent aux donateurs la tâche de **priorisation** des projets. Par exemple, si un pays définit l'accès universel (et non le service universel) comme une priorité prenant la forme de services de transmission de voix et de données dispensés dans des centres communautaires polyvalents, les projets s'efforçant d'atteindre cet objectif pourront prétendre à un financement et prendront le pas sur ceux visant l'accès individuel grâce, par exemple, à l'octroi de subventions à certaines catégories d'utilisateurs.

²⁰ Les notions de "différentiel d'efficacité du marché" et de "fracture numérique réelle" sont abordées dans la Partie 1.

Autre exemple en rapport avec la définition d'objectifs d'accès universel: si un Etat Membre décide que l'objectif premier de son Fonds est le financement des infrastructures, en supposant qu'il dispose de sommes suffisantes, les projets visant la subvention de services personnels, tels que la fourniture de téléphones portables aux hôpitaux, passeront après le déploiement d'un réseau à large bande dans une région donnée. Des pays comme la Colombie, le Pérou, le Guatemala, le Chili et la République dominicaine ont atteint ou dépassé les objectifs d'accès universel fixés par leur gouvernement respectif grâce à des enchères à subvention minimale²¹.

La conception et la priorisation des projets sont traitées plus en détail dans la Partie 3.

Tableau 2.2: Réformes essentielles pour la réalisation de l'accès universel

Réalisation de l'accès universel

Le Fonds doit exister dans un environnement réglementaire favorable. La réforme sectorielle constitue un pilier de sa réussite. La liste non exhaustive des réformes essentielles à mener parallèlement à la création du Fonds est la suivante:

- conditionner l'octroi de licences aux opérateurs à la couverture des zones non et mal desservies considérées commercialement viables;
- réduire les droits et les taxes réglementaires (octroi de licences, spectre, importations, temps d'antenne);
- supprimer les restrictions à l'usage de certaines radiofréquences dans les régions rurales, déréglementer la téléphonie Internet et simplifier les processus d'octroi de licences pour les opérateurs régionaux et/ou ruraux;
- faciliter l'interconnexion (éventuellement asymétrique) pour les opérateurs ruraux et non dominants;
- simplifier et faciliter le processus d'obtention des droits de passage;
- exiger le partage des infrastructures entre opérateurs de télécommunications et faciliter la mise en place d'un cadre permettant ce partage entre différents secteurs (fournisseurs d'électricité, de gaz, d'eau et d'infrastructures routières).

2.1.2 Expérience et pratique de la création de Fonds dans la SADC

Les quatorze Etats Membres de la SADC disposent chacun d'une politique et d'une législation en matière de TIC. Ils ont atteint divers niveaux de libéralisation et ont quasiment tous créé un Fonds dans le cadre de la réforme des marchés et du processus de libéralisation. Le concept de Fonds est abordé dans le Modèle de politique de la SADC qui traite de plusieurs questions, notamment celle de l'accès et du service universels ainsi que d'autres aspects apparentés (tarif, interconnexion, spectre de fréquences et numérotage). Concernant la création des Fonds, le document de référence sur les services de télécommunications²² de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) stipule:

Tout Membre a le droit de définir le type d'obligation en matière de service universel qu'il souhaite maintenir. Ces obligations ne seront pas considérées comme étant anticoncurrentielles en soi, à condition qu'elles soient administrées de manière transparente, non discriminatoire et neutre du point de vue de la concurrence et qu'elles ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour le type de service universel défini par le Membre.

²¹ OCDE, "Leveraging Telecommunications Policies for Pro-Poor Growth Universal Access Funds with Minimum Subsidy Auctions" (2004).

²² www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/tel23_e.htm.

Le modèle FASU décrit dans le présent Guide et adopté dans le cadre politique de la SADC remplit ces conditions. Le Modèle de politique de la SADC prévoit ce qui suit:

Pour réaliser l'obligation de service universel dans leur contexte, les pays peuvent confier la conception des politiques en la matière à une agence/unité responsable du service universel établie sous les auspices du ministère ou du régulateur. Cette agence/unité pourra également être chargée de l'application des politiques approuvées.

Le Fonds pourra être créé à l'aide d'une ou plusieurs des approches ci-dessus dans le but de financer la mise en place de services dans les régions où celle-ci risque de ne pas s'avérer économiquement viable. Les politiques visant à inciter les opérateurs à fournir des services de télécommunications dans les régions non rentables peuvent être mises en oeuvre par le biais d'incitations gouvernementales délivrées par l'Agence/Unité/Fonds.

La section 49 du modèle de projet de loi de la SADC décrit en ces termes la création d'un FASU:

L'Autorité définira des objectifs annuels pour les services à dispenser afin d'assurer l'accessibilité du plus grand nombre d'utilisateurs au service de télécommunications public, notamment le service téléphonique de base.

Elle pourra créer un Fonds auquel les prestataires de services de télécommunications (publics et privés) verseront les sommes que l'Autorité sera libre de prescrire au titre du développement de l'accès universel.

Ou

L'Autorité pourra conditionner l'octroi d'une licence à la création par chaque prestataire de services de télécommunications publics d'un Fonds pour l'accès universel, dont le produit ne sera utilisé qu'avec l'approbation de l'Autorité et dans le but de développer et d'étendre son infrastructure de services de télécommunications dans les régions non desservies et d'assurer l'accès au plus grand nombre d'utilisateurs, notamment aux personnes handicapées.

Plusieurs Etats Membres de la SADC ont donc créé des Fonds et élaboré une politique et/ou des cadres législatifs pour appuyer l'accès universel et les stratégies de sa mise en oeuvre. Ils ont également prévu la collecte de taxes ou de contributions destinées à la gestion du Fonds, au versement de subsides et à la conception de projets à divers niveaux, comme décrit brièvement dans le Tableau 4 et de façon plus détaillée dans le Rapport d'évaluation de l'accès et du service universels de la CRASA.

Tableau 2.3: Vue d'ensemble – Pays dotés d'une politique et d'une législation en matière d'accès et de service universels²³

Pays	Politique	Loi de création du Fonds	Nom du Fonds et année de création
Angola		Loi sur les télécommunications de base (2001)	2001 ²⁴
Botswana	Projet de politique sur l'accès et le service universels, 2008 (politique attendue en 2010/2011)	Non prévu dans la législation existante	Pas encore créé
RDC	Pas de politique	Loi sur les télécommunications	Fonds pour le service universel, 2002
Lesotho	Pas de politique, mais l'Autorité des communications du Lesotho dispose d'une stratégie en matière d'accès et de service universels depuis 2007	Loi sur l'autorité des télécommunications du Lesotho, 2000 Règles relatives au Fonds pour l'accès universel de l'Autorité des communications du Lesotho, 2009 Projet de loi sur les communications, 2009	
Malawi	Projet de politique nationale en matière de TIC, 2009	Non prévu dans la loi sur les communications de 1998 Le projet d'amendement au projet de loi sur les communications de 2009 manifeste l'intention de fournir l'accès et le service universels	Pas encore créé
Ile Maurice		Loi sur les TIC, 2001 Règlementations (GN 206 de 2008) sur le service universel	2001, intégré à l'ICTA (en vigueur en 2008)
Mozambique	Politique en matière de télécommunications, 2004	Loi sur les télécommunications n° 8 de 2004 Le décret n° 69 de 2006 a approuvé la réglementation du Fonds pour l'accès et le service universels	2004, intégré au régulateur INCM (opérationnel en 2006)
Namibie	Projet de politique en matière de TIC, 2009	Non prévu dans la législation existante Prévu dans le projet de loi sur les communications de 2009	Pas encore créé
Afrique du Sud	Projet de politique en matière de large bande, 2009 Directives politiques relatives aux licences pour les régions mal desservies Phase 1: 2005/6 Phase 2: 2006/7 Phase 3: 2007	Loi sur les télécommunications, 2007 et ultérieur (après son abrogation) Loi sur les communications électroniques n° 36 de 2005	Fonds pour l'accès et le service universels d'Afrique du Sud (USAASA), 1997

²³ Annexe 7 du rapport de la CRASA, actualisée.

²⁴ Evaluation du projet HIPSSA.

Pays	Politique	Loi de création du Fonds	Nom du Fonds et année de création
Swaziland	Pas encore	Loi sur les communications électroniques (2010)	Le Fonds pour l'accès rural fonctionnera avec le FSU
Tanzanie	Politique nationale en matière de télécommunications, 1997 Politique nationale en matière de TIC, 2003	Loi sur l'accès au service de communications universel de 2006 Réglementations du Fonds pour l'accès et le service universels aux communications, 2009	Fonds pour l'accès universel aux communications (UCAF), 2006 (opérationnel en 2009)
Zambie	Projet de politique en matière d'accès universel	Loi sur les TIC, 2009	
Zimbabwe		Réglementation des postes et télécommunications (Fonds pour le service universel), 2005	Fonds pour le service universel (FSU)

Selon les informations disponibles, le Botswana, la Namibie, le Malawi et les Seychelles ont établi un Fonds dans la loi et/ou la politique, mais ne l'ont pas encore créé. Avec un taux de pénétration de la téléphonie mobile de 120%, les Seychelles ont indiqué que la mise en oeuvre de leur politique en matière de service universel ne se justifiait pas²⁵. Les Fonds des quatre autres pays seront probablement opérationnels en 2012.

L'Angola, la République démocratique du Congo, le Mozambique, l'Afrique du Sud, l'île Maurice, le Swaziland, la Tanzanie et le Zimbabwe ont répondu disposer d'un FASU établi dans la loi et opérationnel qui a commencé à collecter des contributions, mais certains d'entre eux n'ont pas encore mis en oeuvre de projet. Seuls le Lesotho, le Mozambique, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe ont mené à bien des projets. Si les Fonds du Botswana, du Malawi et de la Zambie ne sont pas encore totalement opérationnels, on notera avec intérêt qu'ils sont alimentés par *d'autres sources que les taxes sur les opérateurs*. Les gouvernements de ces pays s'en sont servis pour développer des programmes d'accès universel impulsés par des décideurs et des régulateurs qui ont déjà commencé à financer ce type de projet. Dans le cas du Malawi, il s'agit de projets pilotes mis en oeuvre grâce à un financement initial de la Banque mondiale.

²⁵ Evaluation du projet HIPSSA, réponse des Seychelles au questionnaire.

Tableau 2.4: Etude de cas – Mandat du Fonds de Tanzanie

	Mandat	Source de financement	% de taxe	Rôle du Fonds	Dispositions spéciales
Fonds pour l'accès et le service universels en matière de communications (UCAF)	<p>Définir les critères d'identification des zones rurales et urbaines mal desservies et désigner celles devant bénéficier du service universel</p> <p>Mettre en place des mécanismes de bonne gestion du Fonds</p> <p>Fixer les conditions d'attribution des fonds suite à des appels d'offres</p> <p>Evaluer les projets de communications proposés</p> <p>Mener des études dans les zones mal desservies.</p> <p>Conseiller l'Autorité sur les questions en rapport avec les obligations d'accès et de service universels et spécifier celles-ci</p> <p>Effectuer le suivi des accords et les appliquer</p> <p>(s6 - Loi sur l'accès et le service universels en matière de communications de 2006)</p>	<p>Allocation parlementaire</p> <p>Subventions de l'Autorité</p> <p>Prélèvement en faveur du service universel sur les contributions</p> <p>Subventions, dons, legs ou autres contributions.</p> <p>Taxes et contributions en rapport avec les services dispensés par le Fonds.</p> <p>(s23 - Loi sur l'accès et le service universels en matière de communications de 2006)</p>	Jusqu'à 1,5%	<p>Désignation des opérateurs chargés de dispenser le service universel dans les régions non commercialement viables à l'issue d'un processus d'appel d'offres, Cela peut se faire soit sur l'ensemble du territoire national, soit dans une zone de service universel spécifiée.</p> <p>Seuls les titulaires d'une licence de communications pourront être choisis comme prestataires de service universel.</p> <p>(s15 - Loi sur l'accès et le service universels en matière de communications de 2006)</p> <p>Les projets approuvés doivent préciser qu'ils seront en mesure de répondre aux exigences suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • prise en compte des personnes handicapées; • prise en compte des personnes présentant des besoins spéciaux; • qualité des services de télécommunication; • coût abordable des services; <ul style="list-style-type: none"> • disponibilité et accessibilité des services pour toute la population. <p>(s17 (6) - Loi sur l'accès et le service universels en matière de communications de 2006)</p>	

2.2 ADMINISTRATION DES FONDS

2.2.1 Expérience et bonnes pratiques internationales

Les différentes approches de gestion et d'administration des Fonds pratiquées dans le monde privilégient, selon les cas:

- **un ministère** (Colombie et Corée);
- **une division du régulateur** (Ouganda, Sri Lanka et Malaisie);
- **un organisme distinct**, comme au Nigeria et au Pérou, qui ont créé des banques ou des fiducies séparées pour gérer les fonds;
- **un tiers indépendant**, ce modèle institutionnel est en vigueur en France, où la Caisse des dépôts et consignations est une institution financière indépendante, et aux Etats-Unis, où la FCC a passé contrat avec l'*Universal Service Administration Company*. Le Pakistan, qui l'a adopté récemment, donne l'exemple de cette approche dans un pays en développement.

Unique en son genre, le modèle pakistanais consiste en un partenariat public-privé géré indépendamment du ministère ou du régulateur, jouissant du statut d'entreprise et pourvu d'un Conseil d'administration doté des pleins pouvoirs décisionnels²⁶ regroupant des représentants de toutes les facettes des secteurs public et privé: politiciens, bureaucrates, technocrates, opérateurs de l'ensemble des sous-secteurs et consommateurs, comme indiqué dans le tableau ci-dessous. Le PDG du FSU fait également partie du Conseil.

Tableau 2.5: Etude de cas - Conseil d'administration du FSU pakistanais

Secteur privé	PDG	Secteur public
<ul style="list-style-type: none"> • Représentant des PSI • Représentant de la téléphonie fixe • Représentant de la téléphonie mobile 		<ul style="list-style-type: none"> • Ministre des technologies de l'information • Secrétaire fédéral des technologies de l'information • Membre de <i>Telecom MoIT</i> • Président du régulateur

Le modèle pakistanais évite l'écueil des conflits d'intérêt puisque le secteur nomme lui-même ses représentants. En outre, le Conseil ne signe pas de contrats et les représentants du secteur privé doivent s'abstenir lorsque leurs entreprises sont concernées. Ce système est totalement transparent. En dépit de récents problèmes de gouvernance, les subsides versés n'ont jamais profité à l'excès aux membres du Conseil. Le modèle pakistanais n'a pas d'équivalent, notamment dans les pays en développement.

Point important: que le Fonds soit intégré au ministère ou au régulateur ou bien indépendant, il doit disposer au minimum de **ses propres**:

- administrateur/P.-D. G. à plein temps;
- conseil des fiduciaires ou d'administration;
- compte en banque;
- procédures comptables.

²⁶ "USF Pakistan Success Story", Pravez Iftikhar, PDG du FSU, présentation (www.itu.int/ITU-D/asp/CMS/Events/2010/Thailand-Broadband/Session4_Parvez_Iftikhar.pdf).

Partie 2

La charge de travail administrative et les besoins en capacités élevés requis du Gouvernement pour administrer efficacement ce régime sont apparus comme l'un des points faibles des Fonds. Ces contraintes entravent leur création (notamment lorsqu'il s'agit d'une organisation distincte, comme en Tanzanie et en Afrique du Sud) mais surtout le versement des subsides. Dans les pays où le Fonds fait partie du régulateur, le partage des ressources risque de ramener son statut à celui de département ou d'unité et donc de réduire le degré de priorité dont il bénéficie en cas de mauvaise administration du régime.

Des pays développés tels que l'Australie, le Canada et les Etats-Unis ont en général adopté des régimes aux coûts de conception immédiats élevés mais aux coûts permanents très faibles. Des économies d'échelle et des administrations dotées d'une capacité comparativement supérieure leur ont permis de faire face au coût élevé des versements. A l'inverse, en l'absence d'économies d'échelle et en raison de la capacité comparativement inférieure de leurs administrations, de nombreux pays à faible revenu, notamment certaines nations d'Afrique subsaharienne, se sont heurtés à des coûts de versement élevés. La section 2.3 aborde plus en détail l'évaluation des coûts administratifs et la performance organisationnelle.

Encadré 2.1

Les Lignes directrices de la CE n'exigent pas la mise en place de programmes de compensation nationaux (Fonds) par les Pays Membres. Les organismes nationaux de réglementation ne peuvent créer de dispositif de financement que si les opérateurs dotés d'obligations de service universel sont en mesure de prouver qu'ils se trouvent confrontés à un nouveau coût non équitable (Article 5(1)).

Les ONR dotés d'un Fonds doivent respecter les critères suivants²⁷:

- le Fonds doit être administré par un organisme indépendant;
- cet organisme doit être responsable de la collecte des contributions, de la supervision du transfert des sommes dues et des versements en faveur des prestataires de service universel.

2.2.2 Expérience de la SADC

Plusieurs types de Fonds ont été créés dans la SADC. Ils sont gérés soit par des organismes indépendants (USAASA en Afrique du Sud et UCAF en Tanzanie), soit par le régulateur (LCA au Lesotho, POTRAZ au Zimbabwe, BTA au Botswana, ICTA à l'Ile Maurice et MACRA au Malawi), soit par le gouvernement (Swaziland). Gérés le plus souvent par le régulateur, les Fonds de la plupart des pays de la région ont recours à diverses approches pour dissocier l'administration du Fonds de l'administration et de la gouvernance des autres activités de l'autorité de réglementation.

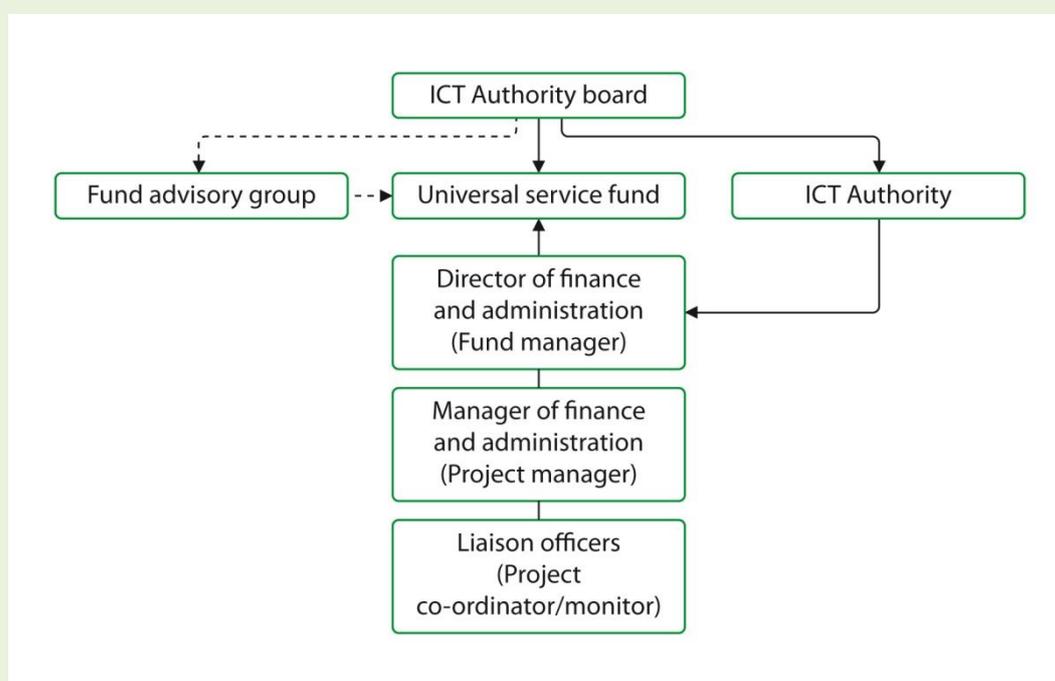
- Le **Fonds pour l'accès universel du Lesotho** est intégré au régulateur (LCA). Il s'agit d'un comité de son Conseil d'administration, comme spécifié dans son règlement publié au journal officiel. Le Comité en charge du Fonds pour l'accès universel regroupe le président du LCA (qui préside également le Comité) et des représentants des ministères des Communications, du Gouvernement local et des Finances. Le régulateur est également le trésorier du FAU.
- L'**Ile Maurice** a adopté une structure intéressante: la loi sur les TIC de 2001 confie la gestion du Fonds pour le service universel au régulateur, l'ICTA. Ce choix indique que le pays juge important de définir pour le FSU une structure de gestion et d'organisation qui, à la fois, s'intègre à l'Autorité, assure la transparence et la responsabilité et préserve l'autonomie. Cette structure est la suivante:
 - Conseil d'administration de l'Autorité en charge des TIC, créé par la loi.

²⁷ COM 96/608.

Partie 2

- Conseil consultatif fournissant aux dirigeants du FSU des suggestions et des idées en matière de projets prioritaires, de plans opérationnels, d'objectifs et de questions clés. Il regroupe des représentants nommés du secteur, du gouvernement et des institutions publiques, notamment celles les plus impliquées dans les activités du Fonds, ainsi que des opérateurs publics et des représentants des consommateurs;
- un administrateur du Fonds responsable de la supervision de toutes les activités;
- un gestionnaire de projets chargé d'analyser le marché, d'élaborer des propositions de plans de projets et d'assurer la liaison avec les bénéficiaires du financement du FSU pendant les phases de mise en oeuvre et d'évaluation des projets approuvés;
- des chargés de liaison appartenant à l'Autorité (ingénieurs, juristes, comptable, économiste, etc.) et apportant à la direction un appui professionnel et des ressources dans leur domaine respectif.

Figure 2.1: Structure de gestion du Fonds mauricien²⁸



Source: ICTA

Légende:

Conseil d'administration de l'Autorité en charge des TIC (ICTA)

Groupe consultatif du Fonds

Fond pour le service universel

ICTA

Directeur des Finances et de l'administration (gestionnaire du Fonds)

Responsable des Finances et de l'administration (gestionnaire des projets)

Chargés de liaison (coordonnateur/responsable du suivi des projets)

²⁸ Rapport de pays de l'île Maurice à la CRASA, 2009.

Quel que soit le modèle adopté, le nombre insuffisant de ressources humaines dédiées au Fonds pose problème. Dans plusieurs pays, une seule personne est responsable de son fonctionnement (qu'il s'agisse d'une unité d'un organisme ou d'une organisation distincte). S'il est hébergé par le régulateur, il partage les ressources avec le reste de l'organisation et personne d'autre ne lui est affecté à plein temps. A l'heure actuelle, seule l'USAASA (Afrique du Sud) est dotée d'une structure organisationnelle complète consacrée exclusivement au Fonds, comptant 55 employés. L'UCAF (Tanzanie) prévoit d'augmenter ses effectifs, aujourd'hui limités à une seule personne, au cours de l'année à venir. Le déficit de capacité interne entrave la mise en oeuvre du Fonds et la réalisation des tâches complexes de conception, de sélection et de financement des projets. Les Fonds devraient systématiquement disposer de personnel qualifié en matière technique, de gestion de projets, de finances, d'étude et d'analyse du marché, entre autres.

Tableau 2.6: Cadres institutionnels et personnel des FASU de la SADC²⁹

Pays	Localisation du Fonds	Nombre de personnes dédiées/ à plein temps
Angola	–	–
Botswana	Pas encore de Fonds	–
RDC	Régulateur	–
Lesotho	Régulateur	1
Malawi	Régulateur (unité Accès universel)	1
Ile Maurice	Régulateur	–
Mozambique	Régulateur	1 (Secrétaire exécutif/Gestionnaire du Fonds)
Namibie	Pas encore de Fonds	
Afrique du Sud	Agence indépendante	55
Swaziland	Régulateur	5
Tanzanie	Agence indépendante	1 (administrateur du Fonds)
Zambie	Régulateur (unité Accès universel)	–
Zimbabwe	Régulateur	–

Aucun pays de la SADC n'a adopté l'approche pakistanaise consistant à confier la gestion du Fonds, sur une base commerciale, à une société tierce. Compte tenu des problèmes que soulève dans la région le versement des subsides destinés à la mise en oeuvre des projets, on pourrait y voir une approche de gestion des Fonds efficiente et axée sur les incitations. L'évolution récente de la situation du FSU pakistanais montre que la stabilité du Fonds, même dans ce scénario, dépend de l'existence d'une bonne gouvernance.

²⁹ Annexe 7 du rapport de la CRASA, actualisé.

Encadré 2.2: Etude de cas - Pakistan³⁰

Le Fonds pakistanais est géré par une entreprise tierce sous contrat avec l'Etat. Exemples de réalisations importantes du Fonds depuis sa création:

- Il a alloué au total 15,1 milliards de roupies (176 millions de dollars US) à des projets de télécommunications dans des régions non desservies. Cette somme pourrait augmenter si le Conseil d'administration pouvait se réunir pour approuver la signature de contrats résultant d'appels d'offres ouverts ou pour lancer des appels d'offres – dans les deux cas en attente d'approbation par le Conseil.
- Au total, 6,3 milliards de roupies (738 millions de dollars US) ont été alloués au déploiement de la fibre optique sur l'ensemble du territoire pour connecter tous les "tehsil" (subdivision administrative).
- Environ 4,3 millions de personnes résidant dans 3 400 villages précédemment non desservis ont pu bénéficier de services de télécommunications. La connexion de 2 700 villages supplémentaires (2,5 millions de personnes) est en cours.
- Au cours des trois années écoulées, le Fonds a mis des services large bande à la disposition de 15,5 millions de personnes dans les zones urbaines et semi-urbaines de plus de 200 villes.
- Près de 150 000 clients ont eu accès à des services large bande dans plus de 200 villes, sachant que ces agglomérations ne disposaient pas du large bande début 2009.
- Sous la houlette du Directeur des projets spéciaux, le Fonds a fourni divers services à 200 000 personnes, par l'intermédiaire de télé centres pilotes, tandis qu'un public encore plus large a bénéficié d'installations TIC destinées aux personnes handicapées dans les locaux du *Shifa Eye International Hospital* et de la *Foundation for Fighting Blindness*.
- Les opérateurs de télécommunications ont installé environ 500 sites cellulaires avec l'aide du Fonds. L'audit technique de 235 d'entre eux a été réalisé.

³⁰ www.propakistani.pk/2010/08/31/USAF-becomes-non-functional-no-new-projects-no-salaries-for-employees-for-months/. Note: taux de change au 19 mars 2011.

Tableau 2.7: Gestion des Fonds dans la SADC

Pays	Modèle de Fonds (Etat/régulateur/agence)	Nom de l'agence en charge du FASU	Année de création
Angola	Pas encore de Fonds	S/O	S/O
Botswana	Pas encore de Fonds	S/O	S/O
République démocratique du Congo	Régulateur	Fonds pour le service universel	2002
Lesotho	Régulateur	Autorité des communications du Lesotho (LCA) – Fonds pour l'accès universel	2009
Malawi	Régulateur		S/O
Ile Maurice	Agence indépendante	ICTA	2008
Mozambique	Régulateur	INCM – Fonds pour l'accès et le service universel	2004 (créé) 2006 (opérationnel)
Namibie	Pas encore de Fonds	S/O	S/O
Afrique du Sud	Agence indépendante	Agence pour l'accès et le service universels d'Afrique du Sud (USAASA)	1998 (créée) 2000 (opérationnelle)
Swaziland	Régulateur	Le Fonds est géré par le Comité pour l'obligation de service universel (OSU)	2010
Tanzanie	Agence indépendante	Fonds pour l'accès universel aux communications (UCAF)	2006 (créé) 2010 (opérationnel)
Zambie	Pas encore de Fonds	S/O ³¹	S/O
Zimbabwe	Régulateur	Conseil d'administration du Fonds chez le régulateur	2002

³¹ Lorsque la loi sur les TIC entrera en vigueur, une agence indépendante sera mise en place. A l'heure actuelle, le régulateur a effectué le premier versement à LinkNet.

Encadré 2.3: Gestion des Fonds: résumé des bonnes pratiques

Il existe plusieurs options de structuration des Fonds. La plupart des pays de la SADC ont déjà décidé de les établir dans la loi et soit de les localiser dans une unité distincte du régulateur ou dans un organisme séparé, soit d'en confier le fonctionnement à un tiers, selon le contexte national. Quel que soit le modèle retenu, le Fonds doit posséder:

- un administrateur à plein temps;
- un Conseil d'administration distinct;
- un compte bancaire propre;
- des procédures comptables.

Sa réussite dépend d'un leadership politique et institutionnel fort ainsi que d'une autonomie suffisante pour que l'administrateur puisse assurer l'accomplissement du mandat du Fonds.

Pour ce faire, les Etats Membres doivent lui affecter des ressources humaines adéquates, dotées de compétences dans des domaines aussi divers que:

- la définition des types et des niveaux de service (ex. compétences juridiques, économiques et politiques),
- le calcul de coûts raisonnables de fourniture des services (ex. compétences économiques et financières),
- le choix des bénéficiaires pouvant prétendre à un financement (ex. compétences juridiques, politiques et en financement de projets),
- la gestion des processus d'appels d'offres pour la fourniture des services (ex. compétences juridiques, financières, techniques, en études de marché, en analyse du marché),
- la rédaction de contrats et la détermination de la responsabilité des parties prenantes (ex. compétences juridiques).

Il est possible que les structures existantes de l'autorité de réglementation nationale ne disposent pas de toutes ces compétences ou bien que le Fonds ne soit pas en mesure de les utiliser si elles existent.

Encadré 2.4: Documents de référence

Comme indiqué dans le présent Guide, il existe plusieurs approches en matière de cadre institutionnel et de structure organisationnelle des Fonds. Il est important de tenir compte des spécificités nationales avant d'en choisir une. Voici quelques exemples d'approches relatives spécifiquement à la gestion des Fonds qui ont réussi dans leur contexte, assortis d'un lien vers les documents de référence correspondants:

- Institution distincte - *USAF Pakistan Success Story*, Pravez Iftikhar, PDG du FSU, présentation www.itu.int/ITU-D/asp/CMS/Events/2010/Thailand-Broadband/Session4_Parvez_Iftikhar.pdf
- Organisme distinct – Loi sur les services universels de communications, 2006, Tanzanie – [UCAF Act Tanzania.pdf](http://UCAF_Act_Tanzania.pdf)
- Organisme distinct – Loi sur les communications électroniques, Afrique du Sud www.icasa.org.za/tabid/86/Default.aspx
- Appartenance à l'autorité en charge des TIC – Loi sur les TIC (2001) et amendement (2002), Ile Maurice – www.icta.mu/documents/laws/ictact.pdf

2.3 STRUCTURE DES FONDS – ASSURER LA PERFORMANCE ORGANISATIONNELLE

Il n'existe pas plus de taille "idéale" pour les Fonds que pour de nombreuses organisations du secteur public. En revanche, les agences responsables de leur gestion ont le choix entre plusieurs systèmes pour mener à bien la stratégie d'accès et de service universels ainsi que pour gérer les coûts et assurer l'efficacité opérationnelle. Certains systèmes sont plus onéreux que d'autres et avant de choisir l'approche la mieux adaptée, l'agence doit avoir une idée claire de ses objectifs, de son mandat et du résultat escompté. La mise en oeuvre d'un système de mesure de la performance organisationnelle dès le démarrage du Fonds est vivement recommandée car elle garantit la bonne exécution de son mandat et la gestion du risque organisationnel, notamment celui lié au financement des projets de grande envergure.

Un modèle d'établissement des coûts tel que la méthode ABC (*Activity based Costing*, établissement des coûts par activités), consistant à recenser les activités de l'organisation puis à affecter le coût des ressources consommées par chacune d'entre elles à des résultats (produits et services) en fonction de la consommation réelle, est une approche efficace permettant aux gestionnaires de déterminer l'efficacité et les besoins en capacités de leur Fonds. Les coûts indirects (c'est-à-dire les taxes, les activités administratives et les coûts de personnel et de sécurité, également dénommés frais généraux) seront ainsi imputés à des coûts directs (c'est-à-dire les salaires du personnel et les matériels requis pour un projet donné). Il est beaucoup plus facile de suivre les coûts directs d'un projet, du fait qu'ils sont affectés poste par poste. A l'inverse, les coûts indirects sont difficiles, voire impossibles à suivre, car les activités et les services qui les encourent concernent plusieurs projets. Par exemple, il pourra s'avérer ardu de déterminer avec précision l'avantage, pour un projet spécifique, des activités d'un gestionnaire de Fonds ou d'un comptable d'organisme de réglementation qui ne consacre qu'une partie de son temps à la gestion du Fonds.

L'imputation de tous les coûts du Fonds à une activité spécifique permet d'estimer le coût de chaque produit et service et donc d'évaluer de manière critique les coûts réels de produits et de services spécifiques, ainsi que d'en déceler l'efficacité ou l'inefficacité. En raison du coût élevé de l'application du modèle ABC décrit ci-dessus, des modèles alternatifs plus "légers" ont gagné en popularité ces dernières années, notamment si le Fonds est hébergé par une organisation (ex. le régulateur) qui n'utilise peut-être pas ce modèle d'établissement des coûts ou un autre pour assurer son efficacité, ou bien s'il emploie moins de trois employés à plein temps, comme dans la plupart des pays SADC. Le modèle "Lean Accounting" fournit des systèmes de comptabilité, de contrôle et de mesure pertinents et rigoureux, libérés de la complexité et du coût élevé des approches ABC. Contrairement aux méthodes d'imputation compliquées de ces dernières, ce modèle élimine en effet toute imputation de coûts.

Le tableau de bord équilibré ("Balanced Score Card", BSC) constitue un troisième exemple de système de gestion et de planification stratégiques. Il aligne les activités sur la vision et la stratégie de l'organisation, améliore la communication interne et externe et suit la performance de l'organisation en matière de réalisation d'objectifs stratégiques. Ce cadre de mesure de la performance a été élaboré pour ajouter des mesures de performance stratégique non financières à des indicateurs financiers traditionnels afin d'obtenir une vue "équilibrée" et holistique de la performance de l'organisation. Le BSC adopte 4 perspectives:

- apprentissage et croissance;
- processus internes;
- client;
- finances.

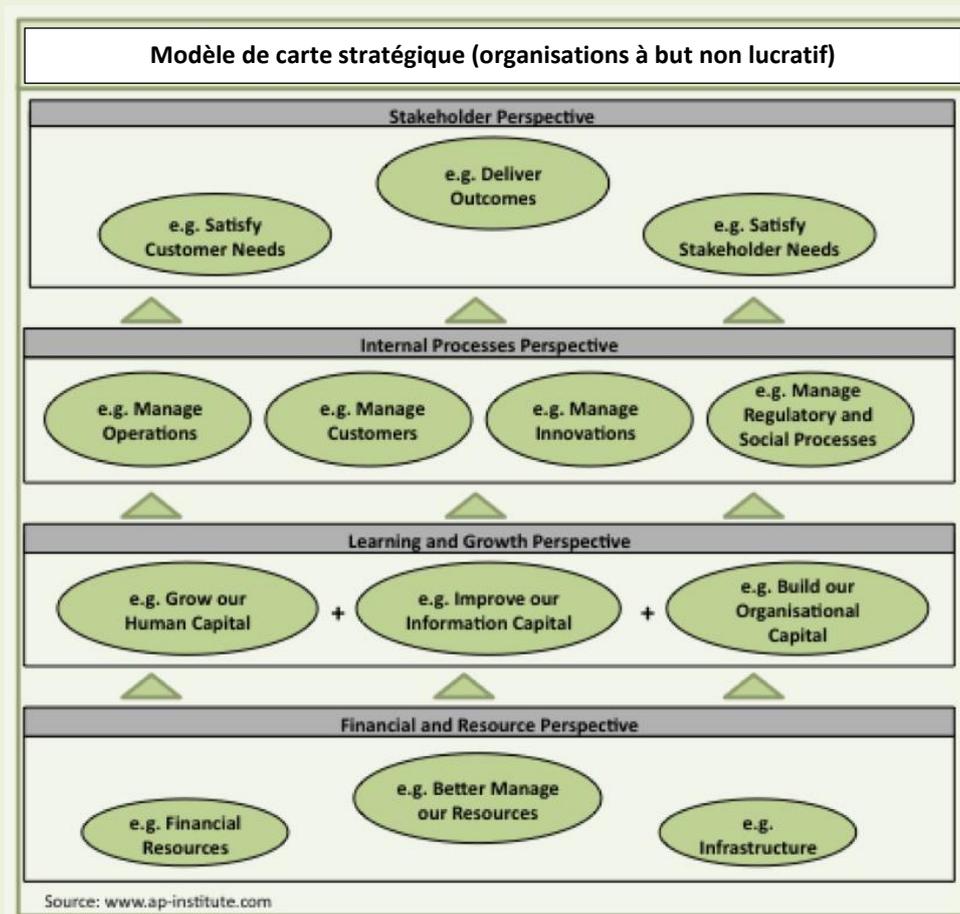
Partie 2

La carte stratégique ci-dessous indique les liens entre les différents objectifs de l'organisation:

- Les objectifs de la perspective Apprentissage et croissance (ex. acquérir les bonnes compétences) sous-tendent ceux de la perspective Processus internes (ex. fournir des processus administratifs de grande qualité).
- Les objectifs de la perspective Processus internes (ex. fournir des processus administratifs de qualité) sous-tendent ceux de la perspective Client (ex. augmenter la part de marché et fidéliser les clients).
- La réalisation des objectifs Client devrait ensuite déboucher sur celle des objectifs de la perspective Finance.

Voici un modèle créé par le *Advanced Performance Institute* (API) à l'intention des gouvernements et des organisations à but non lucratif. Il est important que les gestionnaires de Fonds étudient différentes alternatives avant de s'arrêter à un modèle spécifique.

Figure 2.2: Modèle d'alignement des besoins administratifs sur la stratégie



Documents de référence – Cadres ABC et Tableau de bord équilibré

http://www.12manage.com/methods_abc.html

<http://www.ap-institute.com/Balanced%20Scorecard.html>

<http://www.balancedscorecard.org/BSCResources/AbouttheBalancedScorecard/tabid/55/Default.aspx>

Légende:

Perspective Parties prenantes

Ex. satisfaire les besoins des clients – Ex. atteindre les résultats – Ex. satisfaire les besoins des parties prenantes

Perspective Processus internes

Ex. gérer les opérations – Ex. gérer les clients – Ex. gérer les innovations – Ex. gérer les processus réglementaires et sociaux

Perspective Apprentissage et croissance

Ex. développer le capital humain + Ex. améliorer le capital d'informations + Ex. renforcer le capital opérationnel

Perspective Finance et ressources

Ex. ressources financières – Ex. mieux gérer les ressources – Ex. infrastructure

Source: www.ap-institute.com

2.4 PRINCIPES DE GESTION DES FONDS

Comme toute institution financière, les Fonds doivent être guidés par des règles et des principes clairement définis. On n'insistera jamais assez sur l'importance des principes fondamentaux de responsabilité, de transparence et d'efficacité de l'emploi des fonds publics, notamment concernant la gestion des Fonds. Chacun de ces principes, avec sa traduction sous forme d'approches pratiques de mise en oeuvre et de gestion des Fonds, est abordé successivement ci-dessous.

2.3.1 Expérience et bonnes pratiques internationales

2.3.1.1 Responsabilité

La responsabilité requiert que le Fonds (ou un autre organisme de financement public tel que la municipalité dans le cas d'un PPP municipal) assume la responsabilité, vis-à-vis de toutes les parties prenantes externes, de la manière dont il a mené ses affaires pendant une période donnée. De ce fait, elle exige trois outils:

- **Comptabilité distincte** – Le Fonds (ou le donateur, l'ONG ou l'organisme de financement public) doit savoir que les sommes qu'il collecte sont réservées à un but désigné et proviennent de diverses sources. De ce fait, quel que soit le cadre institutionnel, il doit posséder ses propres comptes en banque et ses propres procédures comptables. Son budget d'exploitation et la comptabilité des coûts des projets doivent être séparés. La responsabilité passe par la mise en place de contrôles financiers.
- **Procédures opérationnelles** – Le Fonds (ou le donateur, l'ONG ou un autre organisme de financement public) doit élaborer un "Manuel de procédures opérationnelles" décrivant les règles spécifiques relatives à des questions cruciales telles que les achats, les normes comptables, les critères de sélection des projets, les critères de sélection des partenaires techniques, les processus et les procédures d'appel d'offres ainsi que les procédures de versement ou les règles de participation dans le cas d'un PPP.
- **Cadre de gouvernance** – Il doit exister un cadre de gouvernance clair. Dans de nombreux pays, les règles relatives à la gouvernance des Fonds figurent dans la législation existante et dans le Manuel des procédures opérationnelles. Il est également important, bien que facultatif, que le Manuel de gouvernance soit un document spécifique afin de donner de l'importance et du sens aux questions cruciales qui en relèvent au premier chef telles que la constitution générale, le rôle et les fonctions du Fonds, le rôle du Conseil d'administration, des dirigeants et du personnel, la gestion des finances et les exigences en matière de rapports.
- **Rapport annuel** – Il faut impérativement publier un rapport annuel rendant compte des sommes dépensées et décrivant les activités du Fonds, les taxes collectées, les versements et toute autre question clé ayant eu un impact sur le Fonds au cours d'un exercice donné. L'analyse des sites Internet des membres de la CRASA montre que seul le Fonds d'Afrique du Sud publie ses rapports annuels.
- **Production permanente de rapports** – Il faut remettre aux parties prenantes, notamment aux communautés, des rapports périodiques rendant compte du suivi, de l'évaluation et de l'impact des projets menés afin de respecter le principe de responsabilité et de les informer.
- **Audit annuel** – Les fonds et les comptes du FASU doivent faire l'objet d'un audit annuel indépendant dont les résultats doivent être rendus publics. De même, le bénéficiaire du financement public (émanant du Fonds ou d'une autre source) d'un projet spécifique doit fournir à intervalles réguliers un rapport audité sur son avancement et sa performance.

2.3.1.2 Transparence et confiance

Il est important que l'ensemble des parties prenantes publiques et privées aient confiance en la capacité du Fonds et de sa direction à remplir leur mandat de manière équitable, transparente et respectueuse des procédures. La transparence et la confiance naissent de processus clairs (et de l'existence du Manuel de gouvernance et du Manuel de procédures mentionnés plus haut). Le souci de transparence amène à rédiger également un Manuel à l'intention des bénéficiaires des subventions émises par le Fonds ou de tout financement public, qu'il soit versé directement ou bien par l'intermédiaire d'un PPP ou d'un autre mécanisme de financement. Le "BTOP Recipient Handbook" américain, qui fixe les règles à respecter par les bénéficiaires du financement de l'accès universel ainsi que des obligations de conformité et d'établissement de rapports, entre autres, en constitue un exemple.

Encadré 2.5: Exemple de table des matières d'un Guide à l'intention des bénéficiaires de subventions (Etats-Unis)

- Préface
- Chapitre 1: Responsabilités des bénéficiaires de subventions
- Chapitre 2: Activités de lancement des projets
- Chapitre 3: Fonds prélevés
- Chapitre 4: Modalités de respect des Conditions d'octroi spéciales en rapport avec l'environnement
- Chapitre 5: Rapports à produire par les bénéficiaires
- Chapitre 6: Modification des projets et demandes de subventions exceptionnelles
- Chapitre 7: Activités de clôture des projets
- Chapitre 8: Normes d'administration des subventions: respect des conditions générales d'octroi
- Chapitre 9: Relations avec les parties prenantes et les médias
- Annexe A: Liste de contrôle des activités des bénéficiaires de subventions dans le cadre du programme BTOP
- Annexe B: Ressources utiles
- Annexe C: Glossaire
- Annexe D: Liste des acronymes
- Annexe E: Calendrier des engagements environnementaux des bénéficiaires
- Annexe F: Fiches d'information

En outre, la désignation au Conseil d'administration, qui doit être largement représentatif, de personnes dont la participation est libre de tout conflit d'intérêts financiers ou professionnels suscite elle aussi la confiance.

Quand le Fonds est mandaté pour émettre des recommandations sur des questions politiques clés telles que la définition des zones mal desservies, il doit procéder à des consultations publiques et recueillir l'opinion du public avant de prendre des décisions majeures sur des sujets tels que la conception des enchères, les projets d'appels d'offres et de contrats ainsi que les bénéficiaires et les soumissionnaires éligibles. Cette démarche renforce la participation des parties prenantes et l'adhésion aux processus du Fonds.

Plusieurs pays de la SADC, notamment l'Afrique du Sud, le Lesotho et le Mozambique, ont organisé des consultations publiques sur des questions allant de la définition des concepts de "service universel" et d'"accès universel" à l'octroi de subventions à des projets.

2.3.1.3 *Efficiences*

Condition essentielle de l'efficacité des Fonds, l'efficience requiert au minimum:

- une bonne compréhension de l'environnement et de la réactivité;
- une gestion autonome;
- des ressources financières suffisantes;
- des ressources humaines et une capacité adéquates;
- la détention de pouvoirs d'exécution et de résolution des litiges;
- des mécanismes d'évaluation.

Le manque d'efficience peut se traduire par une lenteur excessive de la mise en oeuvre des projets avec pour conséquences, entre autres, des mesures inadaptées, trop tardives ou trop onéreuses. Il ne faut pas prendre ce risque à la légère dans un secteur évoluant aussi vite que celui des TIC, où les technologies peuvent s'avérer obsolètes ou dépassées quand leur déploiement atteint trop tard la communauté ciblée. Alors que les Fonds entrent dans leur phase de maturité, nombre d'entre eux existant depuis les années 90, on observe, partout dans le monde, que certains ont collecté des sommes très supérieures à leurs capacités en matière d'organisation de processus d'appel d'offres et d'allocation de subsides. Cette situation révèle non seulement un manque d'efficience, mais est aussi souvent citée comme la conséquence d'un excès de collecte résultant de contributions fixes prélevées sur un secteur dont les revenus augmentent, ainsi que d'erreurs de calcul des besoins des pays. Le risque qu'elle se produise, et le fait qu'elle se soit déjà produite dans le monde et dans la région, amènent à souligner de nouveau l'importance cruciale de prévoir dans les statuts des Fonds des processus d'évaluation, la réévaluation de la taxe/contribution requise et l'évaluation périodique de l'impact du Fonds.

Tableau 2.8: Etude de cas – Union européenne**Expérience de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat au financement du large bande**

Dans le contexte de la réforme des marchés, les bonnes pratiques de financement des projets d'accès universel à l'aide d'autres modalités que les Fonds, dont les juridictions internationales donnent l'exemple, comprennent la définition de règles ou de lignes directrices concernant le versement de fonds publics en faveur de l'accès et du service universels. Dans l'Union européenne, les Lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat au financement public des réseaux à large bande facilitent la réalisation de l'accès et du service universels grâce à des règles claires qui:

- facilitent l'investissement de fonds publics dans l'accès de prochaine génération (APG) et le large bande, dans le but de faire bénéficier les régions mal desservies d'une connectivité large bande;
- permettent le déploiement rapide du large bande et notamment des réseaux APG, ce qui évite l'apparition d'une nouvelle fracture numérique;
- permettent de maintenir la concurrence, laquelle contribue à son tour à améliorer et à multiplier les services large bande, grâce à des conditions d'octroi des aides d'Etat préalablement stipulées (ex. accès ouvert, offres ouvertes).

Bien que l'envergure des investissements ait amené dans le passé à prendre des décisions de financement au cas par cas dans l'Union européenne, la nécessité de garantir un degré minimal de certitude à toutes les parties prenantes a conduit à l'élaboration de ces Lignes directrices.

Encadré 2.6: Résumé des bonnes pratiques: principes de gestion des Fonds

Les Fonds doivent respecter les principes de bonne gouvernance, de responsabilité, de transparence et d'efficacité. Conformément aux bonnes pratiques internationales, tous les Fonds opérationnels dans la SADC doivent disposer de ce qui suit:

- un Manuel de procédures opérationnelles décrivant les règles du Fonds en matière d'achats, de normes comptables, de critères de sélection des projets, de processus et de procédures d'appels d'offres ainsi que de procédures de versement, entre autres;
- un Manuel de gouvernance à respecter impérativement par le Conseil d'administration et les dirigeants, éventuellement combiné au Manuel des procédures opérationnelles. A noter que dans certains pays, ces documents sont déjà stipulés dans les règles et réglementations du secteur public. Le Fonds doit ensuite déclarer qu'il accepte de respecter ces règles et réglementations;
- des contrôles financiers adaptés, notamment une comptabilité distincte, un compte en banque propre et séparé et des états financiers publics;
- des états financiers convenables sous la forme de rapports annuels audités et rendus publics;
- une consultation publique sur des questions de politique et de procédure majeures, afin de faciliter l'adhésion et la participation des parties prenantes;
- une source d'information à la disposition du public sur le processus de dépôt de candidature, par exemple un portail spécifique, et sur les projets en cours d'élaboration et de mise en oeuvre (rapports permanents).

Encadré 2.7: Documents de référence

La liste ci-dessous, bien que non exhaustive, pourra être utile pour mieux comprendre les principes de gestion des Fonds.

- Manuel à l'intention des bénéficiaires de subventions dans le cadre du programme BTOP (Etats-Unis) (http://www2.ntia.doc.gov/files/Recipient_Handbook_v1.1_122110.pdf#Chapter5)
- Vue d'ensemble des subventions accordées en 2009 par le programme BTOP (Etats-Unis) www.ntia.doc.gov/reports/2010/NTIA_Report_on_BTOP_12142010.pdf
- Règlement du FSU pakistanais, amendé en 2007 – www.usf.org.pk/Rules-Policies.aspx
- Manuel de procédures opérationnelles de l'Ouganda (RCDF)
- Rapports annuels de l'USAASA pour 2006/7, 2007/8, et 2008/9 – <http://www.usaasa.org.za/index.php?q=publications,1>
- Portail Internet des demandes de financement du large bande, Etats-Unis <http://www.broadbandusa.gov/>
- Politique en matière de rapports d'audit par les emprunteurs du secteur des services collectifs ruraux (2001) (Etats-Unis) www.usda.gov/rus/8-3-2007work/1773-1.pdf
- Obligations en matière de rapports annuels (modèle à l'intention des services de l'Etat, spécifique au service universel) (Australie) – www.dpmc.gov.au/guidelines/docs/annual_report_requirements.pdf
- Site Internet de la Commission européenne décrivant le processus consultatif des Lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat au financement public des réseaux à large bande http://ec.europa.eu/competition/consultations/2009_broadband_guidelines/index.html

2.4 SOURCES DE FINANCEMENT DES FASU**2.4.1 Expérience et bonnes pratiques internationales**

En règle générale, le financement des Fonds pour l'accès et le service universels provient d'une ou plusieurs des sources suivantes:

- **Budget général de l'Etat**, dans une minorité de cas, notamment celui de l'un des premiers Fonds, le *Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones* chilien.
- **Taxe prélevée sur certaines catégories d'opérateurs titulaires de licences**, sous forme de pourcentage de leur revenu annuel (Etats-Unis, Malaisie et Inde).
- **Sources réglementaires** telles que le produit des licences obtenues par le jeu de la concurrence, des mises aux enchères de radiofréquences et des droits de spectre (Fonds guatémaltèque). En outre, en Australie, 5% du produit de la privatisation de Telstra ont servi à financer le développement rural.
- **Contributions exceptionnelles** de l'Etat, financées par des prêts ou des subventions émanant de donateurs internationaux comme la Banque mondiale, pour participer au **financement de démarrage** des FASU.

- **Consommateurs** – taxes directes ou indirectes appliquées aux consommateurs de services de communication, par exemple par prélèvement sur leur facture téléphonique. Les Fonds français et américains ont recours à cette forme de financement, entre autres.

Quel qu'il soit, le mécanisme de financement retenu par les Etats Membres de la CRASA doit être structuré avec soin et viser à fausser le moins possible le marché. En général, les textes juridiques décrétant la création de la plupart des FASU citent toutes les sources potentielles ci-dessus. Le prélèvement de taxes annuelles sur les opérateurs tend à constituer la principale source de financement dans le monde.

Certains avancent que les FASU financés principalement par ce type de taxe sont en général faciles à administrer. Leur indépendance par rapport au financement par l'Etat les rend particulièrement attrayants pour les pays en développement, dont les ressources publiques limitées doivent également couvrir d'autres priorités de développement dans des secteurs tels que la santé, l'éducation et le logement. Si cela est possible, le financement des FASU par le budget de l'Etat et d'autres sources est néanmoins encouragé.

Dans certains pays, l'emploi d'une partie du produit des enchères de radiofréquences et des processus d'octroi de licences a été préconisé pour participer au financement des FASU. Ainsi, FONDETEL, au Guatemala, a été partiellement financé de cette manière, de même que le programme "e-Oportunidades" lancé par le gouvernement portugais, dont les fonds proviennent des enchères de 3G³². La section suivante se penche sur les possibilités d'adoption de cette approche dans la SADC.

Chaque pays peut étudier la combinaison de types de financement existants la mieux adaptée à la mise en oeuvre de sa politique en matière d'accès et de service universels. Pour ce faire, il s'appuiera sur le cadre politique et sur la demande. Quelle que soit l'approche adoptée, la viabilité du Fonds dépend de deux éléments essentiels: un mécanisme de financement prévisible ainsi qu'un contexte et une fréquence de financement autorisant une planification et une régularité adéquates de la mise en oeuvre des programmes et des projets.

2.4.2 Expériences menées dans la SADC

Dans la région SADC, en règle générale, les textes juridiques stipulant la création de la plupart des FASU désignent explicitement l'ensemble des sources de financement potentielles ci-dessus. En pratique, toutes les méthodes ont été explorées: le BTA du Botswana a versé au Fonds l'excédent de frais de licences perçu en 2007 et le LCA du Lesotho a fourni un capital initial de 1,25 million de dollars US³³ des pays comme la Tanzanie et le Malawi³⁴ ont perçu un financement initial de la Banque mondiale en 2009/10; l'Afrique du Sud, le Swaziland³⁵, la Tanzanie, le Lesotho et le Zimbabwe, entre autres, ont fixé des taxes sur les opérateurs allant de 0,2 à 5% de leur chiffre d'affaires annuel. Le prélèvement de taxes annuelles sur les opérateurs tend à être la principale source de financement dans la région.

³² "Intel eLearning Deployment Guide: How to integrate ICT in Education for the 21st Century" publié sur www.intel.biz/Assets/PDF/designguide/Intel_elearning_Deployment_Guide.pdf et consulté en ligne le 31.01.2011.

³³ Au Lesotho, le Fonds collecte depuis 2009 1% du bénéfice d'exploitation net des opérateurs de réseaux. Il a en outre commencé ses activités avec une contribution de 10 millions de rands de la LTA et 25% de l'excédent d'exploitation du Régulateur.

³⁴ Financement initial de 1,2 million de dollars US (10 millions de rands).

³⁵ Conformément à la section 42(8) de la loi sur les TIC de 2009, la Commission du Swaziland versera au Programme d'accès et de service universels l'intégralité des fonds ou du revenu inutilisés restants.

Dans la SADC, en général, tous les opérateurs fixes et mobiles de premier plan doivent contribuer au Fonds. La RDC constitue une exception notable, puisque seuls les opérateurs mobiles sont sollicités. Compte tenu de la convergence croissante des régimes d'octroi de licences et réglementaires, la définition du terme "titulaire de licence" est de plus en plus large (ex. en Afrique du Sud et en Tanzanie) et même les PSI, les autorités postales et les sociétés de messagerie ont dû mettre la main à la poche. Cette approche est en cohérence avec celle adoptée par d'autres pays africains tels que le Kenya et l'Ouganda. Dans le cas sud-africain, les titulaires d'une licence de radiodiffusion contribuent eux aussi au Fonds ou déduisent leur contribution de leur versement au Fonds pour le développement et la diversité des médias ("MDDA") propre à ce secteur.

Le financement issu des processus d'attribution de spectre et d'octroi de licences est possible dans les pays où des radiofréquences sont disponibles et où des processus d'octroi de licences entreront bientôt en vigueur. Dans la région, cela concernera probablement de nouvelles technologies telles que le WiMAX et le LTE.

Sachant que le versement des subsides et la mise en oeuvre des projets, et non la collecte de fonds, constituent les principaux défis auxquels se heurte la SADC, la présente section ne répond qu'à un souci d'exhaustivité.

Tableau 2.9: Etude de cas – Collecte et versement des fonds en Afrique du Sud

Le cadre institutionnel sud-africain est très complexe: trois institutions gouvernementales interviennent dans la collecte et le versement. Le régulateur, ICASA, est responsable de la définition de la réglementation relative aux contributions au FASU, ainsi que du calcul et de la collecte des taxes auprès des opérateurs. La loi exige qu'il transmette l'intégralité des sommes collectées au "National Revenue Fund" (Trésor public). Le rôle de l'USAASA se limite donc au versement des fonds et à la conception des projets et indirectement à la fixation de la taxe ou au mode de collecte. Le Trésor public doit ensuite allouer à l'USAASA l'argent à verser aux bénéficiaires.

Encadré 2.8: Résumé des bonnes pratiques: sources de financement

Les méthodes de collecte de fonds abordées dans cette section ne s'excluent pas mutuellement. Pour des raisons pragmatiques, les Etats Membres auront peut-être intérêt à combiner plusieurs sources de financement. Le choix de la méthode devra satisfaire aux critères suivants³⁶.

- Absence de distorsion du marché – Les mécanismes de financement doivent promouvoir l'efficacité économique et ne pas fausser le comportement économique ou des marchés. Le Fonds doit laisser jouer la concurrence, éviter les effets de "passager clandestin" et stimuler des investissements supplémentaires.
- Équité – Le plan de contribution doit être équitable et raisonnable et les contributeurs dotés d'une capacité à payer similaire doivent supporter des coûts similaires.
- Neutralité concurrentielle – Au nom du principe de non-discrimination, aucun opérateur, titulaire de licence ou autre fournisseur ne sera privilégié.
- Neutralité technologique – Au nom du principe de non-discrimination, aucune technologie ne sera privilégiée.
- Certitude – La contribution/le dispositif devra être spécifique, prévisible et viable.
- Transparence – des mécanismes doivent permettre l'examen public des informations, dans la mesure du raisonnable.
- Rentabilité – L'introduction de la méthode de collecte de fonds doit être rentable, de même que son maintien et son administration.
- Respect des règles – La conformité est essentielle et il convient de limiter au maximum les opportunités de ne pas respecter les exigences, les obligations et les règles.

Si les Etats Membres décident d'imposer une taxe aux opérateurs, celle-ci doit faire l'objet d'une révision périodique. Le secteur et le Fonds ayant besoin de cohérence et de prévisibilité pour planifier convenablement, elle devrait donc rester en place pendant au moins 2 à 3 ans. Cependant, les exigences du Fonds évolueront à mesure que l'accès universel se réalise, que les revenus des opérateurs changent et que les objectifs d'accès universel sont révisés. Si la taxe demeure inchangée pendant une longue période, la collecte risque de ne plus répondre aux objectifs de la politique ou aux réalités du marché.

Si les pays ont adopté un régime réglementaire placé sous le signe de la convergence, les réglementations relatives aux contributions au FASU et à la taxe elle-même nécessiteront une révision après consultation publique, dans la mesure où des acteurs supplémentaires pourront entrer dans le champ d'application du Fonds.

Toutes les contributions versées par les opérateurs, les donateurs, le gouvernement ou d'autres sources doivent être enregistrées et figurer au moins dans le rapport annuel.

Encadré 2.9: Documents de référence

Comme expliqué ci-dessus, il convient d'évaluer l'impact sur le marché des sources de financement et de la méthode de collecte de fonds appliquée dans chaque pays. Voici des exemples de réglementations régissant la collecte et le versement des fonds:

- Réglementation relative à la contribution au FASU (Afrique du Sud) www.icasa.org.za/LegislationRegulatory/ExistingRegulations/Prescribedannualcontributionsoffice/nseestoth/FinalRegulations/tabid/147/ctl/ItemDetails/mid/810/ItemID/23/Default.aspx
- Réglementation relative au FASU de l'Ile Maurice www.icta.mu/documents/Gn-206_2008.pdf

³⁶ Rethinking Universal Service for a Next Generation Network Environment, OCDE 2006.

2.5 NIVEAU DES CONTRIBUTIONS AU FASU

2.5.1 Expérience et bonnes pratiques internationales

Comme discuté dans la section précédente, les taxes sur les opérateurs constituent la principale source de financement dans la SADC, à l'instar de la plupart des pays du reste du monde. Une fois les sources de financement identifiées et sachant que les contributions des opérateurs sont une forme potentielle de collecte d'argent dans tous les pays dotés de Fonds, il existe deux manières principales d'estimer le niveau de financement adapté à chaque pays, à savoir:

- **Approche axée sur la politique** – Après avoir défini les objectifs généraux et spécifiques de la politique nationale en matière d'accès universel, on estime le coût de leur réalisation (ex. connexion de tous les établissements d'enseignement secondaire d'ici 2015, installation de 5 000 cabines téléphoniques dans X villes en 3 ans, etc.). Ensuite, l'analyse des revenus de tous les opérateurs (sur une période donnée, par exemple les 3 dernières années) fournit le montant total des revenus du secteur. On compare le coût total et l'estimation du volume de subventions au revenu total du secteur. Le pourcentage du revenu brut ou net total du secteur calculé par cette méthode devient l'estimation haute.
- **Approche axée sur le marché** – L'administrateur du Fonds organise une consultation publique afin de déterminer le niveau de la taxe à partir des informations fournies par les opérateurs, la société civile et d'autres parties concernées. Il étudie en outre les pratiques internationales en la matière à titre de référence. Une fois la taxe décidée, il devient possible de calculer le montant annuel escompté des contributions au Fonds et de concevoir le FASU programmé en conséquence.

Les deux approches présentent des avantages et des inconvénients. De nombreux pays les combinent afin d'obtenir un coût situé entre le coût plus élevé des objectifs souvent politiques de l'approche axée sur la politique et les considérations opérationnelles avancées dans celle axée sur le marché.

Dans le monde, les taxes prélevées sur le revenu des opérateurs vont de 0,04% en Estonie à 5% en Colombie et en Inde et à 6% sur certains services en Malaisie³⁷. Dans la plupart des pays cependant, elles s'échelonnent de 1 à 2% et s'appliquent aux opérateurs fixes et mobiles ainsi qu'aux prestataires de services Internet ("PSI"). Comme nous allons le voir ci-dessous, dans la SADC la majorité des taxes se situe largement dans les normes mondiales, à l'exception de celles l'Afrique du Sud et de la Tanzanie, qui y sont inférieures.

Les taxes peuvent influencer directement sur le montant des versements. Le calcul d'une contribution inadaptée risque d'entraîner une collecte supérieure ou inférieure aux besoins, ce qui, dans les deux cas, est susceptible d'exercer un impact négatif sur l'image du Fonds et de semer le doute quant à son efficacité. La difficulté consiste à accorder la taille du programme à la somme disponible chaque année dans le FASU. Bien que relativement peu testée dans le domaine des Fonds pour l'accès et le service universels, la création de "fonds virtuels" constitue une manière de la surmonter³⁸. Dans ce cas, les sommes dues sont comptabilisées dans les états financiers des opérateurs et des administrateurs de Fonds, mais ne sont collectées qu'une fois prêtes à être versées. Il serait ainsi possible de déterminer à l'avance dans les réglementations le pourcentage de la contribution, mais celle-ci ne serait due qu'une fois l'administrateur du Fonds prêt à la verser, pendant une année donnée. Ce type d'approche répond aux préoccupations soulevées par le risque de non-utilisation du revenu des taxes, le rythme du

³⁷ Hudson H, Defining Universal Service Funds (Intermedia, mars 2010).

³⁸ Voir "Options to Increase Access to Telecommunications Services in Rural and Low Income Areas", Munte-Kunigami et Navas-Sabater, Banque mondiale, 2010.
www.siteresources.worldbank.org/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/282822-1208273252769/Options_to_Increase_Access_to_Telecommunications_Services_in_rural_and_Low-Income_Areas.pdf.

développement commercial et le "problème" de la sur-collecte. Cependant, compte tenu des processus bureaucratiques que les administrateurs de Fonds doivent suivre pour obtenir l'approbation de versement de fonds dans certains pays et du risque que certains opérateurs n'obtempèrent pas aux demandes de paiement, la mise en oeuvre d'un "fonds virtuel" risque de prendre trop de temps.

2.5.2 Expériences dans la SADC

Dans la SADC, les Fonds pour l'accès ou le service universel sont principalement financés par une taxe fixe appliquée aux bénéficiaires des opérateurs titulaires de licences. Dans certains cas, cette taxe est couplée à une subvention du gouvernement (ex. au Mozambique), à un financement initial d'organisations donatrices (ex. au Malawi et en Tanzanie) et/ou à des excédents du régulateur (ex. au Botswana et au Lesotho). Dans la SADC, les taxes vont de 0,2 à 5% sur le chiffre d'affaires annuel brut des opérateurs (voir le tableau 10).

La fixation de la taxe par le biais d'une approche axée sur le marché a été préférée à l'établissement des coûts du programme d'accès universel (approche axée sur la politique). Dans certains cas, elle a précédé l'élaboration d'objectifs généraux et spécifiques en matière d'accès et de service universels. Certains régulateurs et administrateurs de Fonds de la SADC ont associé *benchmarking* et consultation publique pour déterminer leur taxe respective (Afrique du Sud, Tanzanie et Ile Maurice).

Tableau 2.10: Contributions au FASU dans la SADC³⁹

Pays	Taxe sur les opérateurs	Autres contributeurs	Commentaires
Botswana	S/O	Gouvernement	Capital initial du futur FASU fourni par le régulateur
République démocratique du Congo	2%	Aucun	Uniquement appliquée aux opérateurs mobiles ⁴⁰
Lesotho	1% du bénéfice d'exploitation net	25% de l'excédent d'exploitation de l'ONR Capital initial fourni par l'ONR Gouvernement	
Ile Maurice	5% du bénéfice brut de l'itinérance internationale; 1,50 roupie sur les appels internationaux entrants		
Mozambique	1% du bénéfice après impôts	Gouvernement, intérêt de dépôts fixes, fonds excédentaires à la fin de l'exercice financier du régulateur et autres dons (subventions des partenaires du développement, etc.)	

³⁹ Evaluation du projet HIPSSA, *actualisée*.

⁴⁰ Sepulveda, 2009.

Pays	Taxe sur les opérateurs	Autres contributeurs	Commentaires
Afrique du Sud	0,2% du chiffre d'affaires annuel brut		
Swaziland	0,05% du bénéfice d'exploitation net	Aucun	Uniquement appliquée aux opérateurs mobiles
Tanzanie	0,3% du chiffre d'affaires annuel brut	Subvention de partenaires du développement	
Zambie	Le régulateur alloue 10% de son chiffre d'affaires annuel brut de 3% issu des licences		Les activités d'UAS sont uniquement financées suite à des soumissions budgétaires de l'unité AU. La législation qui spécifiera les contributions au Fonds reste à mettre en place.
Zimbabwe		Contribution de 2% de tous les opérateurs ⁴¹	Toute somme appropriée par acte du Parlement en faveur du Fonds Tous les fonds excédentaires à la clôture de l'exercice financier du Régulateur Il est également possible d'utiliser toute autre somme que la loi autorise le Fonds à percevoir

Encadré 2.10: Résumé des bonnes pratiques: niveau de contribution

Concernant la définition du niveau de contribution (en cas de taxe sur les opérateurs):

- La taxe doit être issue d'une consultation avec toutes les parties prenantes. Il est conseillé de recourir à un processus public et à la publication des décisions finales en matière de réglementations ou de règles contraignantes.
- Il vaut mieux ne pas stipuler le pourcentage réel de la contribution dans la loi, car il est souhaitable de l'aligner sur des objectifs politiques qui risquent d'évoluer et sur les développements du marché. La loi peut stipuler une fourchette afin de faciliter la tâche du régulateur/administrateur du Fonds.
- Il faut réviser périodiquement la taxe afin qu'elle demeure alignée sur l'évolution du marché et les objectifs de la politique nationale.

⁴¹ Disponible à www.potraz.gov.zw/index.php/component/blog_calendar/?year=2010&month=03&modid=80&start=40 au 2/02/2011.

2.6 RÉCAPITULATION – S'ASSURER QUE LE CADRE DU FASU EST COMPLET

Tableau 2.11: Liste de contrôle relative aux règles et aux réglementations en matière de FASU

Les questions suivantes renvoient aux points à traiter impérativement pour obtenir des documents réglementaires adaptés à la réalité locale, techniquement fiables et juridiquement contraignants, propices à la mise en place de Fonds transparents, bien structurés et responsables.

Les Etats Membres de la SADC sont vivement incités à comparer leur cadre respectif à cette liste:

- L'Etat Membre a-t-il fixé au régulateur ou à l'agence des objectifs détaillés de mise en oeuvre de la politique en matière d'accès et de service universels?
- L'Etat Membre dispose-t-il d'arrangements institutionnels détaillés tels que la création d'un département ou d'une direction spécifiquement en charge de l'accès et du service universels au sein du régulateur, ou bien d'une agence de mise en oeuvre séparée?
- Le cadre précise-t-il les activités à mener pour élaborer un programme d'accès et de service universels détaillé, par exemple définition des régions et des zones du pays de manière à déterminer celles qui sont desservies, non desservies, commercialement viables et non viables, définition de la stratégie, définition des priorités, conception des projets, suivi des résultats, etc.?
- Le cadre prévoit-il l'élaboration de lignes directrices, de principes et de procédures en matière de mise en oeuvre de l'accès et du service universels ainsi que la création d'un conseil de supervision ou de suivi ou d'un comité consultatif? L'Etat Membre en a-t-il élaboré/créé depuis?
- Les règles de l'Etat Membre précisent-elles les responsables de l'approbation du programme d'accès et de service universels, de la signature officielle des versements en faveur de l'accès et du service universels et d'autres responsabilités détaillées?
- Les règles nationales exigent-elles la production et la diffusion publique de rapports annuels rendant compte de la mise en oeuvre des projets, des réussites et des difficultés ainsi que de l'avancement de la réalisation des objectifs en matière d'accès et de service universels? En existe-t-il un modèle?
- Les règles nationales stipulent-elles des évaluations périodiques de la politique, des objectifs, des stratégies et de la réglementation en matière d'accès et de service universels si l'évolution du marché ou de l'environnement des politiques impose des mises à jour?

Concernant spécifiquement le FASU, votre cadre contient-il:

- des règles détaillées relatives au processus de versement et à ses ayants droit?
- des réglementations financières spécifiques, notamment concernant la détention et l'investissement des fonds du FASU, les coûts et dépenses éligibles, les plafonds appliqués aux coûts opérationnels et administratifs, le contrôle financier, l'établissement de rapports et la tenue d'audits indépendants?
- des règles comptables détaillées à l'intention des opérateurs, afin de déterminer le niveau correct de taxe en faveur du FASU à appliquer aux titulaires de licences?
- des détails relatifs aux cadres institutionnel et opérationnel du Fonds (règles administratives, manuel, etc.)?

Tout ce qui précède figure-t-il dans des documents réglementaires contraignants (c'est-à-dire est-il publié dans des réglementations, des lignes directrices, des règlements, le cas échéant, et exécutable?) et la finalisation de ceux-ci a-t-elle résulté d'une consultation publique?

Partie 3

FINANCEMENT DES PROJETS D'ACCÈS UNIVERSEL

3.1 UTILISATION DES FONDS

3.1.1 Expérience internationale et bonnes pratiques

3.1.1.1 Versement de l'aide pour financer les projets

Entre 1998 et 2006, seulement 26% des fonds des FASU collectés dans le monde ont été redistribués au secteur des TIC pour être investis dans des projets d'accès universel⁴². Regulatel⁴³, l'association des régulateurs d'Amérique latine, a mené une analyse relativement exhaustive des versements de fonds dans cette région et en a tiré les conclusions suivantes:

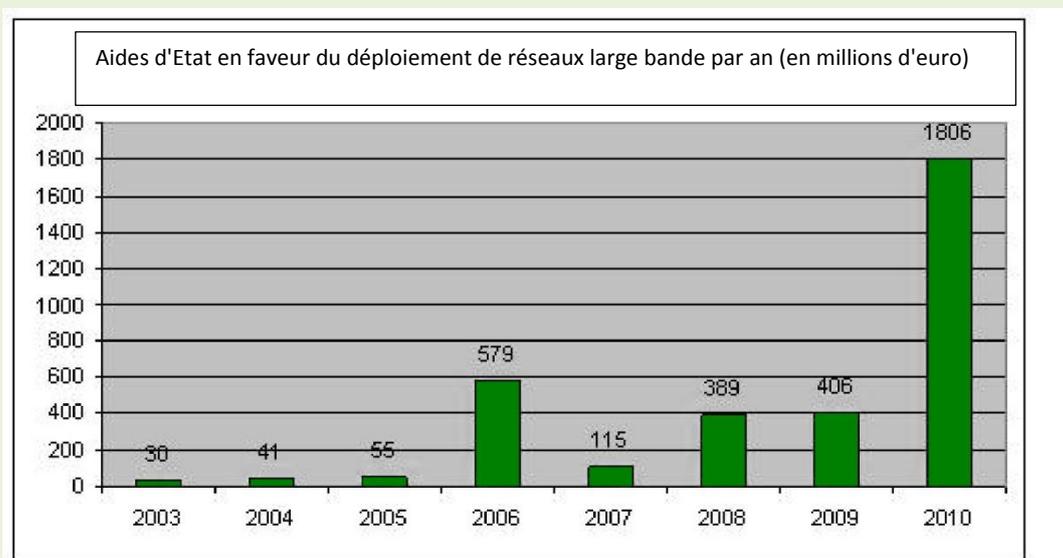
- Sur les 13 pays d'Amérique latine dotés de Fonds, les montants collectés vont de 1 million de dollars US en Équateur à 1,8 milliard de dollars US au Brésil.
- Sur ces 13 pays, 6 n'ont distribué aucun des montants du Fonds.
- Sur ces 13 pays, 4 ont distribué moins de 45% et 3 Fonds particulièrement efficaces au Chili, au Mexique et au Paraguay ont dépensé plus de 95% des sommes recueillies.

Les marchés émergents comme l'Inde et le Pakistan se sont mieux comportés en termes de versement de l'aide des FASU. Par ailleurs, dans l'UE (ex. en Finlande, en Irlande et en Suède), où l'aide publique a été versée par le biais d'un plan de relance et d'instruments autres que les FASU, le taux de versement à ce jour est relativement élevé. En 2010, la Commission européenne a adopté un nombre record de 20 décisions d'aide au développement de l'infrastructure large bande, notamment en Catalogne, en Finlande et en Bavière, en autorisant l'utilisation de plus de 1,8 milliard d'euros (2,55 milliards de dollars US) de fonds publics pour développer l'infrastructure large bande⁴⁴. Hormis le financement national (fourni par un pays donné sur une base pays par pays), entre 2007 et 2013, un total de 2,3 milliards d'euros (3,25 milliards de dollars US) a été alloué aux investissements en faveur de l'infrastructure large bande et 12,9 milliards d'euros (18,3 milliards de dollars US) aux services de la société de l'information par le biais de fonds structurels de l'UE; 360 millions d'euros ont, en outre, été débloqués par le Fonds pour le développement rural pour financer l'infrastructure large bande. La BEI a investi 2,3 milliards d'euros (3,25 milliards de dollars US) en 2009 et un total de 12 milliards d'euros (17 milliards de dollars US) au cours de la dernière décennie en faveur de l'infrastructure large bande.

⁴² GSM Association, 2009.

⁴³ Regulatel compte parmi ses membres 19 agences de régulation d'Amérique latine, d'Amérique centrale, d'Amérique du Sud et du Mexique. L'organisation a été créée en 1997 "pour promouvoir les efforts de coopération et de coordination et encourager le développement des télécommunications en Amérique latine". Sa structure comprend une assemblée plénière, un président, le secrétaire général et un comité de direction. Voir www.regulatel.org/.

⁴⁴ Voir la liste complète des décisions de la CE www.ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf

Figure 3.1: Approbation des aides d'Etat en faveur du déploiement de réseaux large bande dans l'UE (2003-2010)⁴⁵

Le versement des fonds est certes une réussite, mais il est également important de comprendre ce qui permet à certains pays de verser rapidement et efficacement ces sommes à des projets. Il semble que les marchés suédois, pakistanais, finlandais et indien partagent des caractéristiques communes comme la clarté des règles, l'efficacité des procédures de consultation publique et une grande transparence. En outre, la bonne gouvernance est primordiale. Le Fonds pakistanais n'a pu prendre aucune décision sur les projets depuis son démantèlement en 2010.

Il est fondamental que le financement soit fourni en conformité avec les principes de bonne gouvernance évoqués dans la deuxième partie du présent Guide. Aux Etats-Unis, malgré les niveaux élevés de versement, des inquiétudes s'élèvent au sujet de la gouvernance, des priorités et de l'efficacité et ont entravé l'utilisation des fonds. Les Etats-Unis réforment actuellement leur Fonds pour lever ces inquiétudes, notamment celles concernant les zones à coût élevé. Ces inquiétudes portent sur les raisons de l'augmentation des subventions dans ces zones, au cours de la décennie écoulée.

Dans les pays en développement, le problème n'est généralement pas le surfinancement, en partie parce que, contrairement aux Etats-Unis, la plupart des pays en développement et des marchés émergents ont adopté la démarche de la subvention à moindre coût pour financer les projets. La Partie 3 aborde ce sujet dans la section 5, "Procédures d'appel d'offres".

3.1.1.2 Rapidité du financement

La rapidité du financement est un autre enjeu en matière d'utilisation des Fonds. Regulatel, en Amérique latine, a identifié cinq raisons majeures expliquant la lenteur du financement des projets dans certains pays:

- Lorsque le Fonds se situe au même endroit que le régulateur, ce dernier ne donne pas la priorité au service universel.

⁴⁵ Disponible à www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/54&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en au 2/02/2011.

- Célérité du processus politique; le gouvernement n'adopte pas la législation habilitante ou retient les autorisations à dépenser les fonds.
- Délai important requis pour concevoir, évaluer et mettre en oeuvre les projets.
- Les projets étant souvent considérés comme des "investissements publics", ils sont soumis à de longues procédures d'approbation, comme toute autre procédure utilisant des fonds publics.
- Versements soumis à des contraintes supplémentaires d'organisations tierces comme le FMI.

Ces enjeux ne sont pas propres à l'Amérique latine et seront abordés plus en détail dans le contexte de la SADC ci-après.

3.1.2 Expérience de la SADC

L'utilisation des Fonds dans la région SADC est un défi. A ce jour, au moins quatre des sept pays ont subventionné des opérateurs qui procèdent au déploiement de l'infrastructure dans des zones à coût élevé ou qui travaillent sur des projets d'accès aux TIC dans des zones mal desservies, comme l'illustre le Tableau 13 ci-dessous. Hormis l'Afrique du Sud, qui a subventionné les télé centres dès 1999, les autres pays n'ont pas accordé de subventions avant 2008. Les 10 autres pays commencent actuellement leurs versements (à divers stades de la procédure) ou se préparent à le faire. Le tableau 11 ci-dessous étudie le cas particulier du Mozambique, dont les données historiques sont disponibles. Le tableau 12 examine le cas du Lesotho.

Au Mozambique, le Fonds a versé ses premières aides en 2006. Le Fonds a accordé une subvention en octobre 2010 pour la couverture et les services GSM dans 14 zones du Nord, du Sud et du centre du Mozambique. On prévoit le versement de 3,7 millions de dollars US pour ce projet en 2011. En outre, le Fonds prévoit de lancer un autre appel d'offres pour la fourniture d'une infrastructure et de services Internet dans les districts et les communes⁴⁶ en 2011.

Tableau 3.1: Versement du FSU du Mozambique⁴⁷

	2006	2007	2008
Montant collecté	657 354 \$	903 862 \$	1 780 334 \$
Montant dépensé	0 \$	0 \$	383 456 \$

⁴⁶ Soumission INCM, avril 2011.

⁴⁷ RIA Sector Performance Review, Mozambique (2009/10) ; le taux de change du mois d'août 2010 a été utilisé pour calculer le montant en dollars.

Tableau 3.2: Versement du FSU du Lesotho (projets achevés)

Méthode de versement	Concurrentielle, enchères inversées		
Montant collecté⁴⁸	1 250 000 \$		
Montant dépensé	1 348 283 \$		
Nom du Projet	Catégorie	Année	Montant (\$) ⁴⁹
Région de Malefiloane	Infrastructure de couverture GSM	2010	990 000
Région de Tebelloong	Infrastructure de couverture GSM	2010	720 000
Vallée de Makhaleng	Infrastructure de couverture GSM	2010	506 000
Hloahloeng	Infrastructure de couverture GSM	2010	1 418 000

Source: "RIA Sector Performance Review", mise à jour à l'aide du questionnaire Lesotho CRASA/HIPSSA

⁴⁸ Le Fonds n'a pas commencé sa collecte auprès des opérateurs – le financement du démarrage a été fourni par le régulateur.

⁴⁹ Questionnaire national; le taux de change du mois de mars 2011 a été utilisé pour calculer le montant en dollars.

Tableau 3.3: Analyse des versements des FASU dans la région SADC⁵⁰

Pays	Année de création du Fonds	Année du début des versements	Modèle de versement ND = non défini	Montant collecté (milliers de \$)	Montant versé (milliers de \$)	Commentaires
Angola						
Botswana			Serait un appel d'offres concurrentiel	3 750	0	
République démocratique du Congo		Pas encore versé	-			
Lesotho	2009		Appel d'offres concurrentiel	2 100	-	Subventions dans 3 zones octroyées à 2 opérateurs
Malawi	-	2009	Appel d'offres concurrentiel	1 200		Le montant collecté est financé par des donateurs par l'intermédiaire du gouvernement
Ile Maurice						
Mozambique	2006	2008	Appel d'offres concurrentiel	3 000	200	
Namibie	Pas encore créé	-	-	-	-	-
Afrique du Sud	1997	1998	Appel d'offres concurrentiel	90 068	30 988	
Swaziland	1990	2001	Non concurrentiel	38 000	6 000	
Tanzanie	2009		Appel d'offres concurrentiel et enchères inversées	3 000	-	
Zambie	1996	2009	Combinaison d'appel d'offres et de financement direct du Fonds par le biais d'achats d'équipement pour des projets TIC	12 000	65	Le montant collecté est en fait une allocation budgétaire
Zimbabwe	2002		ND	5 000	0	Le montant est collecté depuis février 2009

⁵⁰ Révision HIPSSA.

Le Fonds tanzanien n'a commencé à collecter des fonds qu'après avoir mis en place une structure de gestion des versements (2010). Le Malawi, la Namibie et les Seychelles sont dans la même situation. Cela qui suscite la confiance, garantit la transparence et la bonne gouvernance et évite tout problème lié aux fonds non utilisés.

Encadré 3.1: Résumé des meilleures pratiques: l'utilisation des Fonds

Bonnes pratiques en matière de versement des Fonds et d'allocation de subventions:

- Le cadre juridique doit encourager l'efficacité et la transparence et permettre au Fonds d'effectuer des versements rapides. Les Etats Membres doivent vérifier que les statuts constitutifs du Fonds ne compliquent pas le versement des fonds à ses administrateurs du fait de longues procédures d'approbation et d'autres formalités bureaucratiques. Les procédures d'approbation doivent être propres au Fonds et reconnaître les différences entre FASU et autres fonds publics.
- Pour s'assurer que le cadre institutionnel permet des versements rapides, le Fonds doit disposer d'une autonomie suffisante à cet égard. Il est possible de confier le pouvoir de versement aux membres du conseil ou aux fiduciaires du Fonds afin d'éviter de nouvelles autorisations (voir le cas du Chili, où le Conseil de développement des télécommunications est formé par trois ministres, trois professionnels et un sous-secrétaire aux télécommunications et jouit de toute l'autonomie nécessaire quant à l'utilisation du Fonds). Accorder aux conseils l'autorité d'approuver les programmes ou les projets exige que leurs membres:
 - soient qualifiés pour prendre les décisions relatives aux projets;
 - soient représentatifs du secteur et ne soient pas soumis à des conflits d'intérêts;
 - disposent d'instructions opérationnelles claires à suivre (ex. Gouvernance et Manuel opérationnel) Manuel évoqué dans la deuxième partie, section 1 des "Pratiques de gestion du Fonds".
- Un cadre de délégation de pouvoir clair doit être en place dans l'organisation
- En contrepartie de ce pouvoir de versement, les Fonds doivent rendre des comptes au cours du projet et à l'issue de celui-ci. Les mécanismes de contrôle nécessaires, notamment les exigences de reddition et d'audit, doivent être en place.
- Les Fonds doivent disposer d'un plafond reconductible d'une année sur l'autre sans devoir justifier des contributions du FASU. Ceci vise à motiver les administrateurs du Fonds à verser les sommes.
- Les Etats Membres ne doivent collecter des sommes et les placer dans le FASU qu'après la mise en place d'une structure de versement, afin de susciter la confiance et d'encourager l'efficacité et la transparence.

Encadré 3.2: Documents type/de référence

De nombreuses démarches permettent de collecter et de verser des fonds et d'accorder des subventions. Voici quelques exemples, dont certains formulaires types concrets, que les administrateurs du Fonds devraient émettre et que les opérateurs devraient leur rendre:

- Modèle de versement suédois
www.ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2010/n030-10-en.pdf
- Formulaire de paiement FASU en Malaisie
www.skmm.gov.my/link_file/what_we_do/usp/pdf/USP_RONR_template.pdf
- Formulaire de paiement mensuel FSU de l'île Maurice www.icta.mu/market/quarterly.htm

3.2 DÉVELOPPEMENT DE PROGRAMMES ET DE PROJETS

Cette section traite de la conception des programmes et des projets en matière de TIC dans les pays de la région SADC, qui utilisent les sommes des Fonds, et d'autres mécanismes financiers comme le financement par les pouvoirs publics locaux ou municipaux, les donateurs ou d'autres sources, conjuguées avec des ressources du secteur privé. Le présent Guide postule que les projets doivent être parfaitement adaptés aux exigences particulières du pays, définies par une analyse du contexte politique, des plans de l'infrastructure existante et à venir, les exigences de services et la demande de la population. La mauvaise conception des projets et des programmes engendre l'inefficacité de la mise en oeuvre et, dans certains cas, un gaspillage de ressources humaines et financières.

3.2.1 Expérience internationale et bonnes pratiques**3.2.1.1 Conception de programmes ou Développement de projets**

Bien que fréquemment utilisés sans distinction, les termes "programmes" et "projets" de service universel ne sont pas identiques. Les projets s'inscrivent dans un programme d'accès universel. Guidée par les politiques et la législation, l'une des premières étapes fondamentales des Fonds consiste à établir leurs priorités et à élaborer les *programmes* adaptés à celles-ci. Cette démarche présente l'avantage d'identifier clairement et en amont les priorités du Fonds. Elle affine les domaines d'action potentiels présentés dans la législation et les politiques, qui constituent dans une certaine mesure une liste de souhaits, pour en extraire un jeu structuré d'objectifs. Cela permet à l'administrateur du Fonds d'identifier les projets qui, au sein d'un programme, auront un impact socio-économique prononcé, et ceux dont la mise en place sera vraisemblablement coûteuse et qui présentent un faible rendement financier pour l'opérateur. La pertinence des projets au sein d'un programme peut ainsi être comparée.

Les projets doivent ensuite s'adapter au champ d'application du programme. La responsabilité et les obligations au sein de la structure du Fonds doivent être clairement établies. En outre, chaque programme doit disposer d'un budget. Le budget du programme est lié à son degré de priorité et aux catégories de projets associées au programme en question. Un programme destiné aux écoles serait donc envisagé séparément d'un programme visant les zones à coût élevé. L'adoption d'une démarche impliquant des programmes prédéfinis présente les avantages suivants:

- Fixer pour première tâche à l'équipe du Fonds de prédéfinir les priorités et de développer les programmes contraint le Fonds à prendre conscience de son mandat et à le porter d'un plan conceptuel à un plan pratique. En concevant des programmes et en prenant des décisions sur les budgets associés, le Fonds identifie de fait ses priorités stratégiques.

- Cela encourage la diversification et diminue le risque de négliger un domaine d'action particulier. De nombreux Fonds ciblent, par exemple, l'infrastructure et l'extension des réseaux fixes ou mobiles. Les sommes sont dépensées dans ces projets onéreux et l'on porte peu d'attention aux autres bénéficiaires potentiels comme les écoles, les handicapés ou les hôpitaux.
- Cela permet de sélectionner du personnel spécifiquement pour un programme et garantit d'avoir les capacités adéquates pour traiter les catégories de projets susceptibles d'être mises en oeuvre dans le cadre d'un programme. Cela peut contribuer à accélérer l'utilisation des sommes du Fonds.
- Cela permet de budgéter et de rendre compte programme par programme. Un pays peut ainsi mesurer ses progrès dans un domaine donné (ex. la connectivité des écoles ou la couverture des populations).

Les inconvénients d'une démarche orientée programme incluent:

- Un besoin supérieur en ressources (humaines) pour le Fonds: les programmes, lorsqu'ils sont créés, peuvent être considérés comme des "départements". Ils sont mieux gérés par un personnel dédié. Lorsque le Fonds est intégré à l'autorité de régulation, il peut se révéler difficile de le mettre en place efficacement.

3.2.1.2 Création de programmes

Bien que les pays de la région SADC disposent de politiques et de Fonds, tous n'ont pas établi des programmes comme ceux visés à la section 3.2.1.1 ci-dessus. Des programmes d'accès et de service universels existent notamment au Malawi, en Afrique du Sud et en Zambie. L'élaboration de programmes facilitera la priorisation des projets lors de l'utilisation des Fonds. Citons certains Fonds de référence comprenant des programmes d'accès et de service universels:

- Le **Fonds pour le service universel américain**, administré par la Société d'administration du service universel (USAC), sous la direction du régulateur, la Commission fédérale des communications (FCC), dispose de quatre programmes dédiés aux zones à coût élevé, aux groupes à faibles revenus, aux écoles et aux bibliothèques, ainsi qu'aux soins de santé en milieu rural (voir l'encadré 3.3).
- Le **Fonds de prestation de service universel nigérian (USPF)** dispose de quatre programmes: le programme d'accès universel, le programme de couverture universelle, le programme de service universel et le programme des TIC pour le développement. Ce dernier inclut des actions comme les applications, le contenu, les logiciels et la formation, à la différence des programmes d'accès et de service universels qui traitent essentiellement du financement des services et des réseaux.
- Le **Fonds pour le service universel pakistanais** dispose d'un programme rural de télécommunications, d'un programme de câbles à fibre optique, d'un programme large bande et d'un programme dédié aux projets spécifiques, comme les télé centres et les projets pilotes.
- Le **Fonds ougandais pour le développement des communications en milieu rural (RCDF)** a élaboré dix programmes indiqués dans le tableau 15, comportant chacun plusieurs projets. Le programme politique initial couvrant la période de 2003 à 2007 comportait un programme supplémentaire dédié aux centres d'appels.

Tableau 3.4: Programmes et projets en Ouganda, 2010⁵¹

Résultats obtenus par le RCDF au 21 janvier 2010			
SN	Domaine du programme	Projets mandatés	Projets en cours d'élaboration
1	Points de présence Internet (PoP)	76	-
2	Internet Café	55	53
3	Centres de formation aux TIC	67	1
4	Portail Web	78	0
5	Cabines téléphoniques payantes	3 349	750
6	Projets de recherche	4	1
7	Projets de soutien postal	35	-
8	Centres communautaires polyvalents	13	-
9	Laboratoires scolaires dédiés aux TIC	108	100
10	Installations TIC des centres de santé	43	53

⁵¹ Disponible à www.ucc.co.ug/rcdf/ tel qu'au 2/02/2011.

Encadré 3.3: Etude de cas: programmes créés par le FSU aux Etats-Unis

Le Programme dédié aux écoles et aux bibliothèques du Fonds pour le service universel, baptisé "E-Rate", offre des remises pour aider la plupart des écoles et des bibliothèques aux Etats-Unis à obtenir un accès aux télécommunications et à Internet, à un coût abordable. Ce programme soutient la connectivité, c'est-à-dire le canal de communications qui utilise les services des télécommunications et/ou d'Internet. Quatre catégories de services ont besoin de financement: les services de télécommunication, l'accès à Internet, les connexions internes et la maintenance de base des connexions internes. Les aides sous forme de remises tiennent compte du degré de pauvreté et du statut urbain ou rural de la population desservie et varient de 20 à 90% des coûts des services éligibles. Les écoles, les quartiers autour des écoles et les bibliothèques peuvent effectuer leur demande individuellement ou au titre de membre d'un consortium. Les demandeurs doivent apporter des ressources supplémentaires, comme l'équipement destiné aux utilisateurs finaux (ex. ordinateurs, téléphones, etc.), les logiciels, la formation professionnelle et d'autres éléments nécessaires pour utiliser la connectivité financée par le programme dédié aux écoles et aux bibliothèques.

Le Programme destiné aux zones à coût élevé garantit aux consommateurs de toutes les régions du pays un accès et des tarifs de services de télécommunications raisonnablement comparables à ceux des zones urbaines. Sans le soutien de ce programme, les résidents de certaines régions du pays devraient payer leurs services de téléphone sensiblement plus cher que ceux vivant dans d'autres régions, en raison de facteurs comme un relief difficile, une faible densité de population ou l'importance des coûts fixes pour la création d'un réseau de télécommunications. L'USAC est responsable de la collecte et de la maintenance des données, du calcul de l'assistance et du versement au titre des cinq axes de soutien du programme destiné aux zones à coût élevé. Dans ce cadre plus de 4 milliards de dollars US sont versés chaque année aux opérateurs de télécommunications dans l'ensemble des états et des territoires des Etats-Unis. Plus de 1 700 opérateurs de télécommunications éligibles perçoivent actuellement une aide de ce programme.

Le Programme de santé en milieu rural offre aux prestataires de santé éligibles dans les zones rurales des remises sur leurs services de télécommunications et leurs frais mensuels d'accès à Internet. Ce programme vise à garantir aux prestataires de santé en milieu rural qu'ils ne paient pas plus cher leurs télécommunications dans le cadre de leurs prestations de services de santé que leurs collègues urbains. Ce programme rembourse aux prestataires de services de télécommunications et d'Internet les services fournis aux prestataires de santé des zones rurales. Les prestataires de santé demandent ces remises et l'USAC collabore avec les prestataires de services pour vérifier que ces remises sont répercutées aux participants du programme. L'aide concerne les services de télécommunication et les frais mensuels d'accès à Internet servant aux prestations de santé. Une aide est également offerte au titre des frais interurbains d'accès à Internet, dans une certaine limite. Le montant de l'aide varie selon le lieu et le type de services choisis et fait l'objet d'un calcul individualisé pour chaque prestataire. Un prestataire de santé peut réaliser des économies sur des services qu'il utilise déjà, mettre à jour des services existants ou en faire installer de nouveaux.

Le Programme dédié aux personnes à faibles revenus du Fonds pour le service universel, administré par la Société d'administration du service universel, a été conçu pour garantir la mise à disposition de services de télécommunications de qualité aux consommateurs à faibles revenus, et ce à des tarifs raisonnables, équitables et abordables. Ce Programme d'aide se décompose en trois sous-activités: Lifeline, Link Up et Toll Limitation Service (TLS). Le volet Lifeline réduit les frais mensuels des consommateurs éligibles en matière de services téléphoniques de base. Le volet Link Up réduit les coûts de lancement d'un nouveau service de téléphonie. Le volet Toll Limitation Service permet aux consommateurs de souscrire un forfait bloqué ou un contrôle de leurs frais, à titre gratuit.

3.3 CONCEPTION DE PROJETS

3.3.1 Expérience internationale et bonnes pratiques

3.3.1.1 Démarche ascendante ou descendante

Lorsque le programme est défini, il convient d'élaborer les projets. La conception de projets ne relève pas d'une démarche type unique. Chaque Etat Membre de la SADC devra élaborer des projets adaptés à ses besoins et à ses carences, tels qu'identifiés lors de la conduite des études de marché approfondies (analyse des différentiels du marché) et après consultation des parties prenantes. Les expériences de la dernière décennie en matière de service et d'accès universels ont démontré que l'implication de la communauté, en particulier dans les projets d'accès public, était un facteur primordial pour leur durabilité. A cet égard, les projets qui émanent de la communauté bénéficiaire des services ou au moins ceux qu'elle a adoptés présentent des avantages intrinsèques. Il s'agit d'une démarche d'élaboration de projets ascendante, encouragée par de nombreux gouvernements, régulateurs et administrateurs de Fonds. Le Guide de sensibilisation des bénéficiaires/parties prenantes en vue de la pérennisation, de l'Administration nationale de l'information et des télécommunications des Etats-Unis (NTIA), présente un aperçu des stratégies possibles en matière de sensibilisation des parties prenantes et d'adoption par la communauté de projets approuvés dans le but de les pérenniser⁵².

Dans le passé, les projets des Fonds de la première génération étaient essentiellement descendants (ex. en Colombie et au Pérou). Le Fonds définissait les lieux et les conditions. Toutefois, au cours des trois dernières années, des projets ascendants ont été testés, notamment au Chili. La tendance en Afrique subsaharienne est d'adopter des projets descendants, majoritairement attribués selon des procédures concurrentielles, comme les offres de subventions à moindre coût. Les projets d'accès public comme de services privés y ont eu recours, comme l'indique le Tableau 10. Tous les Fonds semblent cependant reconnaître la valeur des démarches descendantes, tout en cherchant à impliquer les communautés dès le début de la démarche.

3.3.1.2 Définition des objectifs du projet

Pour identifier les objectifs d'accès et de service universels et élaborer des projets pratiques et réalisables pour les atteindre, il est indispensable de résoudre certaines questions de politique et de maîtriser les éléments critiques sur le terrain. Il convient de connaître au moins la situation d'un pays et d'anticiper les changements éventuels à court terme lors de l'élaboration d'un projet pertinent. Cela implique de prendre en considération les facteurs suivants:

- Outils actuellement disponibles en matière de politique et de réglementation pour atteindre les cibles et les objectifs définis.
- Anticipation de l'évolution de la politique à court et à moyen termes susceptible d'avoir des répercussions sur l'environnement des TIC, comme la concession de licence à de nouveaux acteurs, la réduction des prix, etc.
- Infrastructure existante et impératifs d'infrastructure nécessaires à la réalisation des objectifs définis.
- Feuille de route relative à l'infrastructure des opérateurs utilisant tous les types d'infrastructure et de technologie.
- Dynamique du marché et analyse de la demande en matière d'accès public et privé.
- Répercussion des facteurs ne relevant pas des TIC, comme l'électricité, les routes et l'accès.

⁵² www2.ntia.doc.gov/files/btop_toolkit_2_122110_final.pdf.

Une bonne compréhension de ces facteurs contribuera à définir les différentiels d'accès. En matière de différentiels, il est nécessaire d'avoir une vision claire des deux catégories de différentiel existantes, car elles doivent être traitées différemment. On distinguera en effet le différentiel d'efficacité du marché de la fracture numérique réelle. Le défi de l'accès universel comporte également deux aspects réclamant l'attention des décideurs, à savoir la pauvreté et l'isolement⁵³. La pauvreté frappe aussi bien les zones urbaines que rurales, mais les coûts de la réduction simultanée de la pauvreté et de l'isolement sont beaucoup plus élevés en milieu rural que dans les zones urbaines.

Par conséquent, le différentiel d'efficacité du marché désigne l'écart entre ce que les marchés obtiennent réellement dans certaines conditions et ce qu'ils obtiendraient si les obstacles réglementaires étaient levés et les incitations réglementaires mises en place. Ce différentiel peut être comblé en augmentant les prestations de services privés, en facilitant la concurrence effective et par le biais de politiques et de réglementations orientées sur le marché, assurant l'égalité des chances pour les nouveaux acteurs. Il est généralement admis que cet obstacle peut être levé sans subvention.

Cependant, la fracture numérique réelle exige une intervention pour atteindre certaines régions et certains groupes de population qui ne seront pas desservis, même dans les conditions de marché les plus intéressantes et les plus libérales. Faute d'intervention mobilisant davantage d'investissements, certaines personnes et certains endroits demeurent inaccessibles au marché. Le FASU est un mécanisme centré sur la fracture numérique.

Les pays gagneront à comprendre l'importance de gérer à la fois le différentiel d'efficacité du marché et la fracture numérique réelle. Il convient de mener une étude de marché approfondie, notamment une rigoureuse analyse des besoins, afin de combler efficacement ces différentiels. La section 6 de la mise à jour des lignes directrices HIPSSA relatives à l'évaluation de l'accès et du service universels aborde ce point plus en détail.

Dans le cas du déploiement du large bande et du NGN toujours en cours, il est plus difficile d'utiliser le cadre d'analyse classique du différentiel de marché, à savoir la carte des zones "blanches", "grises" et "noires", abordé plus haut. Cette analyse tient compte du nombre de réseaux large bande d'une zone. L'objectif est, là encore, de garantir que les interventions financières ne faussent pas le marché.

Ces objectifs doivent guider les différentes catégories de projets à mettre en oeuvre dans un pays. La prochaine section aborde les catégories de projets traitant ces objectifs.

3.3.1.3 Commencer par une stratégie de retrait pour contribuer à la durabilité

Le maintien d'un projet après son démarrage est souvent l'un des objectifs de la durabilité. Celle-ci est fréquemment associée au défi du financement du projet. Toute forme d'aide basée sur les résultats, telle que le Fonds, vise à favoriser des interventions pertinentes, de préférence uniques, pour stimuler le développement du secteur TIC. Lorsqu'un financeur public commence un projet, il doit déjà disposer d'une "stratégie de retrait" ou d'un moyen de mettre fin à l'aide financière après un certain délai. Les éléments suivants doivent être clairement définis dès le début:

- Quels sont les objectifs (financiers et de développement)?
- A quelle date le donateur prévoit-il de se retirer du projet?
- Quels sont les mécanismes en place pour garantir la durabilité? Où le projet puise-t-il son financement à long terme?

⁵³ Andrew Dymond & Sonja Oestmann, "Universal Access and Rural Communication Development Funds: Success factors world-wide and practical insights from Uganda", Intelcon Research & Consultancy Ltd, 5 août 2002.

Partie 3

Les principes clés de la réussite d'un Fonds, déjà abordés dans la Partie 1, sont la responsabilité, la transparence et l'efficacité. Ces principes sont les grands axes garantissant la durabilité d'un projet parrainé par le Fonds. Ils sont globalement proches de ceux identifiés par la Banque mondiale pour les aides basées sur les résultats et peuvent être résumés comme suit:

- Accroître la transparence par le biais de subventions explicitement contraignantes, subordonnées à des objectifs et à des résultats prédéfinis (dans le cadre d'une politique ou d'un programme, le cas échéant).
- Assumer davantage de responsabilité en déplaçant les risques liés à la réalisation (donc ceux du projet) vers les prestataires de services, notamment par le biais d'accords et de contrats de service adaptés (voir la Partie 3 pour les détails concernant les accords types);
- Impliquer davantage les acteurs du secteur privé, en termes de capitaux et d'expertise, en les incitant à combler les différentiels identifiés.
- Encourager les démarches efficaces et innovantes en élaborant des projets permettant aux prestataires de service d'élaborer leurs propres solutions, via des plans de subvention à moindre coût.
- Prolonger la durabilité en octroyant des subventions uniques liées aux prestations de services durables à long terme.
- Optimiser le suivi en alignant les paiements sur les résultats convenus avec le prestataire de services (voir la Partie 4, Suivi et évaluation).

Grâce aux éléments susmentionnés de la configuration du projet, de son début à sa signature puis au versement des subventions à la livraison, le Fonds vérifie que sa sortie du projet est définie dès son commencement et que le projet augmente ses chances de pérennité.

Le principe de définir une stratégie de retrait est plus facile à respecter lorsque les réseaux ou l'infrastructure sont subventionnés. Lorsque le financement est octroyé à des groupes d'utilisateurs (ex. écoles ou handicapés), la probabilité de continuité de la subvention est supérieure. Dans ce cas, la question qui se pose est souvent celle de la disponibilité et de l'accessibilité.

Tableau 3.5: Projets et modalités de certains pays d'Afrique subsaharienne dont les FASU ont effectué des versements⁵⁴

Pays	Catégorie de projet	Nombre de projets	Critères de sélection des destinataires	Méthode de calcul des subventions	Catégorie de services rendus	Critères d'éligibilité des opérateurs	Autre entité que le FASU octroyant des subventions/ financements, en %
Ghana	Installations courantes de télécommunication	7	Concurrentiel, moindre subvention requise	Concurrentiel, moindre subvention requise	Accès public voix et service privé voix	Tous les opérateurs fixe et mobile	Uniquement FASU
	Initiative dernier kilomètre	Inconnu, au moins un (1)	Concurrentiel, moindre subvention requise	Concurrentiel, moindre subvention requise	Accès aux TIC (voix et Internet) via des MDA communautaires	...	Uniquement FASU
	Centre d'information communautaire	Inconnu, au moins un (1)	...	Concurrentiel, appel d'offres national	Accès public voix et service privé voix	...	Gouvernement du Ghana (100%)
	Projet de connectivité des écoles	10	Concurrentiel, moindre subvention requise	Concurrentiel, appel d'offres national	Accès aux TIC (voix et Internet) via les écoles	...	Uniquement FASU
Madagascar	VSAT pour les communautés non desservies	1	Concurrentiel, moindre subvention requise	Concurrentiel, moindre subvention requise	Accès public voix et service privé voix	Opérateur historique fixe	Uniquement FASU
	Accès des régions, districts et communes	1	Contrat de fournisseur exclusif entre le min. des Comm. et l'opérateur	négociation	Accès public et service privé voix & Internet	Opérateur sélectionné	Uniquement FASU
Nigeria	Programme d'accès pour les écoles (établissements secondaires)	1	Concurrentiel, sélection mixte qualité et coûts	Concurrentiel, subvention demandée par candidat sélectionné	Accès Internet dans les écoles	écoles	FASU et Intel Corporation (formation, en nature)
	Programme d'accès pour les écoles (écoles supérieures)	1	Concurrentiel, sélection mixte qualité et coûts	Concurrentiel, subvention demandée par candidat sélectionné	Accès Internet dans les écoles	écoles	Uniquement FASU
	Centre communautaire de communication (CCC)	1	Concurrentiel, moindre subvention requise	Concurrentiel, subvention demandée par candidat sélectionné	Accès public voix + Internet	Opérateurs cybercafés	Uniquement FASU

⁵⁴ Sepulveda, Rapport sur les FSU en Afrique subsaharienne.

Partie 3

Pays	Catégorie de projet	Nombre de projets	Critères de sélection des destinataires	Méthode de calcul des subventions	Catégorie de services rendus	Critères d'éligibilité des opérateurs	Autre entité que le FASU octroyant des subventions/ financements, en %
	Extension accélérée du tél. mobile (BTS)	1	Propositions de candidats éligibles et évaluation par l'USPF. Contrat de fournisseur exclusif entre le min. des Comm. et l'opérateur	Même niveau de subvention fixé par l'USPF pour les candidats éligibles	Accès public voix + Internet et service privé Internet	Tous les opérateurs réseau	Uniquement FASU
	Etudes de marché/ enquêtes	1	Proposition des candidats éligibles & évaluation par l'USPF	Concurrentiel, subvention demandée par candidat sélectionné	Accès public voix + Internet et service privé Internet	Tous les opérateurs réseau	Uniquement FASU
Rwanda	Projet de téléphonie en zone rurale	Inconnu, au moins un (1)	Concurrentiel, moindre subvention requise	Concurrentiel, subvention demandée par candidat sélectionné	Accès public voix et service privé voix	Tous les opérateurs fixe et mobile	Uniquement FASU
	Tarif bas pour la connectivité Internet	Inconnu, au moins un (1)	Concurrentiel, moindre subvention requise	Concurrentiel, subvention demandée par candidat sélectionné	Accès public à Internet	Tous les FAI	Subvention FASU et UIT
	Programme Un ordinateur portable par enfant	Inconnu, au moins un (1)	Via le ministère de l'Éducation	Même niveau de subvention fixé par l'USPF pour les candidats éligibles	Accès public Internet et service privé Internet	Tous les fournisseurs de PC	FASU + gouvernement du Rwanda
Togo	Programme 2008 pour offrir des services dans les zones non desservies	1	Mode "pay or play"; proposition des candidats éligibles & évaluation par la NRA	Contrepartie pour les pertes de la 1e année	Accès et service public et privé voix + Internet	Tous les opérateurs	Uniquement FASU
Mode/moyenne	3 catégories de projets par pays	Plusieurs	Sélection concurrentiel-le (diverses approches)	Concurrentiel, subvention demandée par candidat sélectionné	Accès public voix et service privé voix et accès public Internet	Tous les opérateurs	Uniquement FASU

3.3.1.4 Le ciblage, condition nécessaire à une bonne conception des projets

Encadré 3.4: Informations facilitant l'établissement des objectifs⁵⁵:

- **Données de référence** à propos de la situation au début de la mise en oeuvre du projet. Lorsque ces données ne sont pas disponibles, le projet doit inclure une activité de collecte, dès le début.
- **Tendances historiques** de la valeur de l'indicateur au fil du temps. Quel modèle de changement le passé révèle-t-il? Ce modèle est-il susceptible de se poursuivre?
- **Attentes des parties prenantes** en termes de progrès. Analyser les attentes de tous les partenaires et de tous les bénéficiaires facilitera l'élaboration d'une vision réaliste des résultats possibles.
- **Jugements des experts de l'accès universel et conclusions des études.** Les experts spécialisés dans le domaine du programme et les conditions locales, ainsi que dans les conclusions d'étude représentent d'autres sources d'information utiles pour définir les objectifs.
- **Réalisation de programmes (et de projets) similaires.** Toute information relative à ce qui a été réalisé dans des conditions semblables par d'autres agences et organisations renommées pour la qualité de leurs résultats.

Un projet bien conçu doit être ciblé et mesurable. Il est important que les administrateurs du Fonds et les autres financeurs définissent dès le départ les résultats qui conditionneront le versement des subventions. Si les informations pertinentes sont jugées disponibles (voir l'encadré ci-dessus), de multiples démarches permettent de définir les domaines et les groupes de population à cibler. De nombreux pays utilisent le ciblage géographique, d'autres les conditions de ressources, l'auto-sélection ou le ciblage communautaire. Dans ces derniers exemples, les bénéficiaires du financement sont les utilisateurs. Dans le cas d'un ciblage géographique, bien que les bénéficiaires soient les utilisateurs finaux, les destinataires directs du financement sont les opérateurs, qui mettront en oeuvre le projet dans une zone donnée. Voici une description des démarches de ciblage⁵⁶:

- **Ciblage géographique:** désigne une catégorie de ciblage pertinente dans une démarche basée sur les résultats d'une étude de marché conduite dans une zone donnée. Le ciblage géographique engendre des projets au service de bénéficiaires concentrés dans certaines zones. Du fait de la superficie importante de certaines zones et du déplacement non contrôlé des personnes dans une zone donnée, il peut y avoir certains bénéficiaires imprévus des subventions. Toutefois, le coût de leur exclusion n'excède pas les avantages qu'il y aurait à isoler une zone donnée et à la cibler.
- Il s'avère plus précis ou efficace là où riches et pauvres sont isolés géographiquement ou lorsque les différentiels d'infrastructure et de services sont de nature géographique, comme le montrerait une analyse des différentiels de marché. Les modèles traditionnels d'accès universel identifient les différentiels d'accès du marché et utilisent les Fonds pour gérer les défis hors des différentiels d'efficacité du marché. Toutefois, un nouveau modèle a été élaboré pour les projets large bande, dont le besoin de financement peut dépasser les capacités d'un Fonds et exiger un financement public alternatif. Les lignes directrices relatives à l'aide d'Etat de l'Union européenne intègrent ce nouveau modèle et utilisent une carte codée par couleur des zones auxquelles devraient être alloués des fonds. Les zones dépourvues d'infrastructure large bande sont "blanches" et prioritaires pour recevoir une aide ou une assistance financière. Les zones "grises" ne disposant que d'un seul réseau et les zones "noires" disposant d'au moins deux réseaux de prestataires de réseau large bande passeront plus difficilement le test du

⁵⁵ Adapté du rapport TIPS de l'USAID, 1997.

⁵⁶ "Lignes directrices relatives aux critères et modalités de mise en oeuvre des fonds structurels en faveur des communications électroniques", Commission des communautés européennes, Bruxelles, 2003.

marché pour obtenir l'aide d'Etat. Cette distinction est adaptée à la situation des NGN (dont le déploiement est encore en phase initiale) et exige des Etats Membres de tenir compte non seulement des infrastructures NGN existantes, mais aussi des plans d'investissement concrets des opérateurs TIC pour déployer lesdits réseaux dans un avenir proche.

Encadré 3.5: Ciblage géographique: critères de la CE pour déterminer l'éligibilité d'une région à l'aide d'Etat pour une infrastructure large bande

Zones blanches: aucune infrastructure large bande n'existe et aucun développement n'est prévu à court terme. Les mesures d'aide au déploiement large bande dans ces zones sont vraisemblablement compatibles avec les conditions des aides d'Etat.

Zones grises: un seul opérateur large bande existe. Les mesures peuvent être compatibles si aucun service abordable ou adapté n'est proposé ou susceptible de l'être pour répondre aux besoins des utilisateurs – particuliers ou entreprises – et s'il n'existe aucune mesure faussant moins la concurrence. La Commission accepte l'aide d'Etat comme la seule solution lorsque la zone est mal desservie et que la rentabilité inhérente de l'investissement est faible.

Zones noires: au moins deux prestataires de réseau large bande sont présents et des services large bande sont offerts dans des conditions concurrentielles. Toute intervention de l'Etat dans ces zones sera mal considérée, car il n'existe en principe aucun besoin d'intervention, sauf si un Etat Membre est en mesure d'établir un net différentiel du marché.

- **Ciblage auto-sélection:** désigne des projets conçus pour garantir que les résultats choisis par les bénéficiaires reçoivent une part plus importante des subventions. On peut donc inscrire dans cette démarche une "échelle mobile" des subventions. Des subventions progressivement plus élevées pourraient ainsi être octroyées en échange de services de base ou de services dont ceux qui pourraient les payer ne souhaitent pas forcément bénéficier (ex. des dispositifs ou des services de base ou à bas coût). Cette démarche peut compléter la précédente, à savoir le ciblage géographique.
- **Ciblage selon les conditions de ressources:** désigne une démarche qui détermine les bénéficiaires selon l'accessibilité financière. Celle-ci est calculée selon les revenus, après un examen indicatif des ressources ou parfois en se fiant à des mesures de niveau de vie (LSM), comme l'existence d'un logement. Cette démarche est plus efficace dans les pays à revenus moyens, notamment là où il existe un système de protection et d'assistance sociale qui peut servir de référence. Cette démarche, comme de nombreuses autres orientées sur l'utilisateur, comporte un risque majeur, à savoir que les utilisateurs peuvent passer d'un "niveau" ou d'un "statut" à un autre. Et ce aussi bien si les conditions de ressources sont définies selon les revenus ou l'accès aux aides sociales. Cela rend le suivi et la mise en oeuvre de ce type de ciblage par l'administrateur du Fonds extrêmement complexes.
- **Ciblage communautaire:** cette démarche propose à la communauté de déterminer les bénéficiaires. Cela renforce l'appropriation et l'adoption et exerce des répercussions sur la durabilité. Toutefois, la mise en oeuvre de cette démarche peut être plus longue et comporte le risque des intérêts particuliers dans les communautés.

Les démarches géographiques et d'auto-sélection servent le plus souvent aux projets d'aide fondés sur les résultats, tous secteurs confondus, y compris celui des TIC, notamment dans les pays à faibles revenus. Les conditions de ressources sont aussi fréquemment employées dans les pays à revenus moyens et élevés. Chaque démarche a un coût administratif et des répercussions de mise en oeuvre différents sur le Fonds, comme précisé dans l'encadré ci-dessous.

Tableau 3.6: Comparaison des démarches de ciblage⁵⁷

Démarche	Coût et complexité administrative de la mise en oeuvre	Efficacité (aide basée sur les résultats)	Efficacité (TIC)
Ciblage géographique	Faibles	Faible à modérée	Elevée
Ciblage auto-sélection	Faibles	Elevée	Faible à modérée
Ciblage selon les conditions de ressources	Elevés	Elevée	Modérée
Ciblage selon les conditions de ressources (indicatif)	Modérés	Modérée	Modérée
Ciblage communautaire	Modérés à élevés	Modérée	Elevée

3.3.1.5 Répercussions sur le développement du projet

Cette section propose des recommandations à l'administrateur du Fonds pour évaluer les répercussions du projet sur les objectifs socio-économiques du pays. Cela nécessite de prendre en considération les bénéficiaires visés par le projet (voir ciblage, section 3.3.1.4 ci-dessus), les répercussions sur les bénéficiaires, l'analyse et la quantification des avantages, ainsi que la durabilité du projet. Les projets les plus performants sont ceux qui réussissent tant sur le plan commercial (ex. du point de vue du marché) que sur le plan du développement. Cela implique de se concentrer autant sur les demandes et les besoins, que sur l'offre et les répercussions socio-économiques. Lorsque les retombées socio-économiques ou en matière de développement prédominent au détriment de l'impact sur le marché, comme ce fut le cas dans l'échec de nombreux télé centres et centres communautaires polyvalents de la région SADC, la durabilité devient problématique.

L'évaluation des répercussions exige une analyse qualitative autant que quantitative. Les listes de vérification suivantes⁵⁸ présentent les questions de base à traiter qualitativement et quantitativement sous l'angle du développement et du marché.

⁵⁷ Voir Baker & Grosh, Measuring the Effects of Geographic Targeting on Poverty Reduction (World Bank), Living Standards Measurement Study, Working Paper No 99.

⁵⁸ African Connection, Rural ICT Toolkit (pages 44-45).

Tableau 3.7: Adéquation des projets avec l'argument du développement⁵⁹

Vision et objectif	<p>Quels sont les idées premières, les objectifs et les principaux résultats attendus du projet?</p> <p>Décrire la situation avant/après (ex. X villages sans accès au début du projet disposeront de centres communautaires polyvalents, Y institutions bénéficieront d'un accès Internet large bande haut débit grâce à 5 PoP régionaux)</p>
Objectif de développement général	<p>Le projet est-il conforme aux objectifs de développement définis dans la politique ou dans les autres instruments du pays?</p> <p>Le projet peut-il influencer les priorités de développement plus générales au sein du secteur des TIC ou des secteurs concernés (ex. la santé ou l'éducation)?</p> <p>L'exécution du projet fera-t-elle la promotion du développement durable et équitable?</p>
Bénéficiaires du projet	<p>Le projet cible-t-il certaines communautés ou des catégories de personnes spécifiques selon leurs revenus, leur âge ou leur genre?</p> <p>En quoi le projet répond-il aux besoins et aux demandes des bénéficiaires ciblés?</p>
Nature des avantages	<p>Quelle est la nature primaire des avantages du projet?</p> <p>Le projet aura-t-il des répercussions sur les conditions de travail, l'emploi ou la qualité de la vie?</p> <p>Quelles seront les répercussions secondaires ou indirectes du projet (ex. l'amélioration de la prestation de service)?</p> <p>Quel sera l'effet du projet sur la liberté, les valeurs, la culture, la démocratie, etc.?</p>
Distribution des avantages	<p>Quels avantages spécifiques les pauvres et d'autres groupes de revenus tireront-ils du projet?</p> <p>En quoi le projet encourage-t-il la participation locale? Conception? Mise en oeuvre? Appropriation?</p>
Considérations liées au genre	<p>La conception du projet tient-elle compte des différents rôles, perspectives, intérêts et priorités liés au genre?</p> <p>Les données des études, la demande et les résultats attendus feront-ils l'objet de rapports genrés?</p> <p>L'élément de renforcement des capacités du projet tient-il compte du genre?</p> <p>Quelle valeur particulière les services et les produits résultant du projet ont-ils pour les femmes?</p>

⁵⁹ Tableau extrait de Baker & Grosh, Measuring the Effects of Geographic Targeting on Poverty Reduction (Banque mondiale), Living Standards Measurement Study, Working Paper No 99.

Tableau 3.8: Adéquation commerciale des projets (avec le marché)

Besoins et demandes des utilisateurs	L'aspect du développement dans le projet est-il confirmé par une étude de référence exposant les demandes, documents type et références des services du projet? Une étude approfondie a-t-elle été menée en vue d'étayer la définition des groupes bénéficiaires et cibles?
Services et prix	Comment les résultats du projet sont-ils financés? Comment la procédure de détail et le coût de l'offre sont-ils liés? Niveaux de subvention? Y a-t-il un écart entre coût et prix? Quel en est le motif? Combien de temps cette situation devrait-elle durer? S'agit-il de réglementation ou de coût?
Accessibilité du coût	Une étude de marché a-t-elle été menée sur l'accessibilité du coût et la volonté de payer? Quels sont les autres choix pour l'utilisateur, en dehors du projet?
Coûts	Le projet atteint-il ses objectifs de la manière la plus rentable possible?
Politique et réglementation	Les prix à facturer sont-ils réglementés? Y a-t-il des obstacles réglementaires à l'optimisation du projet? (licence, interconnexion, partage d'infrastructure, etc.)? Y a-t-il des obstacles réglementaires à la durabilité du projet? (licence, interconnexion, réglementation des prix, etc.)?

3.3.1.5.1 Expérience dans la région SADC

Les projets de la région SADC mis en oeuvre à ce jour ont essentiellement eu recours au ciblage géographique, en s'appuyant parfois sur une étude de marché, et au ciblage communautaire. Aucun pays n'a effectué de ciblage selon les conditions de ressources, par exemple un plan d'aide sociale ou un système de protection sociale, comme base de mise en oeuvre de projets d'accès universel dans le secteur des TIC. Cela s'explique en partie par la tendance au financement des projets d'infrastructure dans la région SADC, contrairement aux projets d'utilisation, à savoir ceux ciblant les particuliers, comme les handicapés, les personnes âgées ou les utilisateurs à faibles revenus.

La région a connu un certain nombre d'échecs de projets qui ont tenu compte des répercussions en matière de développement, mais pas nécessairement des répercussions commerciales ou sur le marché. Les projets doivent être déployés dans des zones perçues comme non viables d'un point de vue commercial. Néanmoins, les projets doivent être durables. Ils doivent être conçus de façon à garantir leur viabilité commerciale à long terme, dès lors que les contraintes du côté de l'offre et de la demande sont traitées.

Encadré 3.6: Résumé des meilleures pratiques: conception des programmes et des projets

Les Etats Membres désireux d'adopter les démarches les plus proactives pour la conception de projets et de programmes pourront se référer aux lignes directrices suivantes:

- Les financeurs doivent encourager le développement de projets ascendants ou hybrides, lancés par la communauté locale; ces projets doivent alimenter la conception des programmes d'accès universel.
- Les bailleurs de fonds doivent garantir la transparence de la conception des programmes et des projets. La consultation publique doit être intégrée à la conception du programme et du projet dans la mesure du possible. Cela exige la participation des opérateurs, des membres des communautés, des fournisseurs d'équipements, des autres services publics concernés et des institutions pertinentes, comme les écoles et les centres de santé.⁶⁰
- Les financeurs, y compris les administrateurs du Fonds, doivent tirer les leçons des projets précédents mis en oeuvre dans des situations similaires et tenir compte des enseignements d'autres Fonds dans la région et à travers le monde.
- Les projets conçus de manière satisfaisante doivent adopter une démarche de "coût total" et les critères de base pour la réussite du déploiement du projet, même lorsque celui-ci n'est pas directement lié aux TIC, comme l'accès à l'électricité, les droits de passage, la localisation du contenu, le renforcement de la formation et des capacités.
- Les objectifs et les résultats attendus de chaque projet doivent être définis précisément et se traduire en indicateurs de performance. L'Accord et le Contrat de service conclus entre le Fonds et le porteur du projet doivent les intégrer. Cela inclut les exigences de qualité de service, les quantités d'équipement ou de service et d'autres indicateurs clés.
- Les projets doivent être technologiquement neutres; les soumissionnaires doivent être libres de choisir la technologie qu'ils déploieront à condition que celle-ci réponde aux exigences de qualité de service imposées par le Fonds, ainsi qu'à la réglementation nationale concernant le spectre et les homologations.
- Les projets ne doivent pas fausser le marché ni créer d'exclusivité pour le prestataire du réseau ou du service.
- La conception de projet doit tenir compte des conditions de licence et utiliser la licence comme une incitation, selon le besoin.
- Les projets doivent garantir une accessibilité maximale et prendre en compte les besoins de tous les membres de la communauté, y compris les handicapés, même si les projets ne ciblent pas particulièrement ce groupe de bénéficiaires⁶¹.

⁶⁰ Voir Nigerian USPC Consultation 1: Strategic Plan and Operational Plan.

⁶¹ Conformément aux objectifs de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

Encadré 3.7: Documents type/de référence

La conception de projets et de programmes peut suivre différentes démarches. Il est recommandé de rapprocher les exemples suivants des lignes directrices ci-dessus, lors de tout examen de démarche.

- United States NTIA Stakeholder Outreach and Sustainability Toolkit (Guide de sensibilisation des parties prenantes en vue de la pérennisation) - http://www2.ntia.doc.gov/files/btop_toolkit_2_122110_final.pdf

Formulaires irlandais relatifs aux projets de radiodiffusion www.bai.ie/publications_fundingdocs.html

- "Implementation of Universal Service for ICTs in Mauritius", document de consultation ICTA 2004/1 – www.icta.mu/documents/publications/uso-feb04.pdf
- Document n°1 de consultation de l'USPF – Nigéria: Plan stratégique et plan opérationnel www.ncc.gov.ng/usp/USPF%20Consultative%20Paper%20Public%2010-30.pdf
- "Connect a School", guide de l'UIT www.connectaschool.org/itu-module-list
- Performance supérieure des projets TIC grâce à la sensibilité au genre: Last Mile Initiative Cheat Sheet http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADN053.pdf
- "E-Accessibility Policy Handbook for People with Disabilities" (ITU, G3ict et Centre for Internet and Society) – www.telecentre.org/group/telecentrefordisabilities/forum/topics/eaccessibility-policy-handbook?xg_source=activity ou www.cis-india.org/advocacy/accessibility/e-accessibility

3.4 CATÉGORIES DE PROJET

Les projets dont la conception est satisfaisante et conforme aux lignes directrices exposées dans le présent guide permettront de canaliser les sommes des FASU et, le cas échéant, d'autres fonds publics vers des zones où les opérateurs privés ne trouvent actuellement aucune motivation à investir. Cela permettra également de stimuler la concurrence et le choix des consommateurs en garantissant à tous les prestataires de service le libre accès aux réseaux subventionnés. Le type de projet mis en oeuvre dans un pays varie selon les priorités nationales, le champ d'application du Fonds en termes de projets qu'il peut couvrir (juridiquement), les fonds disponibles pour financer les projets et l'évolution du marché et de la technologie dans ce pays. Les projets se répartissent globalement en deux catégories:

- Ceux visant les **besoins des utilisateurs**, qui incluent les besoins des institutions (comme les écoles et les centres de santé), ainsi que les groupes de population précis, comme les handicapés, les utilisateurs à faibles revenus et les personnes âgées.
- Les projets ciblant le **différentiel d'infrastructure** dans les zones à coût élevé, qui incluent généralement les zones rurales et isolées.

Les gestionnaires des Fonds doivent adopter différentes démarches pour ces projets, dont la conception doit répondre à des objectifs donnés. La plupart des pays ont donné la priorité à la deuxième catégorie de projet. Toutefois, il convient d'adopter cette démarche et de concevoir divers programmes, notamment dans un contexte large bande, dès lors que le Fonds autorise la subvention des besoins des utilisateurs. La mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation des projets visant à répondre aux besoins des utilisateurs posent souvent un défi au regard de la nature dynamique des bénéficiaires: ils peuvent déménager (d'une zone rurale vers une zone urbaine) et leur statut économique peut évoluer (des classes pauvres vers les classes moyennes). Certains projets dont les Fonds ont constaté l'efficacité sont évoqués ci-après.

Les FASU ne disposeront sans doute jamais de finances ou d'expertise suffisantes pour mener à bien des projets d'infrastructure à grande échelle. A cet égard, cette catégorie de projet, tout comme ceux liés aux zones concurrentielles (éventuellement au sein des différentiels d'efficacité du marché), peuvent faire l'objet d'une démarche différente. D'autres mécanismes que le Fonds, comme les PPP, peuvent les financer de façon plus adaptée.

Tableau 3.9: Aperçu de certains projets d'accès universel menés dans la région SADC

L'expérience des Fonds de la SADC au regard de la conception de projets est restreinte. Toutefois, tous les pays ont mis en oeuvre des projets en matière de TIC ayant pour objectif les TIC pour le développement, grâce aux PPP, aux projets financés par des donateurs et aux initiatives du secteur privé. Seuls le Malawi, le Lesotho, l'Afrique du Sud et le Mozambique possèdent une expérience de conception de projet dans le contexte du FASU. D'autres pays ont conçu des projets dans le contexte des obligations de service universel imposées par les licences.

- Le Fonds d'Afrique du Sud a conçu un projet de télécentres en 1997/1998, premier projet FASU de la région SADC. L'évaluation du programme par le Fonds a révélé son échec.
- Par ailleurs, des projets comme SchoolNets au Malawi, en Afrique du Sud et en Namibie ont été financés par des PPP conclus entre les services de l'éducation, les ONG, les services TIC et les donateurs. Là non plus, aucun SchoolNets n'a été financé par le FASU.
- En Afrique du Sud, les détenteurs de licences mobiles ont l'obligation de déployer la connectivité Internet dans les écoles. Malgré la noblesse du projet, les exigences se limitent à fournir un seul modem Internet, sans exigences d'équipement ni de formation. En outre, faute de coordination des services publics, beaucoup d'efforts se sont chevauchés.
- Au Lesotho, des projets ont été conçus et financés dans l'objectif de déployer l'infrastructure de la couverture GSM.
- En Afrique du Sud, un projet de licence pour les zones mal desservies (à l'échelle régionale) a été conçu. Les soumissionnaires retenus ont reçu 15 millions de rands de subventions pour déployer une infrastructure dans un délai de trois ans.
- Le Mozambique a lancé un projet pilote de service Internet pour fournir un niveau de service avancé à quatre centres de quartier dans les provinces de Zambézia et de Nampula, via des POP Internet et un rayon de service minimum de 5 km autour du centre du quartier.
- La Tanzanie a déployé la première phase de son réseau dorsal national pour les TIC, en 2010, via des PPP conclus entre ZTE et le gouvernement tanzanien. Cela accroît l'accès large bande et exerce déjà des répercussions importantes sur le prix de gros.

3.4.1 Projets d'infrastructure

Bailleur de fonds: Financement privé, modèles de financement public, comme la participation ou les incitations financières (y compris le FASU) et les PPP (nationaux, locaux et municipaux)

Financement: Subventions, aides, prêts et garanties

Le mandat de tous les Fonds inclut la résolution des différentiels d'accès via l'encouragement du déploiement d'infrastructures. Dans le passé, la plupart des Fonds ont été consacrés à ces catégories de projet uniquement dans les zones rurales et à coût élevé, alors que la technologie mobile, financée par le secteur privé, comble les différentiels antérieurs dans les zones urbaines. Cependant, malgré la prévalence des réseaux mobiles, même dans les pays en développement, le défi du déploiement des réseaux de transmission demeure. La transmission en gros, à savoir les réseaux dorsaux nationaux et internationaux accessibles et abordables, a constitué un enjeu majeur dans les pays en développement. Cela comprend entre autres les câbles de fibre optique (terrestres et sous-marins), les systèmes satellitaires et les pylônes hertziens. Outre le fait qu'il s'agit des types de projet les plus coûteux à mettre en oeuvre, ces projets d'infrastructure sont également les plus complexes à chiffrer et à exécuter. De plus, en Afrique, bien que la technologie sans fil et le "miracle mobile" soient la solution de l'accès à la téléphonie vocale, les réseaux sans fil ne suffiront pas à fournir une technologie large bande et haut débit compétitive à l'échelle mondiale. D'où la nécessité de trouver des financements du déploiement des réseaux large bande avec d'autres sources complémentaires aux FASU.

De nombreux pays ont affecté une part de leur budget national au développement des réseaux dorsaux et plus récemment des réseaux large bande. Dans les pays en développement, le financement fait plutôt partie d'un paquet incitatif du gouvernement ou d'un plan de financement qui n'est pas nécessairement alloué par un Fonds pour le service universel. En Allemagne, en France et au Japon, des objectifs ont été fixés dans l'optique d'achever la couverture large bande du pays avant 2011.

La loi américaine sur la relance et le réinvestissement a attribué 7,2 milliards de dollars US au Bureau des services publics ruraux (RUS) du ministère de l'Agriculture et à l'Administration nationale des télécommunications et de l'information du département du Commerce pour étendre l'accès et l'adoption du large bande dans les communautés de l'ensemble des Etats-Unis, dans le but de créer des emplois, de susciter des investissements dans la technologie et l'infrastructure et de procurer des avantages économiques à long terme. Le RUS octroie des prêts et des aides aux projets d'infrastructure large bande dans les zones rurales par le biais de son Programme d'initiatives large bande (BIP). Le NTIA octroie des aides aux projets d'infrastructure large bande exhaustifs par l'intermédiaire de son Programme d'opportunités technologiques large bande (BTOP).

Dans le cas des projets d'infrastructure financés par les pouvoirs publics, les principes clés à garder présents à l'esprit sont notamment les suivants:

- Le réseau doit être libre et fournir une couverture universelle dans la zone concernée.
- Le montant de la contrepartie du déploiement du réseau ne peut excéder la somme requise pour couvrir les coûts additionnels de déploiement du réseau dans les zones non rentables.

Tableau 3.10: Etude de cas – Financement de la technologie large bande et des NGN en Suède

Le financement des réseaux large bande en milieu rural en Suède est lié aux conditions suivantes:

- Obligation de partager le réseau de manière non discriminatoire, en libre accès avec les tiers, pendant 7 ans à compter de l'achèvement du projet.
- Obligation de fournir une infrastructure passive et active (y compris les conduits, la fibre non utilisée et l'accès haut débit).
- Obligation de donner accès à trois opérateurs, au moins, au niveau de l'infrastructure.
- Obligation de donner accès à tout opérateur au plus haut niveau (haut débit).
- Obligation d'inclure une clause de reprise dans les contrats imposant au bénéficiaire de la subvention de rembourser une partie du financement si la demande de la zone excède les attentes et rend la subvention déraisonnablement élevée (ladite clause de reprise demeure en vigueur 5 ans après la mise en service du réseau).

Tableau 3.11: Etude de cas – Financement de la technologie large bande en Allemagne⁶²

L'expansion de la technologie large bande en Allemagne passe par:

- La capitalisation des synergies dans la construction de l'infrastructure à travers le pays.
- La garantie de politiques de soutien de la fréquence.
- L'engagement en faveur d'une réglementation favorisant la croissance et l'innovation.
- **Un soutien financier adapté.**

Le financement de la technologie large bande en Allemagne, comme tous les financements, est intégré dans le contexte politique et réglementaire. Le financement des objectifs nationaux poursuit deux objectifs: (1) la connexion des ménages privés d'accès large bande et (2) la connexion des ménages dont l'accès large bande est inférieur à 1 MOctet/sec. La subvention maximale atteint 200 000 € par projet. Le financement, qui peut couvrir 90% du manque à gagner, s'applique également aux services techniques et de conseil rendus par des tiers, dans la limite de 100 000 € supplémentaires par projet.

En règle générale, des mesures prévoient des déductions fiscales pour la pose de câbles à domicile. Ces dispositions devraient être étendues à toute installation connectant la technologie large bande aux bâtiments, puis la distribuant dans les maisons et les appartements.

Accès du dernier kilomètre – réseaux municipaux et locaux

Bailleur de fonds: Financement privé, modèles de financement public, comme la participation ou les incitations financières (y compris le FASU) et les PPP (locaux et municipaux)

Financement: Subventions, aides, prêts, garanties, accès utilisateurs/communautaires

Dans de nombreux pays, l'émergence de réseaux municipaux pour le dernier kilomètre du large bande apporte une source de financement supplémentaire, de la part des pouvoirs publics municipaux. Le Kit d'aide sur la réglementation des TIC stipule:

"Dans l'ensemble, il est difficile d'utiliser ce modèle pour construire une stratégie pour le monde en développement, sauf si les pouvoirs publics centraux et locaux disposent d'une vision et de ressources pour souscrire à l'installation initiale et au fonctionnement des quelques premières années. Et même dans ce cas, la relation avec les intérêts du secteur privé (ex. les FAI) doit être clairement définie. Il doit également être démontré que la création de réseaux municipaux ne gêne ni le développement général du marché, qui doit avoir lieu au final, ni la santé des opérateurs du secteur privé."

Dans le cadre d'un projet récemment mis en oeuvre en Allemagne (2009), des municipalités ont investi dans des conduits spécifiques, dont elles sont propriétaires, afin d'encourager le déploiement de la technologie large bande dans les zones mal desservies. Ces fourreaux multifibres dédiés sont mis à la disposition des opérateurs large bande pour déployer leurs réseaux, ce qui encourage la concurrence basée sur l'infrastructure.

⁶² Stratégie large bande du gouvernement fédéral (Allemagne)
www.bmwi.de/English/Redaktion/Pdf/broadband-strategy,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=en,rwb=true.pdf

Encadré 3.8: Exemples sud-africains⁶³:

La garantie d'un certain volume de trafic de télécommunications gouvernementales représente une approche efficace du déploiement de l'accès local. En effet, les pouvoirs publics locaux jouent le rôle d'un locataire clé justifiant la participation du secteur privé au financement et au fonctionnement d'un réseau. Telle est la démarche adoptée par l'initiative Wireless Philadelphia, le projet Knysna UniFi et la ville de Johannesburg.

3.4.1.1 Partage d'infrastructure

Le FASU est en mesure de promouvoir le partage d'infrastructure, qui favorise à son tour l'efficacité des opérateurs et réduit les coûts, par la façon de concevoir ses projets d'infrastructure. Le Fonds indien pour l'obligation de service universel (USOF) en est un bon exemple. L'USOF a élaboré un plan visant à fournir une capacité de liaison suffisante pour intégrer le trafic de voix et de données du réseau d'accès dans les zones rurales vers leur réseau de base, par le renforcement du réseau de câbles à fibre optique. Ce plan prévoit que toute infrastructure déployée avec l'argent du Fonds doit assurer le libre accès dans la mesure des possibilités techniques. Cela garantit la concurrence dans le domaine du service universel et la possibilité de partage de l'infrastructure financée entre les opérateurs, tout en laissant le maximum d'avantages au bailleur de fonds. Au moins 70% de la capacité de bande passante subventionnée créée dans le cadre de ce plan doit être partagée avec les prestataires de service sous licence dans la région d'Assam, à un tarif n'excédant pas 22% du plafond actuel du TRAI.

3.4.1.2 Expérience SADC – Projets d'infrastructure

Les grands projets de réseau large bande de la région SADC n'ont pas été financés par des subventions de FASU. Hormis l'Afrique du Sud (évoquée ci-dessous), le Lesotho et le Malawi ont créé des projets d'infrastructure financés par un FASU. Ils sont en cours de réalisation et ne peuvent pas encore être évalués. La création d'un réseau dorsal national TIC (National ICT Backbone - NICTBB) en Tanzanie compte parmi les grands projets d'infrastructure de la région. De même, Broadband Infraco (organisme parapublic) a conçu un réseau de libre accès en Afrique du Sud et le gouvernement de la RDC examine un projet conjoint avec un fournisseur d'équipement.

En Afrique du Sud, un financement de 15 millions de rands (environ 2 millions de dollars US) étalé sur trois ans a été octroyé à des détenteurs de licences pour les régions mal desservies (USAL – under serviced area licensees), qui se livraient concurrence pour offrir leurs services dans des zones identifiées comme mal desservies. Les détenteurs de licences ont reçu une subvention fixe à dépenser pour l'infrastructure. Sur les sept USAL sous licence, 1 fournit toujours les services au détail. Les critiques du cadre USAL portent sur certains avantages dont il aurait bénéficié:

- Appui politique, ex. asymétrie du plan d'interconnexion.
- Politique de subvention accrue et plus ciblée, le montant réservé semble n'avoir pas suffi au regard de l'investissement requis.
- Définition du terme "mal desservi": les zones identifiées comprenaient de grandes villes dans le but de les rendre plus viables. Toutefois, il y existait aussi la concurrence des trois opérateurs de téléphonie mobile, malgré une densité de téléphonie fixe de moins de 10%.

⁶³ [www.infodev-study.oplan.org/the-study/folder.2006-02-02.6810074519/5-5-ROLE-OF-PUBLIC-PRIVATE-PARTNERSHIP/.](http://www.infodev-study.oplan.org/the-study/folder.2006-02-02.6810074519/5-5-ROLE-OF-PUBLIC-PRIVATE-PARTNERSHIP/)

- Expérience des USAL: les conditions posées par l'invitation à soumissionner n'exigeaient pas nécessairement des candidats USAL qu'ils disposent d'une expérience dans le secteur des TIC, bien qu'il s'agisse de professionnels ou de responsables communautaires expérimentés. Leur capacité à naviguer dans le domaine complexe des TIC s'en est ressentie, par exemple lors des négociations relatives à l'itinérance et à l'interconnexion avec les opérateurs historiques de téléphonie mobile et fixe.

Aucun USAF de la région SADC n'a utilisé le modèle indien, qui pose comme condition de financement le partage de l'infrastructure. Cependant, ce modèle n'est peut-être pas si incitatif dans la région SADC au regard du partage d'infrastructure en place et de la réglementation et de la législation concernant la location d'installations dans de nombreux pays de la région.

3.4.2 Projets concernant la connectivité des écoles et des bibliothèques

Bailleur de fonds: Financement privé, modèles de financement public, comme les incitations financières (y compris le FASU) et les PPP (nationaux, locaux et municipaux, ONG, donateurs, etc.)

Financement: Subventions, contributions en nature, aides et prêts, revenus des utilisateurs/accès communautaire

Les écoles sont considérées comme un excellent vecteur pour aboutir à l'accès universel, non seulement pour les étudiants et la communauté scolaire immédiate, mais également pour la communauté environnante. La connexion des écoles permet au pays de connecter les communautés. De nombreux pays (voir liste ci-dessous) ont conçu des programmes concernant la connectivité des écoles, y compris en combinant le financement d'un FSU lié aux obligations des licences et les PPP:

- Equateur
- Irlande
- Australie
- Etats-Unis

La mission de certains de ces fonds prévoit des dispositions particulières pour la connectivité des écoles.

3.4.2.1 Financement direct de la connectivité des écoles

Le Chili, la Colombie et l'Equateur offrent des exemples de pays ayant utilisé l'argent du Fonds pour financer la connectivité des écoles, en particulier dans les régions privées d'accès. Le cas de l'Équateur s'aligne sur la stratégie nationale visant à fournir à la majorité des écoles du pays une connexion Internet. Le régulateur des télécommunications (*Commission Nacional de Telecomunicaciones* ou CONATEL) a inclus la connectivité des écoles dans le plan annuel, qui identifie les objectifs d'accès et de service universels en vue d'obtenir le financement du Fonds. Le Fonds, FODETEL, a financé de nombreux programmes de connectivité pour les écoles, dont un projet de 469 000 dollars US fournissant la connexion large bande et l'accès Internet gratuit à 74 écoles du canton de Montúfar⁶⁴.

Cette activité doit également faire l'objet de mesures précises et cibler les zones et les communautés dotées d'un potentiel de durabilité à moyen terme. Elle doit être conçue pour réagir aux forces du marché grâce à plusieurs types d'instrument financier répondant aux besoins des entreprises, sans fausser ni induire en erreur les marchés embryonnaires ou émergents⁶⁵.

⁶⁴ Connect a School, Connect a Community –

www.connectaschool.org/itu-module/1/60/en/schools/connectivity/regulation/Section_3.5.1.1_USF/.

⁶⁵ www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.3286.html.

3.4.2.2 *Financement indirect de la connectivité des écoles*

Le FSU du Pakistan ne finance pas directement les écoles, mais aligne efficacement son programme de financement d'infrastructure sur celui de la connectivité des écoles. Le modèle pakistanais s'inscrit dans la stratégie pour l'accès universel et impose à l'adjudicataire des obligations en matière de connexion des institutions et des communautés éducatives. Cela inclut l'obligation de fournir à chaque établissement d'enseignement secondaire, à chaque université et à chaque bibliothèque de la zone subventionnée une connexion gratuite et un accès large bande gratuit pendant la première année, cinq PC installés en réseau local et la formation de deux formateurs⁶⁶. La même démarche peut s'appliquer à d'autres institutions publiques, comme les centres de santé et les hôpitaux.

3.4.2.2.1 **Financement d'un taux "E-Rate"**

Le terme "Education rate" ou "E-Rate" désigne une utilisation des Fonds consacrée au financement des utilisateurs, par opposition au financement de l'infrastructure. Un "E-Rate" est une démarche applicable aux défis de l'accès universel dans les écoles disposant déjà d'une connexion à une infrastructure. En mettant en place un "e-rate", le Fonds réduit les frais d'utilisation courants de toutes les écoles. Sa mise en oeuvre requiert une méthode de financement pour "payer" aux opérateurs les remises qu'ils octroient aux écoles. Le financement peut être assuré par le Fonds, auquel les écoles réclameront le remboursement de leurs frais, ou bien par les opérateurs, via l'octroi de remises directes. Ce dernier cas est plus réaliste, car les écoles sont sensibles aux coûts et ne peuvent pas toujours avancer la trésorerie en attendant le remboursement. Les montants destinés aux projets "e-rate" peuvent faire partie des obligations incombant aux opérateurs, comme en Afrique du Sud. Les opérateurs peuvent également réclamer le remboursement de la remise au Fonds, comme aux Etats-Unis. Le plan américain se décompose en six niveaux de remises afin d'adapter au mieux la subvention optimale pour les zones rurales. La pauvreté est mesurée selon le pourcentage d'étudiants éligibles au programme national de cantine scolaire qui fournit un déjeuner gratuit aux étudiants pauvres.

Deux critères s'imposent pour mettre en oeuvre un plan "e-rate": fournir une bande passante de qualité et un coût mensuel fixe prévisible pour les utilisateurs scolaires. Il convient d'instaurer comme prérequis l'existence d'un ou de plusieurs FAI dans les zones géographiques concernées, parmi lesquels les écoles feront leur choix.

3.4.2.3 *Expérience de projets de connectivité des écoles dans la région SADC*

3.4.2.3.1 **Expérience dans la région SADC – directes et indirectes**

Des programmes SchoolNet ont été créés avec l'aide de PPP dans la région SADC, au Mozambique, au Malawi, en Afrique du Sud et en Namibie (pays à l'origine du programme). SchoolNet Africa a noué des partenariats avec un large éventail d'organisations, de donateurs, d'agences de développement et de sociétés du secteur privé. Un Guide SchoolNet en Afrique a été conçu. Il vise à aider les planificateurs et les praticiens de l'éducation à intégrer les technologies de l'information et des télécommunications (TIC) dans les systèmes éducatifs⁶⁷.

⁶⁶ USF Pakistan Success Story, Pravez Iftikhar, USF CEO, presentation (www.itu.int/ITU-D/asp/CMS/Events/2010/Thailand-Broadband/Session4_Parvez_Iftikhar.pdf).

⁶⁷ www.schoolnetfrica.org/english/africansn_toolkit.html

3.4.2.3.2 Expérience dans la région SADC – "E-Rate"

Dans la région SADC, l'Afrique du Sud a établi un plan "E-Rate" dans la législation. Des projets "E-Rate" ont également été mis en oeuvre grâce à des PPP en Angola et en Zambie. Des modèles de partenariats public-privé ont aussi servi à atteindre les objectifs en matière d'"E-Rate" et de remises sur l'accès Internet dans certains pays de la région, à savoir l'Angola et la Zambie. Le FAI zambien, Zamnet, a appliqué des tarifs d'accès réduits aux membres de SchoolNet. L'Angolais Ebonet a accepté de connecter quatre écoles à Internet à un tarif spécial, inférieur de 30% au tarif normal. Cependant, les accords de ce type sont rares et du fait qu'ils existent en dehors d'un cadre formel, ils seront probablement limités dans le temps et ne couvriront qu'un nombre restreint d'écoles⁶⁸.

3.4.3 Télécentres/Cybercafés/Points d'accès à l'information (projets d'accès communautaires)

Bailleur de fonds: Financement privé, modèles de financement public, y compris la participation, incitations financières (y compris le FASU) et PPP (nationaux, locaux et municipaux, ONG, donateurs, coopératives, etc.)

Financement: Subventions, contributions en nature, aides et prêts, revenus des utilisateurs/accès communautaire

Indépendamment du modèle de financement, qu'il provienne de dons, du gouvernement, de Fonds, de groupes communautaires ou du paiement par les utilisateurs, tout modèle de projet d'accès communautaire durable doit reposer sur la demande. Si la communauté dans laquelle est installé le télécentre, le cybercafé ou le point d'accès Internet (collectivement désignés sous le terme de projets d'accès communautaires) n'a aucun *besoin* de ses services, le projet échouera et son financement sera inefficace et gaspillé.

⁶⁸ www.balancingact-africa.com/news/en/issue-no-159/top-story/e-rate-for-african-schools-shy-how-would-it-work-and-who-pays.

Encadré 3.9: Projets d'accès communautaires

Les lieux communautaires offrant un accès partagé aux ordinateurs et à Internet portent diverses appellations et sont désignés ici sous le terme de "projets d'accès communautaires". Ils se répartissent en trois grandes catégories, définies comme suit dans le Manuel pour le personnel des télécentres⁶⁹.

- **Télécentres.** Les Télécentres communautaires polyvalents relèvent souvent du secteur public, fonctionnent sous l'égide d'organes gouvernementaux ou d'organisations non gouvernementales (ONG), desservent une clientèle à faibles revenus et ont une mission de développement de la communauté. En règle générale, les télécentres proposent un vaste éventail de services de communications liés aux besoins de la communauté. Certains d'entre eux sont gratuits ou subventionnés par des agences externes, comme les pouvoirs publics ou les ONG. Ces services comprennent notamment, outre l'accès informatique et Internet: publication assistée par ordinateur, presse locale, vente ou location d'enregistrements audio et vidéo, prêt de livres, formation, photocopie, télécopie et téléphone. Certains, comme les télécottages hongrois et les télécentres de Western Australia Telecenter Network, proposent des services postaux, de banque et d'emploi.
- **Les cybercafés** désignent les cafés Internet à vocation commerciale que l'on peut trouver dans les rues adjacentes à la place Tiananmen ou dans les quartiers de Buenos Aires. Ils relèvent généralement du secteur privé et se concentrent essentiellement sur la fourniture aux clients de l'utilisation d'ordinateurs et de connexion Internet. Leurs clients sont plus urbains, ont un niveau d'éducation supérieur et sont plus aisés que les clients des télécentres. Les principales attractions des cybercafés sont les jeux et la messagerie électronique. Il existe 26 000 *PC bangs* à Séoul, en Corée, par exemple, où se rendent les jeunes de moins de trente ans pour se retrouver et jouer à des jeux en ligne. Les *PC bangs* sont financés par les sommes payées par les consommateurs et leur consommation de boissons. De même, au Pérou, environ 3 000 *cabinas* Internet du secteur privé se financent par les sommes payées par les utilisateurs (environ 0,40 \$ de l'heure) pour des services PC, messagerie électronique et Internet.
- **Points d'accès Internet.** Les points d'accès Internet s'inscrivent entre les démarches des cybercafés et des télécentres. Ils se concentrent sur Internet, plus particulièrement sur les recherches d'informations. L'exemple le plus impressionnant est celui du Community Access Program au Canada. 10 000 points d'accès ont été créés dans les zones rurales et urbaines à travers le pays entre 1994 et 2001. Des ordinateurs et des connexions réseau ont été installés dans les centres communautaires, les écoles et d'autres lieux publics pour faire du Canada "le pays le plus interconnecté du monde". La réussite canadienne a incité d'autres initiatives nationales de points d'accès Internet: le gouvernement mexicain a créé un réseau de centres communautaires numériques (DCC) au sein de son Système national e-México. Le gouvernement prévoit plus de 12 000 DCC avant 2006, couvrant 75% de la population nationale. A l'autre bout du monde, le programme Accès durable dans l'Inde rurale (SARI) a lancé dans l'Etat de Tamil Nadu un projet d'installation de "télékiosques" dans près de 100 villages du quartier de Madurai, dans la première phase d'une initiative qui verra des milliers de télékiosques s'ouvrir dans les villages de l'Etat. Les points d'accès Internet peuvent servir à soutenir des initiatives spécifiques en matière de santé, d'éducation, d'administration électronique et dans d'autres domaines similaires.

69 Définitions des télécentres, des cybercafés et des points d'accès Internet adaptées de Handbook for Telecentre Staffs, Module 1: <http://ip.cals.cornell.edu/commdev/handbook.cfm>.

Le modèle de télécentre, qui fournit l'accès vocal financé par le Fonds d'Amérique latine, a obtenu des résultats mitigés. Il a réussi en Amérique latine au milieu des années 1990, lorsque le défi consistait à combler la fracture numérique concernant essentiellement la voix. Ces centres ont d'abord permis de partager l'accès vocal, puis des services Internet, ainsi que des services administratifs de base, comme la télécopie, la photocopie et la numérisation. Au fil du temps, pour créer la demande, les télécentres ont dû sophisticationner leurs services (ex. vidéoconférence et VoIP). Ils sont devenus des points d'accès à l'information et collaborent avec d'autres services et d'autres institutions, comme les écoles, les bureaux de poste et les cafés. Ils sont donc en mesure de proposer un vaste éventail de ressources en matière d'information, de technologies et d'autres services, en particulier dans les zones rurales et mal desservies⁷⁰. Les cybercafés plutôt situés dans les zones urbaines et à vocation commerciale sont potentiellement moins éligibles au financement de l'accès universel, au regard de leur fonctionnement sur des marchés compétitifs conjuguant une forte demande et une offre plus importante.

Des projets de télécentres et de points d'accès Internet ont été menés avec succès en Amérique latine, financés notamment par la première génération de Fonds, comme en République dominicaine (programme LINCO), au Brésil (programme GESAC et projet numérique) et en Uruguay (programmes CASI et CASIL). La Hongrie a également mené avec succès un programme de ce type. Aux États-Unis, la NTIA a octroyé des aides au titre de l'ARRA afin de financer, entre autres, des centres informatiques publics et des projets durables d'adoption de la technologie large bande via son Programme d'opportunités technologiques large bande (BTOP). En cette période de convergence, soulignons l'importance que peuvent jouer les points d'accès à l'information dans la fourniture d'accès à toute une gamme de TIC, dont les services de radio et de télévision rurales. Les cas du Mali, du Tchad et de Sri Lanka qui combinent la radiodiffusion avec les télécentres et les installations de formation sont souvent cités à cet égard⁷¹.

L'expérience a montré aux administrateurs de Fonds que les télécentres réussissent davantage si des services avancés sont proposés et si les projets de télécentres suivent des projets d'infrastructure. La connectivité Internet est le pilier central de la réussite des projets de télécentre, d'où la nécessité de s'assurer que les enjeux d'infrastructure de la localité ont été gérés avant le déploiement du télécentre. Il est également important qu'il existe un réseau de télécentres, comme les villages numériques ou les centres Pasha au Kenya, ainsi qu'un modèle de financement qui tienne compte du coût total de la gestion des télécentres (y compris les frais de maintenance, les coûts d'équipement et de formation, ainsi que le renforcement des capacités) et les pérennise.

3.4.3.1 Expérience de modèles de télécentre dans la région SADC

Les projets de télécentres (et de PMCC) sont sans doute les types de projet qui rencontrent le plus de succès dans la région. Au sein de la région SADC, l'Afrique du Sud a mené un projet ambitieux de télécentres dont le déploiement a d'abord été financé par son Fonds à la fin des années 1990 et au début des années 2000, avec des résultats mitigés⁷². Le Malawi consacre actuellement ses capitaux d'amorçage à des projets pilotes de télécentres. Les enseignements tirés des projets en Amérique latine sont conformes à ceux tirés des expériences africaines, en particulier sud-africaines:

- Un large éventail de services, dont la messagerie électronique interactive, la voix (y compris VoIP) et les services de discussion, favorise leur utilisation. L'accessibilité du coût est primordiale. Les services à faible coût comme la discussion en direct et la VoIP rencontrent donc un franc succès.

⁷⁰ New Models for Universal Access, page 223.

⁷¹ Voir www.kothmale.org/ sur la réussite au Sri Lanka des *Multimedia Community Access Projects* (y compris la radiodiffusion).

⁷² Voir le rapport de Peter Benjamin.

- L'implication de la communauté dans la gestion des télécentres joue un rôle dans sa pérennisation. Cela inclut les partenariats avec des ONG locales, les pouvoirs publics locaux et les membres et responsables de la communauté.
- La connexion Internet doit être fiable, abordable, de qualité et suffisamment rapide.
- Le taux d'alphabétisation (surtout électronique) influence le taux d'adoption. La durabilité dépendra également de la mise en place de formations et de la capacité des membres de la communauté à créer leur propre contenu local et pertinent.

3.4.4 Projets de contenu et d'applications

Bailleur de fonds: Financement privé, modèles de financement public, comme les incitations financières (y compris le FASU) et les PPP (ONG, donateurs, société informatique, développeurs de logiciels, etc.)

Financement: Subventions, contributions en nature, aides et prêts

La plupart des Fonds se sont fixé pour priorité de déployer l'infrastructure. Désormais, cette infrastructure consiste en la transmission en gros et les réseaux large bande. Pour maximiser l'utilisation de ces réseaux, le contenu et les applications pertinents doivent être disponibles pour les utilisateurs. Néanmoins, la plupart des FASU ne se sont pas impliqués dans ce type de financement. Le conseil kenyan des TIC, qui facilite l'accès, est une entité distincte du Fonds au Kenya et dispose de plusieurs de soutien au développement de contenu local via l'octroi de subventions. Il subventionne également le développement d'applications. Les stratégies sectorielles en matière de TIC se concentrent davantage sur l'adoption de la technologie large bande. Il devient donc primordial de concevoir des mécanismes de promotion du développement d'informations pertinentes, conviviales, prenant en compte la culture et la langue. Le financement de contenu et d'applications peut inclure le financement de:

- production de contenu local;
- interfaces conviviales et graphiques;
- contenu local dans la langue locale;
- contenu partagé (ex. tourisme, éducation, administration électronique) d'intérêt local, autant que possible à l'échelle de la communauté.

3.4.4.1 Expérience de contenu et d'applications dans la région SADC

Aucune expérience de fonds de la région SADC ne semble avoir financé de contenu ou d'applications. Pourtant, il existe une Agence pour la diversité et la conception de médias spécifique en Afrique du Sud, qui collecte les contributions forfaitaires des diffuseurs. Ce fonds finance le développement du secteur des médias local. Les FASU de la région SADC, consacrés à la radiodiffusion (Afrique du Sud) ou à un ensemble de communications électroniques plus vaste (Tanzanie et Malawi), peuvent envisager d'utiliser leurs fonds pour stimuler la demande par le biais d'investissement dans du contenu et des applications à utiliser conjointement avec les services avancés, incluant ainsi la technologie large bande et l'accès Internet dans leurs objectifs en matière d'accès universel.

3.4.5 Projets pilotes

Bailleur de fonds: Financeurs privés, FASU ou autres options de financement, comme les donateurs, et ONG

Financement: Subventions, contributions en nature, aides et prêts

Pour garantir le développement et l'innovation du Fonds, le financement peut être réservé à des projets pilotes dans des zones en développement ou à des idées novatrices susceptibles de résoudre les problèmes d'accès. Le Fonds peut ainsi tester constamment, en collaboration avec des ONG et des donateurs, de nouvelles démarches et de nouvelles technologies. Dans l'idéal, les expériences réussies peuvent franchir une étape supérieure et devenir des projets (financés par le Fonds, des PPP ou d'autres financements publics).

Les projets pilotes sont globalement conduits selon les bonnes pratiques. Il est fondamental que les objectifs du projet pilote soient clairs et que le Fonds ait élaboré une "Présentation des objectifs" avant son démarrage. Un projet pilote, du fait de sa taille réduite et parce qu'il s'agit d'un test, court le risque de ne pas être aussi bien préparé qu'un projet "réel" ou "à grande échelle".

La Présentation des objectifs d'un projet pilote doit exposer les fins du projet et inclure les chapitres suivants:

- Objectifs: quelle est la thèse à vérifier?
- Equipe de projet: quels membres du Fonds et de ses partenaires s'impliquent dans le projet pilote? Répartition des rôles et des responsabilités.
- Définition et taille de l'échantillon: lieu/population/technologie testés et motifs.
- Calendrier: dates de début et de fin pour une gestion satisfaisante du projet pilote.
- Budget: quel est-il? Qui paie quelles parties (en cas de partenariat)?
- Plan de suivi et d'évaluation: que mesure-t-on? Indicateurs à évaluer. Quelles sont les données de référence?
- Chevauchement de projets: une analyse approfondie du paysage a-t-elle été menée pour définir si d'autres organes réglementaires conduisent des projets susceptibles de chevaucher ou d'interférer avec celui-ci? Besoin de coordination.

3.4.5.1 Expérience de projets pilotes dans la région SADC

Tableau 3.12: Projets pilotes SADC, cas du Mozambique

Le Mozambique a lancé un projet pilote de service Internet pour fournir un niveau de service avancé à quatre centres de quartier dans les provinces de Zambézia et de Nampula, via des POP Internet et un rayon de service minimum de 5 km autour du centre du quartier. L'appel d'offres Internet a été attribué à l'opérateur sans fil large bande du Mozambique INTRA Lda.

Plusieurs projets pilotes sont en cours dans tous les pays de la région. Il est prévu que les Fonds mènent des projets pilotes au Malawi, au Mozambique, en Afrique du Sud et en Tanzanie en 2011. L'expérience montre qu'il est fondamental que les Etats Membres s'assurent que les projets pilotes ne sont pas considérés comme la première étape d'un projet plus important, qu'ils sont conduits par le Fonds qui coordonne les partenaires et non l'inverse, qu'ils font participer la communauté et qu'ils sont planifiés de manière appropriée. En outre, la formation et la préparation du projet pilote, son suivi et l'enregistrement de tous ses aspects sont la clé de sa réussite et primordiaux pour une éventuelle reconduction à l'avenir.

Le risque auquel s'exposent les projets pilotes, comme l'a montré l'expérience de nombreux pays et comme indiqué ci-dessus, est que le gouvernement, le régulateur ou le Fonds s'engage dans de nombreux projets pilotes sans jamais capitaliser leurs résultats sous forme de projet. Par ailleurs, les projets pilotes totalement financés mais mal contextualisés n'alertent pas le gouvernement sur les questions de durabilité et de viabilité à long terme. Les projets pilotes de télécentres en Afrique du Sud à la fin des années 90, par exemple, ont prouvé l'utilité du concept. Toutefois, lorsqu'ils sont devenus des projets autonomes, des problèmes sont survenus en matière de formation, d'appropriation par la communauté et de maintenance.

Encadré 3.10: Documents type/de référence: catégories de projet

Il existe divers types de projet, depuis ceux dédiés au déploiement de l'infrastructure jusqu'à ceux traitant de la conception de contenu. Il peut s'agir de projets à long terme ou de projets pilotes. Malgré la diversité des projets, de nombreuses questions clés communes doivent être traitées, comme les répercussions sur le genre, la disponibilité et l'accessibilité par les handicapés et la durabilité des projets. D'une manière générale, les guides de bonne pratique de conduite de projets sont utilisés et les besoins des utilisateurs sont pris en considération. Voici quelques exemples de lignes directrices de bonnes pratiques applicables à toutes les catégories de projet:

- Projets pilotes: "Practical Guide to Pilot Projects and Large Scale Deployment of ICTs in the Education Sector (Initiative mondiale en faveur de l'enseignement télévisuel dans les écoles et les communautés)" www.gesci.org/assets/files/Knowledge%20Centre/pilot-ICT-projects.pdf
 - Intégration des besoins des personnes handicapées: "E-Accessibility Policy Handbook for People with Disabilities (UIT, G3ict et le Centre pour Internet et la société)" www.telecentre.org/group/telecentrefordisabilities/forum/topics/eaccessibility-policy-handbook?xg_source=activity ou www.cis-india.org/advocacy/accessibility/e-accessibility
 - Projets de télécentres: "Handbook for Telecentre Staffs" www.ip.cals.cornell.edu/commdev/handbook.cfm
 - Projets de télécentres: "Guide pratique des centres multimédia communautaires" www.portal.unesco.org/ci/fr/ev.php-URL_ID=15709&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Projets relatifs à la connectivité des écoles: "ITU Connect a School, Connect a Community" www.connectaschool.org/
- Projets relatifs à la connectivité des écoles: "Useful budgeting tool to assist in calculating the Total Cost of Ownership for large scale deployments (Excel)" www.gesci.org/knowledge-tools.html#ict

Encadré 3.11 RÉSUMÉ: appliquer les connaissances, mettre en oeuvre des projets. Quelques expériences

Les recherches sur la mise en oeuvre de projets de service universel ont permis aux Etats Membres de tirer une série d'enseignements de l'expérience de pays développés et en développement ayant financé des projets d'accès universel⁷³:

- **Les projets s'exposent au risque du "syndrome du projet pilote".** Les projets pilotes sont importants pour vérifier la viabilité d'un projet dans une zone ou une communauté donnée. La plupart des pays de la région ont d'abord lancé une version à petite échelle avant de procéder au déploiement régional ou national complet, souvent avec le soutien financier d'un donateur ou d'une ONG. Le risque auquel s'exposent les projets pilotes, comme l'a montré l'expérience de nombreux pays, est que le gouvernement, le régulateur ou le Fonds s'engage dans de nombreux projets pilotes sans jamais concevoir de projet "réel". Par ailleurs, les projets pilotes totalement financés mais mal contextualisés n'alertent pas le gouvernement sur les questions de durabilité et de viabilité à long terme. Les projets pilotes de télécentres en Afrique du Sud à la fin des années 90, par exemple, ont prouvé l'utilité du concept. Toutefois, lorsqu'ils sont devenus des projets autonomes, des problèmes sont survenus en matière de formation, d'appropriation par la communauté et de maintenance.
- Le financement ne se limite pas à la fourniture de ressources financières. Les bailleurs de fonds doivent jouer un rôle stratégique dans la conception et la présentation des projets. Ils doivent aussi participer au suivi et à l'évaluation, comme indiqué dans les sections précédentes. **Toutefois, les bailleurs de fonds ne sont pas responsables de la mise en oeuvre du projet.** Dans le cas du FASU, la mise en oeuvre du Fonds n'est pas synonyme de la mise en oeuvre des projets; la distinction est fondamentale. De nombreux projets ont échoué, parce que les Fonds, dépourvus d'expérience de mise en oeuvre de projets et d'expérience communautaire et manquant de capacité, sont devenus des exécutants.
- L'utilisation des fonds pour l'accès universel dans le cas de télécentres communautaires (ex. projets pilotes en Afrique du Sud, au Malawi, au Mozambique) a donné des résultats mitigés. En effet, ces projets d'accès public exigent des programmes complémentaires, comme ceux concernant **l'éducation, les applications et le contenu, pour garantir l'utilisation efficace d'Internet. Les partenariats sont efficaces, mais tous les partenaires doivent jouer leur rôle.**
- Les programmes d'accès universel ne se substituent pas à la réforme sectorielle ni à la mise à jour périodique du cadre juridique, réglementaire et institutionnel. De nombreux opérateurs d'Amérique latine ont indiqué que le principal enjeu de la prestation de services dans les zones rurales n'est pas d'ordre commercial. Les obstacles sont plutôt de nature juridique ou réglementaire. Cela comprend les licences et les permis, la gestion du spectre et les frais, l'interconnexion, les droits de passage, les taxes et autres commissions imposés par l'Etat et les pouvoirs publics locaux, ainsi que l'absence d'exigence de partage de l'infrastructure. La réforme sectorielle doit précéder les interventions relatives à l'accès universel, comme indiqué dans la partie 1 (liste de contrôle concernant la réforme sectorielle).
- Du point de vue de l'infrastructure, le manque de transmission en gros, de systèmes dorsaux nationaux et de dernier kilomètre dans les réseaux large bande constitue un goulet d'étranglement pour les objectifs de couverture et d'accès universels. L'accès mobile au dernier kilomètre est de moindre importance dans la plupart des pays du point de vue du réseau, mais l'accessibilité du coût peut poser problème. Ces différentiels d'infrastructure sont des obstacles de taille à la fourniture de solutions large bande pour le dernier kilomètre utilisant des nouvelles technologies filaires ou sans fil.

⁷³ Premières recommandations des "New Models for Universal Access to Telecommunications Access in Latin America", 2007. Adapté par les auteurs pour correspondre à la situation de la région SADC.

- Les programmes d'accès universel se consacrent essentiellement à stimuler l'offre et sont surtout conçus par des agences gouvernementales dans le cadre d'une démarche descendante. Quelques pays ont récemment autorisé des opérateurs et des communautés locales à proposer des programmes ou des projets pilotes d'accès universel. Néanmoins, ces démarches ascendantes posent des difficultés particulières aux fonds du secteur public, car elles évitent toute procédure d'appel d'offres et tout mécanisme évaluant le niveau adéquat de subvention.
- De nombreux programmes d'accès universel souffrent d'un manque d'objectifs clairs et de mesures pertinentes, dans leur conception et dans le suivi des avancées. Ces objectifs sont essentiellement liés à ceux de l'accès universel national, comme la distance moyenne que les gens doivent parcourir pour atteindre une cabine téléphonique ou un télécentre ou le taux de pénétration nationale ou régionale à un niveau national ou inférieur, qui fournissent une référence de base, mais inappropriée pour mesurer la réussite ou l'échec des programmes d'accès universel. La définition des objectifs mesurables et les mesures d'évaluation réelle sont donc essentielles (voir le Tableau 30).
- Le **service** universel n'est pas encore un objectif dans la plupart des pays en développement. La concentration sur l'accès universel plutôt que sur le service universel est une décision rationnelle au regard des limites des ressources humaines et financières et des différentiels d'accès du marché dans les pays de la région.

3.5 CALCUL DES COÛTS DU SERVICE ET DE L'ACCÈS UNIVERSELS

3.5.1 Modélisation des coûts: expérience globale et bonnes pratiques

Lorsque les programmes pertinents ont été identifiés, l'un des enjeux auxquels sont confrontés les financiers et les administrateurs du Fonds concerne la détermination du niveau de subvention nécessaire, la décision du niveau de financement à allouer à chaque programme et la répartition du financement entre les projets. Comme indiqué précédemment, les subventions, dans le cas d'un Fonds, doivent être allouées aux projets non viables sur le plan économique pour que les prestataires commerciaux offrent leurs services. En résumé, **le niveau de subvention doit combler le différentiel entre le niveau d'investissement qu'une société serait prête à engager et l'investissement requis pour offrir le service.** Une démarche basée sur les coûts aidera les administrateurs du Fonds à définir la valeur du différentiel. Toutefois, au fil du temps et grâce aux expériences d'autres pays, il apparaît clairement que la détermination des "coûts" est complexe sans pour autant être très précise.

Si l'on adopte une démarche de calcul des coûts basé sur les OSU, le choix de la méthodologie des coûts est fondamental. Cette décision exige:

- une consultation publique;
- la mise en place de systèmes comptables experts par les opérateurs à cette fin uniquement;
- des connaissances en modélisation des coûts et analyse des coûts de l'administrateur du Fonds.

L'expérience en matière de démarches basées sur les coûts dans la détermination des subventions a montré que les divergences d'informations qui existent entre l'administrateur du Fonds et les opérateurs peuvent influencer la détermination finale des coûts et conduire au financement inefficace des projets. L'opérateur possède une connaissance nettement plus approfondie des coûts de ses opérations que l'administrateur du Fonds. Par ailleurs, il est dans l'intérêt de l'opérateur d'augmenter les coûts au regard de la subvention éventuelle qui peut en résulter.

3.5.1.1 Projets différents, coûts différents

Outre les questions précédentes sur l'obtention d'informations précises sur les coûts, il est évident que des projets différents génèrent des coûts distincts et des structures de coûts divergentes. Les coûts d'un projet de déploiement d'infrastructure seront calculés différemment de ceux d'un projet "E-Rate" ou d'un projet d'installation de laboratoires informatiques dans les écoles. Les hypothèses de coûts, les choix de déploiement de la technologie et les estimations de revenus divergeront d'un projet à l'autre et d'un pays à l'autre. Chaque Etat Membre doit reconnaître que l'objectif de la conduite de l'analyse du coût initial est d'obtenir une tarification à titre indicatif, qui sera confirmée par un appel d'offres ou par d'autres procédures d'attribution de projet.

L'analyse des coûts implique les éléments suivants:

- Données de marché inférieures au niveau national, de préférence relatives à la zone où le service doit être fourni.
- Accès TIC: niveaux de pénétration nettement inférieurs au niveau national, ex. cabines téléphoniques dans la zone du projet, télécentres, accès mobile (couverture du réseau), services mobiles (abonnés), lignes fixes, accès Internet (domiciles, entreprises, partagés) et accès large bande (domiciles, entreprises, partagés).
- Données géographiques relatives à la zone du projet: relief (montagnes, collines, vallées, forêts, déserts), qui influencera la planification du réseau, les coûts de sa construction et le choix de technologie.
- Population et centre de la population: population totale de la région, de la zone, centres importants de population et niveaux d'urbanisation.

3.5.1.2 Modèles de coûts

3.5.1.2.1 Modèle voix TIC et modèle accès public

Divers modèles existent pour estimer les coûts des projets en matière de TIC. Deux des modèles les plus conviviaux sont le modèle voix TIC⁷⁴ et le modèle large bande accès public⁷⁵ de la Banque mondiale. Ces deux modèles déterminent la viabilité commerciale basée sur l'équilibre des coûts et des revenus à n'importe quel endroit du pays. Ces modèles évaluent les revenus associés à toute zone particulière sur la base de:

- La densité de population, la répartition des revenus et la part de budget hypothétique destinée à la téléphonie vocale dans le cas du modèle voix TIC.
- La densité de population, la répartition des revenus et la part de budget hypothétique destinée aux services large bande.

Les coûts de la desserte d'une zone particulière selon ces modèles se fondent, entre autres, sur le sol, le plan du réseau nécessaire pour couvrir la zone et servir la demande estimée (ex. la taille de la cellule), ce qui définira alors notamment le nombre de stations de base à construire.

Le modèle voix, qui est un **modèle de service privé**, ne prévoit que les coûts de fourniture d'un signal voix, sans tenir compte des combinés et des chargeurs, ni d'aucun équipement au domicile des consommateurs. Le modèle large bande, qui est un **modèle d'accès public**, prévoit uniquement les coûts de fourniture de la connectivité large bande extérieure. Ces coûts excluent ceux liés à la vente de détail locale de services large bande (via les boutiques de téléphonie et les cafés Internet) et la fourniture d'ordinateurs, de portables, de claviers, de prises et d'autres équipements nécessaires pour accéder à Internet.

⁷⁴ www.infrastructureafrica.org/tools/models/ict-voice-model.

⁷⁵ www.infrastructureafrica.org/aicd/tools/models/ict-broadband-universal-coverage-model.

3.5.1.2.2 Modèles descendants pour les tarifs, l'interconnexion et le service universel

COSITU et **COSITU SP2** sont des modèles descendants qui aident les administrateurs de Fonds à évaluer les coûts. Ils facilitent l'évaluation des coûts, la sensibilité aux risques du marché (BETA) dans le calcul des coûts d'immobilisation du capital, la possibilité d'exclure le service interurbain du calcul des montants du déficit d'accès lorsque les politiques réglementaires l'exigent (ex. au Venezuela), ainsi que la visibilité des actifs incorporels, dont le traitement diffère de celui des actifs corporels. Le modèle COSITU est disponible auprès de l'UIT. Il a été délibérément choisi un concept de calcul des coûts tenant compte des données disponibles dans presque tous les pays en développement. Le modèle COSITU calcule la répartition des coûts liés aux obligations de service universel et procure les informations nécessaires pour déterminer les répercussions des politiques de service universel, ainsi que la formulation des politiques y afférentes.

3.5.1.2.3 Modèle de coûts pour les projets de connectivité des écoles à grande échelle

Le GESCI a conçu un modèle de coûts pour les projets de connectivité des écoles sur le plan régional et national, basé sur Excel et disponible à www.gesci.org/knowledge-tools.html#tco. Il adopte une démarche de coût total du fonctionnement, qui gère les coûts d'infrastructure et les coûts cachés, comme la formation, la maintenance et l'utilisation. La démarche est donc globale.

Tableau 3.13: Outil de modélisation du coût total de la propriété⁷⁶

Outil de coût total de la propriété, contenu	
Etape 0: Hypothèses	Contient des paramètres de base du projet pour tous les calculs, comme le nombre d'écoles et d'étudiants.
Etape 1: Coûts centraux	Contient les éléments de calcul des coûts concernant la planification centralisée et la gestion du projet, tant au lancement que de manière continue pendant 5 ans.
Etape 2: Toutes les écoles, coûts de lancement	Contient tous les coûts de lancement (uniques) du déploiement dans toutes les écoles.
Etape 3: Toutes les écoles, coûts de gestion	Contient tous les coûts réguliers liés à l'extension et à la maintenance du projet dans toutes les écoles.

3.5.1.3 Tendances de modélisation récentes

Du fait de la complexité de la modélisation des coûts et malgré l'aide que cela apporte aux administrateurs du Fonds et aux financeurs du projet d'accès universel pour évaluer les coûts et établir la subvention maximale, il ne leur est plus imposé de s'engager dans une analyse de coûts onéreuse, complexe et consommatrice de temps visant à déterminer une subvention basée sur les coûts. Il est plutôt préconisé d'avoir recours à des enchères inversées étayées par des points de référence ou à des outils de modélisation des coûts, comme ceux évoqués dans la section précédente, dans le but d'allouer des subventions au moindre coût. Deux démarches se sont désormais imposées en matière de calcul de coûts:

⁷⁶ www.gesci.org/knowledge-tools.html#tco.

- Utiliser les informations relatives aux coûts pour estimer la subvention maximale de manière approximative;
- Utiliser les points de référence tirés des informations locales, régionales et internationales.

Encadré 3.12: Abandonner la modélisation détaillée des coûts

Les Etats-Unis ont récemment examiné leur système de financement pour les zones à coût élevé. Depuis une décennie, le financement total des zones à coût élevé a quadruplé pour atteindre 7 milliards de dollars US par an. Au cours de cet examen, la Commission conjointe entre le niveau fédéral et les Etats a envisagé d'introduire des enchères sur la base d'expériences de pays en développement, mais en les modifiant pour s'adapter aux conditions américaines. Cela déterminera le montant de financement disponible. De nombreux commentateurs sont convaincus que les enchères conviennent mieux que les démarches administratives à cet égard.

L'Australie a eu recours à un amendement législatif pour valider l'abandon de la démarche de modélisation des coûts, cette dernière décennie:

En 2000, un amendement important a été apporté à la législation. La formule de calcul des coûts de service universel Internet, jusque-là fondamentale pour le calcul des subventions liées aux OSU, n'a pas été incluse dans l'amendement législatif. Les amendements ne préconisent aucune méthodologie de calcul ou de détermination par un autre moyen des subventions liées aux OSU. La législation prévoit seulement que le ministère détermine les subventions liées aux OSU en concertation avec l'ACMA. Le ministère⁷⁷ est en droit de déterminer les subventions de prestations de services au titre des OSU dans une zone de service universel jusqu'à trois années à l'avance.

Tableau 3.14: Financement des OSU et accords relatifs aux subventions, par année, pour l'Australie⁷⁸

	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Extensions de zones	21 266 489 \$	19 087 175 \$	17 131 189 \$	17 131 189 \$	17 131 189 \$
Cabines téléphoniques dans les extensions de zones	2 084 385 \$	2 133 213 \$	2 183 183 \$	2 183 183 \$	2 183 183 \$
Zones pilotes NSW/Qld et SA/Vic	15 468 902 \$	12 689 765 \$	10 412 164 \$	10 412 164 \$	10 412 164 \$
Cabines téléphoniques hors des extensions de zones	11 145 976 \$	11 407 073 \$	11 674 286 \$	11 674 286 \$	11 674 286 \$
Zone standard	121 438 120 \$	112 374 354 \$	103 675 415 \$	103 675 415 \$	103 675 415 \$
TOTAL	171 403 872 \$	157 691 580 \$	145 076 237 \$	145 076 237 \$	145 076 237 \$

⁷⁷ www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_312204.

⁷⁸ www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_2483#uso.

3.5.2 Expérience dans la région SADC

Il semble qu'aucun pays de la région n'ait développé de modèles de coûts pour déterminer les coûts de service universel. La plupart des Fonds a utilisé l'appel d'offres concurrentiel et les subventions à moindre coût pour parvenir aux "coûts" et définir ainsi la subvention maximale. La partie 3 de la section concernant la "procédure d'appel d'offres" aborde ce point plus en détail.

Le financement des différentiels dans certains pays de la région SADC a été évalué selon le modèle de coûts du Groupe de la Banque africaine de développement sur la base de données datant de 2006. Les Etats Membres sont invités à consulter le modèle afin d'évaluer la précision des données de référence fournies et d'obtenir une indication des coûts dans leur pays respectif. Les estimations se basent sur une analyse des différentiels d'accès et les coûts de réseau GSM et CDMA habituels. Ces informations peuvent être utilisées conjointement avec une procédure d'appel d'offres pour parvenir à un niveau de subvention optimal, alimenté par le marché.

Tableau 3.15: Financement du différentiel de couverture du réseau dorsal fibre optique dans la région SADC

(TOTAL de la subvention maximale donnée à titre indicatif)

	Différentiels (km)	Investissement nécessaire (en millions de dollars US)
Angola	782	21
Rép. dém. du Congo	1 781	48
Lesotho	2	<1
Malawi	477	13
Mozambique	21	1
Afrique du Sud	12	<1
Tanzanie	1 220	33
Zimbabwe	226	6
Total	5 158	139

Source: *Infrastructure in Africa: A Time for Transformation*, p. 68 - <http://www.infrastructureafrica.org/rec/sadc-southern-africa-development-community>

Encadré 3.13: Documents type/de référence

La modélisation des coûts est une procédure très complexe. Il convient d'accorder toute l'attention nécessaire à la démarche adoptée. Voici quelques documents de référence utiles à cet égard:

- African Development Bank Group ICT Voice Model (modèle voix TIC) www.infrastructureafrica.org/aicd/tools/models/ict-voice-model
- African Development Bank Group Universal Broadband (public access) Model (modèle large bande accès public) www.infrastructureafrica.org/aicd/tools/models/ict-broadband-universal-coverage-model
- UIT, COSITU et COSITUSP2 www.itu.int/ITU-D/finance/COSITU/index.html
- GESCI School Connectivity cost model (Modèle de coûts pour les projets de connectivité des écoles à grande échelle) – www.gesci.org/knowledge-tools.html#tco.
- Telcentre Toolkit – Making the Connection, Scaling Telecentres for Development – www.connection.aed.org/pages/MakingConnections.pdf

3.6 CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ

3.6.1 Coûts d'éligibilité

3.6.1.1 *Financement des dépenses d'investissement, des dépenses d'exploitation ou des deux*

Une décision importante, souvent reflétée dans la législation ou le mandat du Fonds, concerne la destination des subventions. La politique relative aux subventions ou les lignes directrices relatives aux coûts éligibles doivent le stipuler.

De nombreux Fonds se concentrent sur l'octroi de subventions aux infrastructures, comme celui du Pakistan, dont les allocations de fonds sont initialement restreintes aux dépenses d'investissement. Au regard de l'aspect durable des projets, il est désormais préconisé d'adopter une démarche prenant en considération le coût total du fonctionnement. Lorsque l'infrastructure existe, il peut être nécessaire de financer des dépenses d'exploitation – comme les ressources humaines, les dépenses d'énergie et les coûts de transmission – à couvrir pour pérenniser le projet dans les zones rurales, où ces coûts sont parfois supérieurs à ceux de réseaux urbains.

Le modèle FSU au Pakistan a choisi de subventionner les dépenses d'investissement. Les premières enchères ont retenu l'intérêt et suscité de nombreuses offres du marché. Cependant, la combinaison de dépenses de fonctionnement élevées et de faibles revenus dans les zones rurales décourage les opérateurs pakistanais de soumissionner pour des projets dans des zones plus isolées et moins densément peuplées. Le FSU pakistanais a résolu ce dilemme en publiant un document destiné à la consultation publique⁷⁹, qui présente une synthèse de qualité sur les dépenses de fonctionnement liées aux projets d'infrastructure dans les zones rurales. Le FSU a proposé que les coûts de fonctionnement d'un réseau GSM ou CDMA courant dans une zone rurale, variant selon le lieu, la population, le trafic, etc. recouvrent:

- Les dépenses d'énergie (60%), dont
 - Commercial (20%)
 - Carburant de la génératrice (40%)
- Coûts liés à la transmission/au raccordement (15%)
- Autres dépenses (25%), dont
 - Frais de sécurité (5%)
 - Fonctionnement et maintenance (O&M) (18%)
 - Frais d'assurance (2%)

Les coûts susmentionnés sont réputés supérieurs dans les zones rurales par rapport aux zones urbaines, du fait des caractéristiques des zones en question.

⁷⁹ www.usf.org.pk/FCKeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/UserFiles/resources/rtes/RTeS%20Consultation/RTeS%20Subsidy%20Consultation%20Paper%2018Nov09%20-%20Ver007.pdf.

3.6.1.2 Projets hors infrastructure

Dans le cadre de cette prise de décision, les projets hors infrastructure ont néanmoins toute leur importance. Idéalement, le financement de certains projets, comme ceux encourageant les applications et le contenu ou ceux stimulant la demande, tels que les programmes "E-Rate", de télécentres ou pour les écoles, ne couvrent pas l'infrastructure. Les dépenses d'investissement concernent l'équipement et le mobilier, mais dans ces cas précis, le financement des dépenses de fonctionnement est encore plus critique.

3.6.2 Soumissionnaires éligibles

On exige des projets qu'ils ne faussent pas le marché. Cette condition importante s'applique indépendamment du modèle de financement adopté. Elle est primordiale dans la conception des procédures d'appel d'offres et dans la détermination des soumissionnaires éligibles, qu'il s'agisse d'un modèle de financement traditionnel par un Fonds ou dans le cas de PPP.

L'administrateur du Fonds doit répondre à un certain nombre de questions pour déterminer l'éligibilité d'un soumissionnaire, notamment si les catégories d'entreprises suivantes sont éligibles: en règle générale, les catégories considérées incluent:

- Entités publiques: en Australie et en Inde, les entités publiques bénéficient du Fonds et sont donc éligibles à la soumission d'offres. Cependant, la concurrence doit s'exercer équitablement et de la même manière pour les entités publiques et les acteurs du marché titulaires de licence.
- Nouveaux entrants: de nombreux pays excluent (implicitement) les nouveaux entrants par le biais de critères d'éligibilité, comme l'absence d'historique.
- Sociétés non titulaires de licence qui, comme dans les pays d'Amérique latine où la fourniture de l'accès universel était considérée comme un moyen d'obtenir une licence sur des marchés fermés par ailleurs, soumissionnent pour certains projets régionaux (et des licences).

3.6.3 Zones éligibles

Les administrateurs de Fonds doivent prendre une décision importante concernant la définition des zones où se livrera la concurrence. Les administrateurs de Fonds doivent, entre autres considérations majeures de départ, tenir compte des intérêts des concurrents, évaluer les intérêts commerciaux apparents des acteurs susceptibles de soumissionner, et grouper les zones d'accès et de service universels de façon à accroître leur attractivité et à optimiser le nombre de concurrents.

Les zones éligibles varient selon le service ou le réseau à fournir. Le modèle traditionnel d'accès universel, comme indiqué dans la deuxième partie du Guide, sert à identifier les différentiels d'accès du marché. Le FASU, quant à lui sert à financer le déploiement hors des différentiels d'efficacité du marché.

Toutefois, dans le cas des projets de réseau de prochaine génération et des projets large bande (dont le déploiement n'est encore qu'à son début, et ce bien qu'il soit crucial que le public accède aux services très rapidement afin de participer efficacement à la société), l'évaluation de l'accès au marché, des différentiels d'efficacité et de la fracture numérique ne permettra pas d'identifier les zones prioritaires. En fait, les réseaux large bande et de prochaine génération, dont les besoins de financement divergent, ne doivent toutefois pas être financés par des mesures faussant le marché et doivent adopter un nouveau modèle. Les Lignes directrices de l'UE concernant les aides d'Etat tiennent compte d'une carte codée par couleur, des zones qui devraient recevoir des fonds. Pour rappel, les zones dépourvues d'infrastructure large bande sont "blanches" et prioritaires pour recevoir une aide. Les zones "grises" ne disposant que d'un seul réseau et les zones "noires" disposant d'au moins deux réseaux de prestataires réseau large bande passeront plus difficilement le test de marché pour obtenir l'aide d'Etat. Dans le cas des NGN, les Etats Membres doivent prendre en considération non seulement les infrastructures NGN existantes, mais aussi les plans d'investissement concrets des opérateurs de télécommunication visant à déployer lesdits réseaux à court terme.

3.6.4 Expérience dans la région SADC: critères d'éligibilité

3.6.4.1 *Éligibilité des entités publiques/organismes parapublics/entreprises publiques à leur financement*

Le principal problème concernant les entreprises publiques concourant pour des subventions réside dans le risque de conflit d'intérêts, puisque la concurrence pour l'accès et le service universels résulte de la mise en oeuvre de la politique gouvernementale. Cela pose la question de l'impartialité du gouvernement dans l'octroi des subventions pour l'accès et le service universels, si l'une des entreprises participantes est publique ou parapublique. Ce scénario doit être envisagé dans les pays de la région SADC comme:

- L'Afrique du Sud vis-à-vis de Sentech, Telkom, Broadband Infracore, SABC
- La Zambie vis-à-vis de Zamtel
- La Tanzanie vis-à-vis de TTCL, Airtel (ex-Zain)
- Le Swaziland vis-à-vis de MTN Swaziland.

Les bonnes pratiques montrent que l'octroi de projets à des entreprises publiques ne pose aucun problème fondamental dans la mesure où la procédure respectée est transparente et équitable, ce qui renvoie au cadre institutionnel. La procédure de sélection de l'entité publique comme prestataire d'accès universel doit être publique (via des procédures de consultation) et équitable. D'autres participants occupant une position similaire sur le marché doivent avoir eu la possibilité de soumissionner. Dans un contexte libéralisé, le gestionnaire du Fonds doit opérer hors du ministère et ne pas être responsable de la conduite de la procédure. Les sociétés doivent contribuer au FASU.

3.6.4.2 *Éligibilité des nouveaux entrants et des petits acteurs*

Aucun pays de la région SADC n'a explicitement exclu les nouveaux entrants de ses procédures d'appel d'offres. Les nouveaux entrants contribuent au Fonds, mais sont souvent exclus de la participation à la procédure d'appel d'offres faute d'expérience suffisante ou d'historique sur le marché. Exemple: l'un des critères impose cinq années d'expérience dans le déploiement de réseaux, or le dernier entrant a obtenu sa licence trois ans auparavant. Cette exigence disqualifie d'entrée cette société.

3.6.4.3 *Éligibilité de sociétés ne détenant pas de licence ou qui ne contribuent pas au Fonds*

En Afrique du Sud, les licences d'accès et de service universels ont été émises ainsi. Aucun autre pays de la région SADC ne semble avoir accordé de licence à des soumissionnaires ayant emporté des subventions pour l'accès et le service universels. Les opinions et les démarches sont variées quant à l'éligibilité d'entreprises ne détenant pas de licence mais expérimentées dans les procédures d'appel d'offres. Les sociétés ne détenant pas de licence se répartissent en deux catégories. La première regroupe les entreprises internationales disposant d'une expérience sur un marché étranger, mais pas d'une licence nationale. Elles ne contribuent donc pas au Fonds. La deuxième catégorie regroupe les entreprises locales prestataires de services hors licence (ex. les cafés Internet). Un débat a lieu pour savoir si ces entreprises, en particulier celles de la première catégorie, doivent être intégrées.

Dans certains cas, la licence est octroyée automatiquement avec l'aide, ce qui règle le problème. Dans le cas contraire, le Manuel de l'UIT préconise:

En règle générale, les opérateurs existants occupent une position plus favorable que les nouveaux entrants locaux ou étrangers pour emporter un appel d'offres concurrentiel pour l'accès et le service universels, car ils connaissent le marché et disposent d'un réseau existant et d'activités de prestation de services dans le pays, qu'il leur

suffit peut-être d'étendre. A l'inverse, les nouveaux entrants doivent créer un réseau et des opérations de toutes pièces. Néanmoins, les nouveaux entrants peuvent emporter des appels d'offres pour l'accès et le service universels, si les acteurs locaux ne souhaitent pas soumissionner ou si le nouvel entrant souhaite faire une offre très basse au titre d'une stratégie à long terme visant à entrer sur le marché. Une situation similaire peut survenir lorsque les technologies à faible coût deviennent accessibles et disqualifient tout avantage concurrentiel des opérateurs locaux en place, qu'ils auraient acquis du fait de leur présence sur le marché.

3.7 OCTROI DES SUBVENTIONS

3.7.1 Subventions intelligentes

Les lignes directrices spécifiques relatives aux subventions intelligentes, conformes à celles présentées dans le Kit d'aide sur la réglementation des TIC, stipulent qu'une subvention intelligente octroyée par un financeur de projets d'accès universel doit:

- être unique;
- encourager les économies de coûts et la croissance du marché;
- donner l'impulsion initiale à un projet ou à un service dans le but de voir ultérieurement ce programme devenir commercialement viable;
- encourager la prestation de services dans les régions où, sans subvention, les investisseurs pourraient hésiter à investir;
- lier les subventions à des résultats optimaux;
- intégrer dans sa conception des incitations à réduire les coûts;
- intégrer et faciliter la bonne gouvernance.

3.7.2 Enchères inversées

La Partie 1 du Guide évoquait la possibilité pour les acteurs privés de "jouer" et de contribuer à atteindre les objectifs nationaux d'accès universels. Les financeurs doivent choisir les opérateurs bénéficiaires des subventions (intelligentes) ou du financement selon une procédure juste et transparente.

Les enchères inversées permettent de répartir des sommes provenant du Fonds. Le principe des enchères place l'administrateur du Fonds dans une position de recevoir les estimations de coûts (comme celles obtenues avec le modèle du Groupe de la Banque africaine de développement) et de les comparer aux données de coûts communiquées par les opérateurs lors de la procédure d'appel d'offres. Une procédure juste et transparente impliquant plusieurs soumissionnaires attribuera le projet et la subvention y afférente à celui qui demande la plus faible subvention. Ils sont donc motivés à soumettre le coût le plus proche du coût réel de la prestation de service (voire inférieur, comme en Inde en 2007). Les pays utilisant les enchères inversées, à savoir l'Inde, la Colombie et le Pérou, ont déployé des projets pour un coût sensiblement inférieur à celui initialement prévu.

Lors d'enchères type, le gouvernement définit un service dans une zone donnée et mène les études de besoins pertinentes avant d'émettre une invitation à soumissionner aux entreprises éligibles à concourir pour l'attribution d'une subvention en contrepartie desdits services. La société exigeant la plus faible subvention l'emporte. Elle reçoit ensuite cette subvention pour mener à bien la prestation de services.

Les Etats-Unis ont versé des montants importants du Fonds sans avoir *jamaï*s utilisé d'enchères inversées. Il est intéressant de noter que les Etats-Unis ont été critiqués pour la méthode d'attribution du financement de leur programme consacré aux zones à coût élevé et pour le niveau de subvention croissant depuis dix ans. On reproche aux Etats-Unis l'inefficacité et donc l'inefficience de leur démarche consistant à déterminer les montants disponibles et à calculer les coûts sous un angle financier. Les projets sont attribués et livrés, mais pas obligatoirement aux meilleurs coûts, ce qui risque de fausser le marché.

Toutes les tentatives d'enchères n'ont pas réussi. Des enchères ont échoué en Australie en 2000. Le ministère de la Technologie de l'information et des communications et des arts a mené un projet pilote visant à émettre un appel d'offres auprès de l'opérateur historique (Telstra) et des concurrents à propos d'une subvention de 85 millions de dollars en échange de prestation de services à réaliser en 2003/2004. Les offres devaient être ouvertes au milieu de l'année 2001. Aucun soumissionnaire ne s'est manifesté, du fait que la subvention était trop faible pour concurrencer sérieusement Telstra. Celui-ci possédait des avantages dans les zones identifiées en termes d'accès à l'information et d'infrastructure, qui lui permettaient d'offrir le service à moindre coût. Il lui était donc plus aisé de concourir et d'emporter la subvention. Cette expérience a permis de tirer plusieurs enseignements, dont la nécessité de s'assurer que le rôle de l'opérateur historique est soigneusement pondéré dans l'élaboration des enchères; de plus, même après l'échec des enchères, le gouvernement était aisément convaincu que le niveau de subvention n'était pas excessif. Dernièrement, les enchères australiennes ont tenté d'accroître la concurrence, sans se contenter de réduire la subvention; deux objectifs qui n'auraient peut-être pas été atteints de manière satisfaisante au cours d'une seule procédure. Les objectifs des enchères doivent donc être clairs et définis de façon appropriée. Les enchères les plus intéressantes ont été menées dans le but d'octroyer la plus faible subvention.

Tableau 3.16: Enseignements tirés des enchères inversées⁸⁰

Les expériences d'autres pays génèrent des enseignements sur les démarches et les meilleures pratiques en matière d'élaboration et de procédures d'enchères. Les principaux objectifs d'un appel d'offres concurrentiel consistent à sélectionner une organisation qualifiée (expérimentée, dotée de personnel, présentant un historique, etc.) disposant des capacités nécessaires (ex. capitaux, expertise, main-d'oeuvre), d'une motivation à long terme (via des activités durables ou rentables) et présentant les conditions minimales requises en contrepartie des fonds octroyés⁸¹. Il est possible de mener une procédure efficace et transparente d'enchères inversées si l'on veille dès le départ à l'élaboration satisfaisante des enchères.

- La procédure doit être transparente et neutre sur le plan de la concurrence comme des technologies.
- Utiliser les enchères inversées pour moins dépendre des informations relatives aux coûts et seulement pour compléter les résultats de la subvention
- Les opportunités de collusion, de triche ou de détournement de la procédure doivent être réduites, voire éliminées dès la conception des enchères (les subventions péruviennes ont augmenté de 22% lors des premières enchères et de 95% ultérieurement, du fait que les opérateurs ont appris les règles du jeu et commencé à tirer parti de la procédure pour obtenir des subventions supérieures)
- Les enchères pilotes servent à affiner la procédure d'enchères.
 - Des décisions clés doivent être prises quant à l'emplacement géographique du projet à subventionner.

⁸⁰ www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.3296.html.

⁸¹ www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.3296.html.

3.7.2.1 Jusqu'où baisser? Obtenir la moindre subvention

Les expériences à travers le monde, principalement dans les pays en développement et sur les marchés émergents, ont identifié des stratégies clés pour obtenir des opérateurs qu'ils déploient les services en contrepartie de la moindre subvention. Certains pays ont obtenu de verser une subvention égale à zéro. Ce fut le cas du Chili, où l'appel d'offres concurrentiel s'adressait aussi à de nouveaux entrants et proposait de nouvelles licences. Le soumissionnaire retenu au Chili a accepté une subvention nulle et utilisé la procédure pour entrer sur le marché et accéder au spectre. Dans ce cas, le rapport entre les objectifs de service universel et le souhait des opérateurs (droits de licence) s'est avéré suffisamment intéressant pour que l'incitation financière (la subvention) passe au second plan. Le Fonds a ainsi atteint son objectif en respectant la réglementation sans verser aucun fonds au titre du projet.

D'autres stratégies pour encourager les soumissionnaires à concourir et à soumettre des offres moindres incluent:

- Organiser des domaines d'offres intéressants, parfois appelés "lots" d'appel d'offres.
- Regrouper des opportunités pour encourager les économies d'échelle. Cela permet aux soumissionnaires retenus de fournir des services collatéraux à l'appel d'offres. De nombreux pays de la région SADC ne peuvent pas procéder ainsi lorsqu'un cadre de convergence existe ou est en cours d'élaboration. Cela n'est pas très important, car les licences restent toujours neutres sur le plan technologique et du service et octroient aux opérateurs les droits de fournir tout service en utilisant toute technologie. En soi, le regroupement de services Internet et de services voix ou les cabines téléphoniques publiques équipées de POP Internet peuvent faire partie intégrante du régime de licences et par conséquent de la procédure d'appel d'offres.
- Grouper l'octroi de la subvention à d'autres droits de licence. Offrir, par exemple, l'utilisation de radiofréquences à un coût réduit au soumissionnaire retenu. L'accès aux fréquences comme la WIMAX dans la bande 2,5 GHz à 3,5 GHz est très convoité, dans la région SADC. Ces opportunités technologiques peuvent contribuer à faciliter le service universel, dans de nombreux pays.
- Autoriser le soumissionnaire retenu à fournir d'autres services (ex. une démarche neutre sur le plan des services).
- Imposer le partage de l'infrastructure, à la fois de transmission et d'accès, comme les pylônes de transmission sans fil, ce qui réduira les coûts pour le soumissionnaire retenu tout en optimisant l'efficacité.

3.7.3 Subvention forfaitaire

Il est démontré que l'allocation de subvention minimale est un instrument efficace d'aide basée sur les résultats servant à financer des projets. Toutefois, d'autres démarches peuvent également être améliorées et optimisées. Le Fonds peut indiquer, par exemple, qu'une enveloppe de financement donnée est disponible pour des projets liés à un service universel précis. L'administrateur du Fonds fixe une subvention forfaitaire et accorde les fonds à l'opérateur qui offre le service le plus complet en contrepartie de cette subvention. Cette démarche fonctionne pour de petits projets pour lesquels l'administrateur du Fonds est en mesure d'estimer les coûts de façon raisonnablement sûre et pour des projets "ascendants", dont l'initiateur fournit les informations relatives aux coûts (habituellement au niveau de la communauté).

Dans le cas des plus petits projets, si un montant X est disponible, l'opérateur offrant le plus de connexions Internet, de laboratoires informatiques ou de connexions de centres de santé en contrepartie dudit montant se voit octroyer le projet. Un plan d'affaires doit être communiqué afin que l'administrateur du Fonds confirme la viabilité du projet. L'octroi de l'aide reste lié à la conclusion d'un contrat et d'accords de services, comme stipulé dans la partie 3 du Guide à propos du "dossier d'appel d'offres stratégique".

Les subventions forfaitaires conviennent également lorsque le Fonds traite des projets hors infrastructure, comme ceux finançant les besoins des utilisateurs. Le Fonds octroie des subventions forfaitaires à des personnes âgées ou handicapées sous forme d'aide mensuelle ou annuelle pour couvrir les coûts d'utilisation. La subvention est versée à l'opérateur et une remise est accordée au consommateur par souci d'en simplifier l'administration.

Le risque qui pèse sur cette démarche est le manque de transparence. En effet, les sommes seraient versées sur une base "premier arrivé, premier servi" ou selon des critères subjectifs, comme les répercussions du projet, l'historique de l'initiateur du projet, la plus faible demande de subvention ou les répercussions du projet telles que perçues sur les plans économique et social. Il convient de confronter ces risques liés aux projets de petite envergure, ascendants et basés sur les besoins des utilisateurs, au manque d'efficacité, à la paperasserie potentielle et à la complexité des procédures liées aux enchères inversées et aux subventions intelligentes. Indépendamment de la démarche, les principes de l'aide basée sur les résultats doivent être respectés.

3.7.4 Choix de la démarche projet par projet

La démarche concernant le versement varie selon le projet entrepris. Il convient de le rappeler en amont et dans le manuel de fonctionnement pour garantir la transparence, la clarté et la stabilité du cadre. Le cadre de niveau et de procédure ougandais a été défini en amont et repose sur le niveau de subvention requis. Une subvention élevée (supérieure à 100 000 \$) requiert:

- un projet de grande envergure;
- une procédure plus complexe et plus ouverte pour des subventions plus élevées (appel d'offres ouvert);
- moins de restrictions d'éligibilité pour les soumissionnaires (internationaux et locaux).

Tableau 3.17: Cadre de niveau et de procédure des versements ougandais

Niveaux des versements RCDF en Ouganda	
Niveau 1	Appel d'offres ouvert ⁸² : le versement de fonds RCDF ou les projets de téléphonie publique, dont le montant total de subvention dépasse 100 000 \$, sont soumis à un appel d'offres international ouvert.
Niveau 2	Appel d'offres ouvert: le versement de fonds RCDF pour des POP Internet et des contrats de formation, dont les montants de subvention sont estimés inférieurs à 100 000 \$ sont soumis à une procédure simplifiée d'appel d'offres ouvert, dont les invitations sont publiées au niveau national.
Niveau 3	Appel d'offres ouvert: cette procédure convient aux contrats d'externalisation visant à faciliter l'externalisation en gros des versements de niveaux 4 et 5. L'objectif est de soulager le RCDF du poids administratif. Ce niveau convient à la gestion ou à la franchise de cabines téléphoniques publiques ou d'activités TIC.
Niveau 4	Appel d'offres ouvert ⁸³ : concerne le versement de fonds RCDF aux institutions cherchant à établir des projets novateurs de télécentres communautaires et en matière de TIC (à savoir, les écoles, universités, hôpitaux, associations, ONG, etc.). Il est soumis à un appel d'offres ouvert <i>au sein du quartier</i> . Le principal critère d'évaluation est un plan d'affaires montrant la contribution en nature ou en espèces, la rentabilité financière et/ou la durabilité après la contribution de démarrage.
Niveau 5	Versement direct: concerne le versement de fonds RCDF aux demandeurs cherchant une aide pour un ou quelques investissements (5 ou moins) relatifs à des "kits ruraux" dans le but d'améliorer la réception du signal des kiosques téléphoniques publics ou des télécentres, d'une valeur égale ou inférieure à 1 000 \$ chacun. Le principal critère pour être pris en compte est un plan d'affaires montrant la rentabilité financière et/ou la durabilité après la contribution de démarrage, pour la prestation de services dans des communautés rurales disposant de services insatisfaisants.

Source: RCDF

Dans un autre cas, en Irlande, l'élaboration du plan de fourniture large bande avec un financement public est passée par un examen approfondi des conditions imposées au soumissionnaire qui serait retenu et de leurs répercussions sur le marché de la technologie large bande (pour éviter de le fausser). Chaque condition a été combinée aux pratiques internationales, à une solide connaissance du marché local et à une analyse rigoureuse pour garantir une intervention équilibrée. Certains des principaux domaines de l'élaboration du plan sont illustrés dans le schéma ci-après.

⁸² Les soumissionnaires en téléphonie demanderont généralement une subvention nettement supérieure à 100 000 \$ (ex. plus de 1 million \$). Toutefois, les subventions supérieures à 100 000 \$ sont considérées comme importantes.

⁸³ Dans certaines conditions, les petites subventions (inférieures à 15 000 \$) peuvent être versées directement sur approbation d'un plan d'affaires sain.

Figure 3.2: Principaux éléments de l'élaboration de du Plan national irlandais pour le large bande

Rule	Approach taken	Rule	Approach taken
Coverage	Near 100% of target areas; All reasonable requests	Payment collection	Supplier collects subscriber payments
Tender area	National	Incentive scheme	Milestone and retention payments
Service specification	Technology neutral	Contract duration	Medium duration contract (5 – 6 years)
Obligation	Retail & wholesale	Supplier performance	SLA – regular reporting and KPIs
Mechanism	Tender for minimum subsidy	Over-compensation	"Claw back" mechanism
Funding approach	Capex and opex	Procurement route	Competitive dialogue

Source: Analysis Mason, 2010

Légende:

Règle/Approche adoptée/Règle/Approche adoptée

Couverture/Près de 100% des régions cibles; toutes demandes raisonnables

Portée de l'appel d'offres/Nationale

Spécification du service/Technologiquement neutre

Obligation/Détail et gros

Mécanisme/Appel d'offres à subvention minimale

Approche de financement/CAPEX et OPEX

Collecte des paiements/Le fournisseur collecte les paiements des abonnés

Dispositif incitatif/Paiements d'étape et primes de maintien

Durée du contrat/Moyenne (5 à 6 ans)

Performance du fournisseur/Accord de niveau de service – Rapports périodiques et indicateurs clés de performance (KPI)

Surcompensation/Mécanisme de récupération

Méthode d'approvisionnement/Dialogue concurrentiel

3.7.5 Expérience dans la région SADC

La plupart des Fonds de la région SADC ont indiqué avoir utilisé ou prévoir d'utiliser des appels d'offres concurrentiels pour émettre des projets. Ils ont également reconnu utiliser des démarches de subvention au moindre coût. Il ne semble pas qu'aucune démarche de subvention au moindre coût ait jamais réussi. Aucun soumissionnaire n'a répondu à l'appel du Mozambique, ce qui n'est pas un cas unique, puisque l'Australie et le Pakistan ont connu des expériences similaires. On peut interpréter cette situation comme une insuffisance de demande dans la zone identifiée.

Le Malawi, la Tanzanie, l'Afrique du Sud, le Mozambique, Madagascar et le Lesotho utilisent l'appel d'offres concurrentiel de la moindre subvention comme méthode de sélection de projets. Les pays de la région SADC constate que cette démarche présente des avantages, mais qu'elle ne peut pas s'appliquer de manière unique et identique. Elle ne doit servir qu'à certaines catégories de projets comme:

- Les investissements importants dans les réseaux.
- Le versement de subventions importantes (ex. de plusieurs centaines de milliers de dollars à plusieurs millions de dollars).
- Les bénéficiaires de la subvention sont des entreprises.

Les projets, comme les subventions aux utilisateurs ou les projets de petite envergure ne requièrent pas obligatoirement de longues et coûteuses procédures de subventions au moindre coût, par exemple les télécentres de certaines zones, notamment parce qu'il est plus facile d'en estimer les coûts. Dans ce cas, les subventions forfaitaires sont appropriées.

Encadré 3.14: Résumé des meilleures pratiques: octroi des subventions

- La combinaison de démarches pour financer l'allocation est primordiale et varie selon la catégorie de projet envisagée. Les subventions à moindre coût sont efficaces pour les projets d'infrastructure de grande envergure. Les subventions forfaitaires conviennent à de plus petits projets, dont les coûts sont prévisibles.
- Il convient d'intégrer les éléments suivants dans les procédures d'appels d'offres pour réduire le niveau de subvention requis et le risque de fausser le marché (notamment pour des projets d'infrastructure de grande envergure):
 - Etude de marché et consultation publique.
 - Procédure d'appel d'offres ouvert.
 - Démarche de la subvention aux moindres coûts.
 - Neutralité technologique.
 - Lien entre l'octroi du financement et l'utilisation de l'infrastructure existante (le cas échéant) dans la zone, pour réduire le risque de répercussions négatives sur les opérateurs en place du fait de la création d'un marché.
 - Lien entre l'octroi du financement et la fourniture d'un réseau d'accès ouvert.
 - Insertion d'une clause de reprise pour éviter l'excès de subventions ou la distorsion du marché.
- Il convient de respecter les étapes de la procédure d'élaboration d'appel d'offres pour l'accès et le service universels lorsque l'on lance une procédure d'appel d'offres concurrentiel:
 - Formuler les objectifs de l'appel d'offres et les résultats souhaités.
 - Définir l'éligibilité des soumissionnaires et les zones d'accès et de service universels et distinguer ou regrouper les prestations d'accès et de service universels.
 - Présenter la stratégie d'appel d'offres pour l'accès et le service universels et les projets détaillés aux soumissionnaires potentiels pour en discuter et intégrer leurs commentaires.
 - Procéder à l'élaboration approfondie de la procédure d'appel d'offres, y compris les paramètres stratégiques de la subvention, du contrat et de la licence.
 - Préparer le dossier d'appel d'offres détaillé.
 - Garantir la transparence de la procédure d'appel d'offres.
- La formulation des objectifs de l'appel d'offres et des résultats escomptés doit s'appuyer sur la politique relative à l'accès et au service universels de chaque Etat Membre. Outre l'atteinte des objectifs d'accès et de service universels, l'appel d'offres peut exiger la réduction des subventions ou l'augmentation de la concurrence sur le marché.
- Le choix des critères d'éligibilité à l'appel d'offres concurrentiel lié aux subventions influence les objectifs et les résultats souhaités.
- Définir un cadre de niveau et de procédure de versement (voir le Tableau 27).

Encadré 3.15: Documents types/de référence

Comme précisé plus haut, de nombreux critères doivent être pris en considération lors de la décision d'allouer les fonds. Voici quelques exemples de démarche et quelques recommandations:

- EC State Aid Guidelines for Broadband
www.ec.europa.eu/competition/consultations/2009_broadband_guidelines/index.html
- Fonds pour l'accès et le service universels: aperçu et expériences des meilleures pratiques internationales
www.inteleconresearch.com/pdf/050713%20-%20universal%20access%20and%20universal%20service%20funds%20v3.pdf
- Obligations liées au service universel Destiné aux opérateurs historiques
www.idrc.ca/biodiversity/ev-118644-201-1-DO_TOPIC.html
- Costing and Financing Universal Service Obligations in a competitive Telecommunications Environment in the European Union (Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste (WIK)) www.ec.europa.eu/archives/ISPO/infosoc/telecompolicy/en/Study-en.html

3.7.6 Invitation des soumissionnaires – Dossier d'appel d'offres**3.7.6.1 Documents de préparation de la procédure**

Il est primordial que les soumissionnaires consultent certains documents importants avant le début de la procédure afin d'orienter leur stratégie et leur offre de prix, dans l'intérêt de la procédure. Cela compte particulièrement sur un marché libéralisé et partiellement concurrentiel, lorsque le bailleur de fonds a besoin de choisir un opérateur unique pour fournir les services/le réseau et lorsque les résultats risquent de fausser le jeu de la concurrence.

Dans l'idéal, les soumissionnaires ont deux occasions de consulter le dossier. La première, lorsqu'ils sont sollicités pour commenter le dossier à titre de partie prenante dans le cadre de la procédure de consultation publique. La deuxième, lors de la publication "finale" du dossier au début de la procédure d'appel d'offres. Le dossier est quasiment terminé et n'est plus soumis qu'à des modifications mineures lors de l'adjudication. Aucune modification importante ne peut plus y être apportée, car la procédure d'appel d'offres serait inéquitable. En effet, si les autres soumissionnaires avaient eu connaissance de ces éléments, ils auraient rédigé leur offre différemment.

Ce dossier d'appel d'offres comprend les éléments suivants:

- Déclaration d'intérêt ou demande de préenregistrement. Il s'agit d'une notification publique décrivant les services ou les installations à subventionner, la zone géographique du projet, la procédure concurrentielle qui servira à accorder la subvention et les principales dates de la procédure, en particulier la date limite de soumission des candidatures/offres. Les réponses à ce document servent de procédure initiale de tri pour les parties qui seront autorisées à participer à la procédure concurrentielle complète de la demande de propositions.
- Demande de propositions (RFP). Aussi appelé dossier d'appel d'offres, appel d'offres ou invitation à soumissionner (ITA).
- Copie du projet de licence. Une licence d'exploitation du nouveau réseau et de prestation de services (le cas échéant, si les acteurs ne détenant pas de licence sont éligibles).
- Copie du projet de contrat de financement. Il s'agit du document régissant le paiement de la subvention Il apporte une garantie contractuelle autorisant le financement du projet et prévoit les conditions de service.

- Accord de service (combinable avec le contrat de financement). Il précise les objectifs et les jalons (ex. jalons de la construction du réseau, déploiement des services, connexion des écoles et des villes), les exigences de performance technique, dont les services à fournir, la qualité de service, etc. ainsi que les pénalités et les dédommagements en cas de défaut de réalisation. Voir le Tableau 33.
- Modèle de garantie de bonne exécution.
- Caution de soumission. La caution de soumission est une garantie bancaire fournie par le soumissionnaire, couvrant 1% à 5% de la subvention maximale, que le soumissionnaire devra augmenter s'il retire son offre. L'objectif de la caution de soumission est de dissuader les entreprises qui ne soumissionnent pas sérieusement.

Tableau 3.18: Préparation d'un accord/contrat de servicePrincipales clauses d'un accord de service⁸⁴

- Objectifs mesurables (réseau, jalon de construction, déploiement des services, connexions des écoles et des villes, population couverte, etc.).
 - Phases et procédures certifiant l'achèvement des phases du projet et du paiement de la subvention.
 - Conditions de réalisation technique, y compris les services à fournir, la qualité de service, etc.
 - Clause de reprise. Elle prévoit le remboursement de la subvention (ou de tout excès) si la demande dépasse les estimations dans la zone concernée, et ce, afin d'éviter de fausser le marché.
 - Pénalités et dédommagements en cas de manquements à la réalisation.
 - Procédures de résolution des litiges.
 - Autres dispositions commerciales.
- Déclarations et garanties.
Garantie de bonne exécution.
Durée, résiliation et règles d'amendement.
Force majeure et non-réalisation.
Assurance, indemnités, etc.
Autres conditions commerciales standard de l'accord.

Remarque: d'autres démarches incluent les conditions de la licence et un accréditif du Fonds pour l'accès universel, au lieu de l'accord de service. On peut également insérer des exigences de réparation et de maintenance continues pendant la durée de la licence, selon la nature du projet.

⁸⁴ Adapté de la présentation intitulée: "Least-Cost Subsidy Auctions for Universal Access Telecom Projects: **A Practical Implementation Guide**," Hank Intven & Curt Howard (2004).

3.7.7 Documents au cours de la procédure

3.7.7.1 Plans d'affaires

Toute demande de financement de l'accès universel, y compris pour un projet pilote, doit inclure un plan d'affaires permettant d'évaluer la durabilité du projet. Cela vaut également pour l'évaluation des soumissions comparatives. La procédure adoptée par un financeur doit inclure le principe de la diligence due en vue de sélectionner les meilleurs soumissionnaires. La liste de vérification ci-après expose les principaux éléments de tout plan d'affaires demandé par le FASU ou tout autre financeur:

- Objectifs du projet. Brève introduction à l'idée du projet et sur la manière dont il gère l'opportunité identifiée.
- Propriété et contrôle – Exposé clair de la structure de propriété et documents juridiques le justifiant.
- Dirigeants – Description des principaux participants au projet impliqués dans sa gestion quotidienne, leur expérience et leurs réalisations, ainsi que celles des fondateurs et des directeurs. Inclure également un organigramme organisationnel indiquant clairement les responsabilités de chacun, ainsi que la planification des ressources humaines.
- Consultants externes – Banquiers et comptables, avec leurs références; conseillers techniques et de gestion.
- Evaluation de la demande/Analyse du marché. Basées sur l'examen de la dispersion de la population, les revenus, les services disponibles, les zones mal et non desservies, l'accessibilité du coût, les critères économiques, etc. Cela doit inclure une estimation des tendances actuelles, ainsi que des projections de l'utilisation prévue (ex. nombre d'appels, minutes d'utilisation d'Internet, messages, pages imprimées, photocopies, formulaires délivrés ou modes d'information et de service offerts, quels qu'ils soient). Cela doit également comprendre une analyse de la concurrence.
- Cadre juridique et réglementaire, licences et autorisations. Résumé (avec copies si possible) des autorisations, approbations et licences requises et de celles éventuellement déjà obtenues. Il convient de tenir compte des licences et des autorisations concernant le secteur des TIC, mais également des autres.
- Plan marketing, ventes et distribution. Exposer les produits et services fournis, la stratégie marketing et les principaux canaux de distribution.
- Evaluation technique – Evaluation des besoins en matière d'accès à l'infrastructure de communication dans la zone concernée, de topographie, de technologie de l'accès et d'autres systèmes (ex. énergétiques). Analyse des besoins en termes de spectre des fréquences, le cas échéant. Cette évaluation doit préconiser la technologie la plus adaptée et mentionner les coûts afférents.
- Finances – Inclure les plans financiers décomposant la répartition des dépenses et des recettes de chaque poste, unité, département ou service importants (ex. téléphone, télécopie, ordinateur, Internet et messagerie électronique, formation, copie, etc.). Préciser la stratégie adoptée en matière d'amortissement des coûts, de dépréciation et de remplacement. Par ailleurs, il convient de produire également les projections du nombre d'utilisateurs, l'utilisation par le trafic, les prix et les recettes, les dépenses, les coûts de financement, les coûts de fonctionnement et les salaires, etc.
- Analyse du risque et durabilité. Les gains réels ou potentiels doivent faire l'objet d'une présentation détaillée. Inclure également une étude de sensibilité ou une analyse d'hypothèses afin de montrer l'adaptabilité du modèle d'entreprise face à l'évolution des prix, des frais et de la concurrence.

- Conditions de financement – Synthèse des conditions de financement et des contributions financières, y compris celles en nature, de toutes origines. Justification de l'échelle de l'investissement et du champ d'application des services proposés.
- Détails de la subvention – Estimation des conditions de revenus et de subvention. Dans le cas d'un projet de réseau, la subvention doit couvrir le coût net de l'expansion du réseau, ex. après la déduction des revenus escomptés de la zone à desservir.
- Plans de formation et de renforcement de la capacité et tout autre développement des ressources humaines. Besoins du projet et efforts alloués, plans, coûts et partenariat(s) visant à satisfaire les objectifs fixés vis-à-vis du personnel et des utilisateurs.
- Apports de la communauté – Si besoin, évaluation du soutien de la communauté locale pour confirmer la compréhension des exigences par la communauté et par le parrain local.
- Partenariats – Exposer la nature des partenariats nécessaires et sécurisés visant à la réussite de la mise en oeuvre du projet (ONG, secteur privé, donateur, communauté, etc.).

3.7.8 Documents à la fin de la procédure (pour la mise en oeuvre du projet)

La section 8 de la partie 3 du présent Guide aborde les documents à communiquer à tous les soumissionnaires et intervenants intéressés avant le début de la procédure d'appel d'offres, dans un souci de prévisibilité et de transparence. À la fin de la procédure, le soumissionnaire retenu doit recevoir les éléments suivants:

- *Licence (le cas échéant, et seulement si le financement est lié à une procédure réglementaire)* – Une licence de déploiement de l'infrastructure, d'exploitation du nouveau réseau ou de prestation de services, si le soumissionnaire ne détenait pas déjà une licence ou s'il n'était pas autorisé à fournir les services ou les réseaux en question. Inclure les plans adéquats.
- *Contrat de financement* – Le contrat régit le paiement de la subvention par le Fonds. Il apporte une garantie contractuelle autorisant le financement du projet et prévoit les conditions de service
- *Accord de service* (combinable avec le contrat de financement) – Le contrat (ou l'annexe au contrat de financement) précise les objectifs et les jalons, les exigences de performance technique, dont les services à fournir, la qualité de service, etc. ainsi que les pénalités et les dédommagements en cas de défaut de réalisation.
- Le soumissionnaire retenu doit communiquer au Fonds une *Garantie de bonne exécution*.

Du fait que ces documents ont été mis à la disposition du public dès le début de la procédure (Documents de préparation de la procédure), la finalisation de ce qui précède doit se dérouler sans heurts. Toute modification substantielle des documents ci-dessus peut engendrer une procédure publique supplémentaire. Si des modifications importantes, comme celles citées ci-après, sont apportées sans l'avis des intervenants, notamment des concurrents, la procédure peut être jugée inéquitable car les conditions de l'offre pour le projet sont différentes. Les modifications importantes porteraient entre autres sur les éléments suivants, précisés en amont:

- Jalon de la construction du réseau et déploiement du service.
- Nombre d'écoles, d'hôpitaux, de cliniques, d'institutions connectées.
- Nombre de villes connectées et de personnes couvertes.
- Calendriers de livraison.

Il est recommandé de procéder à une consultation publique si l'un des éléments précités subit une modification.

Encadré 3.16: Documents type/préconisés

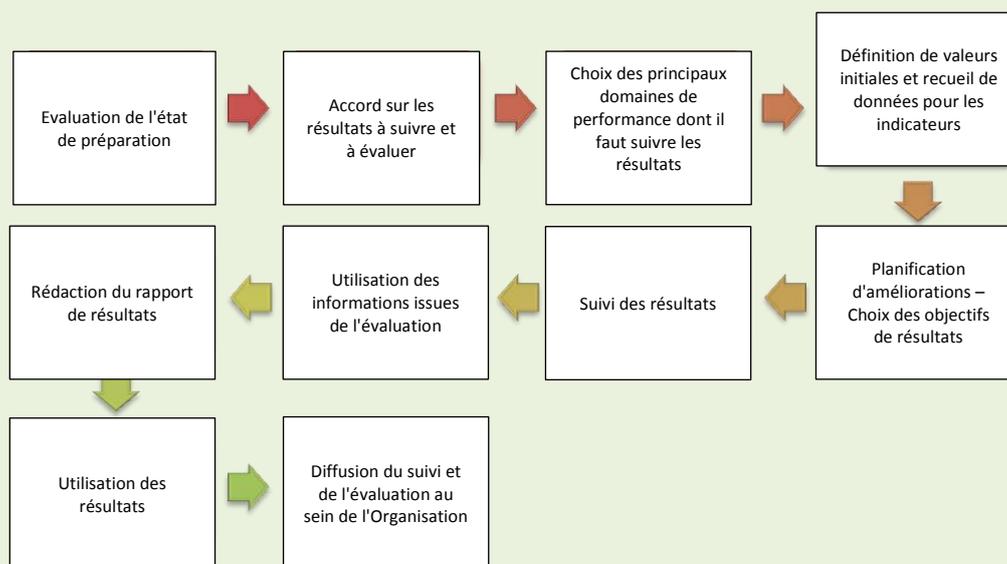
Il est essentiel de respecter une procédure d'appel d'offres saine. Voici un exemple de la procédure adoptée en Inde:

- Indian USOF Expression of Interest and Tender Documents for Infrastructure project
www.dot.gov.in/uso/implementationstatus.htm

Partie 4 SUIVI ET ÉVALUATION

Comme les autres mécanismes financiers, les Fonds financent des projets dans le but d'obtenir des résultats. Ils jugent important de rentabiliser leur investissement et d'en tirer un retour, même d'ordre social ou socioéconomique plutôt que financier. Pour y parvenir, outre la bonne gouvernance (voir la deuxième partie) et la qualité de la conception des projets (voir partie 3), il est essentiel de procéder au suivi et à l'évaluation. Le rôle des Fonds ne s'arrête pas au versement de subventions. Il leur faut suivre et évaluer les projets pendant leur déroulement et après. C'est le thème de cette section du Guide.

Figure 4.1: Cadre de suivi et d'évaluation en 10 étapes⁸⁵



Source: Banque mondiale, 2004

Nous invitons le lecteur de ce chapitre à garder à l'esprit les dix étapes décrites dans le modèle et le manuel de suivi et d'évaluation ("S&E") de la Banque mondiale⁸⁶ représentées dans la figure ci-dessus. Les activités de suivi et d'évaluation vont du lancement du projet et de l'évaluation de l'état de préparation au choix d'indicateurs, ainsi qu'à l'utilisation et à la diffusion de ses résultats dans l'organisation.

Une bonne compréhension des termes "suivi" et "évaluation" s'impose ici:

- Le suivi est l'**évaluation continue de la mise en oeuvre des projets** par rapport aux dispositions stipulées dans des contrats et des accords (voir la section 8 de la Partie 3 du présent Guide) ainsi que de l'utilisation des intrants, des infrastructures et des services par leurs bénéficiaires. Il permet aux administrateurs de Fonds et aux parties prenantes internes et externes, y compris les responsables de la mise en oeuvre, d'être informés en permanence de l'avancement des projets financés par les FASU et des programmes identifiés. Seul le suivi permet de déceler facilement et rapidement les succès et les problèmes réels ou potentiels et d'ajuster les projets ou les programmes en conséquence, si nécessaire.

⁸⁵ Voir Kusek et Rist, "Ten Steps to a Results Based Monitoring and Evaluation System" www.oecd.org/dataoecd/23/27/35281194.pdf qui décrit les 10 étapes, analyse en détail l'exécution de chacune d'elles et fournit des études de cas.

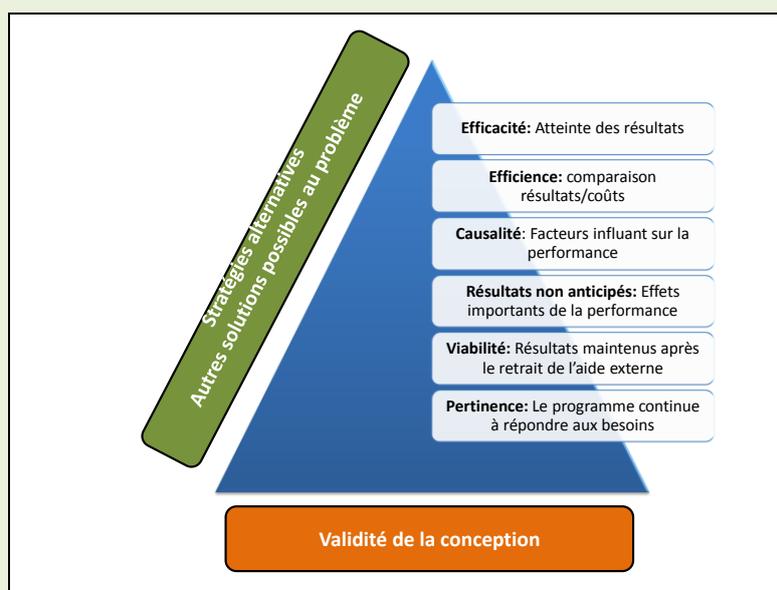
⁸⁶ Ibid.

- L'évaluation est l'examen périodique de la pertinence, de la performance, de l'efficacité et de l'impact d'un programme ou d'un projet par rapport à des objectifs énoncés (voir la section 1.4 de la Partie 3 du présent Guide, "Elaboration de programmes et de projets"). A noter qu'elle se déroule pendant toute la durée du projet et pas seulement à la fin. L'évaluation permanente permet aux administrateurs de Fonds de se faire très rapidement une idée des effets probables d'un projet et d'en identifier les risques ou les conséquences non intentionnelles susceptibles de nécessiter la révision de sa conception. Les rapports d'évaluation finaux précèdent les rapports d'achèvement qui clôturent le projet. Ils évaluent l'impact d'un projet subventionné et sa viabilité potentielle.

4.1 Objectifs: centrage sur les résultats, pas sur les produits

Cruciale à plusieurs titres, l'évaluation permet de clarifier les objectifs. Appliquée à la performance des programmes et des projets d'accès universel, elle consiste fondamentalement à en évaluer l'efficacité et l'efficience, les résultats inattendus (positifs et négatifs) et la viabilité, entre autres. Au final, elle teste la validité de la conception et l'éventuelle pertinence d'un changement de stratégie. Ses différents objectifs et le cadre global dans lequel ils s'inscrivent sont représentés dans la figure ci-dessous.

Figure 4.2: Objectifs de l'évaluation



Source: adapté des objectifs de base des évaluations, OIT, 2007

Utilisés judicieusement à toutes les étapes du cycle des projets, le suivi et l'évaluation non seulement contribuent à en renforcer la conception et la mise en oeuvre, mais aussi stimulent le partenariat avec leurs parties prenantes. Ils peuvent:

- **Peser sur les décisions relatives à la réforme des marchés et à la stratégie de financement du secteur** – Une analyse pertinente des données issues de l'évaluation du projet et de la politique peut mettre en lumière les résultats d'interventions antérieures (non financières), par exemple d'ordre réglementaire, de projets similaires menés dans d'autres pays de la région ou dans des pays au contexte similaire, ainsi que les forces et les faiblesses de leur mise en oeuvre.

- **Améliorer la conception des projets** – Un suivi et une évaluation efficaces facilités par le recours à des indicateurs de performance pertinents peuvent déboucher sur des améliorations de conception, à condition de collecter régulièrement des données de base permettant de mesurer les progrès accomplis.
- **Incorporer le point de vue des parties prenantes** – Notamment dans le secteur des TIC dont les intérêts sont diversifiés, la consultation garantit "l'appropriation" des objectifs des projets et l'adhésion des parties prenantes. Cela renforce à son tour la responsabilité et favorise la viabilité des projets d'accès universel. Les objectifs et les indicateurs doivent être choisis en consultation avec les parties prenantes, afin que tous les acteurs se les "approprient". Un flux fiable d'informations pendant la mise en oeuvre permet aux bailleurs de fonds de suivre l'avancement et d'adapter les opérations à la situation réelle.

4.2 Lien entre le suivi/l'évaluation et la conception des projets d'accès universel

La Partie 3 du présent Guide abordait la nécessité de cibler les projets et d'élaborer d'emblée une stratégie de sortie. Les décisions prises à ce stade de leur développement influent sur le suivi et l'évaluation. Il va sans dire qu'un projet bien conçu est plus facile à évaluer. Cinq éléments cruciaux caractérisent une bonne conception:

- **Des objectifs mesurables**, pour lesquels il est possible de définir des indicateurs.
- **Un ensemble structuré d'indicateurs**, couvrant les produits du réseau ou des services fournis dans le cadre du projet et leur impact sur les bénéficiaires visés.
- **Des dispositions relatives à la collecte des données et à la gestion des archives des projets**, afin que les données requises pour les indicateurs soient compatibles avec les statistiques existantes et accessibles à un coût raisonnable (si le bailleur de fonds n'est pas le régulateur, c'est un domaine où les partenariats s'avèrent particulièrement utiles car il faudra coordonner les différentes entités concernées pour obtenir des données des opérateurs, si cela n'est pas spécifié dans les accords de niveau de service signés au début du projet).
- **Des arrangements institutionnels relatifs à la collecte, l'analyse et l'établissement de rapports sur les données des projets ainsi qu'à l'investissement dans le renforcement des capacités** afin de pérenniser le service de suivi et d'évaluation (si les Fonds sont distincts des régulateurs, il faudra peut-être coordonner les différentes entités concernées pour obtenir des données des opérateurs).
- **Des propositions concernant les modalités de transmission des résultats du suivi et de l'évaluation aux parties prenantes, aux bailleurs de fonds et aux autres intéressés.**

Ces cinq éléments garantissent la pertinence des activités de suivi et d'évaluation, la capacité du Fonds à les mener et leur efficacité.

4.3 Mesure de l'impact – Difficultés fréquentes

Pour identifier les indicateurs aptes à suivre ces résultats, les administrateurs de Fonds doivent connaître:

- la zone cible;
- la population/les bénéficiaires cibles;
- les services concernés;
- le type d'accès;
- les normes de qualité;
- le contenu ou les applications concerné(e)s;
- le type de sensibilisation à mener ou de connaissances à acquérir.

Les Etats Membres doivent s'efforcer d'éviter certains problèmes de gestion qui surgissent fréquemment quand les projets sont mal conçus ou quand ils stipulent des objectifs généraux et spécifiques présentant les caractéristiques suivantes⁸⁷

- Objectifs spécifiques et indicateurs **sans norme objective** permettant d'en évaluer la réalisation. Par exemple, utilisation d'un indicateur "système développé" pour un résultat du type "système de coordination, suivi et évaluation des programmes de connectivité des écoles". Il convient de définir explicitement la norme.
- Objectifs spécifiques **sans référence à une donnée initiale ou un point de départ**, ce qui interdit toute comparaison ou analyse.
- **Nombre excessif d'indicateurs**, sans prise en compte du temps, des ressources humaines et du coût requis pour en collecter les données. Certains d'entre eux risquent de ne pas avoir de rapport avec les objectifs recherchés.
- Indicateurs **irréalistes** compte tenu de l'absence des données permettant de les construire et/ou de la difficulté à les mesurer.
- **Manque de cohérence entre le champ d'application du résultat et des indicateurs**. Par exemple, **résultat** concernant quelques zones échantillons mais choix d'**indicateurs** concernant tout le pays.
- **Copie d'indicateurs figurant dans les lignes directrices de la CRASA, du NEPAD, de l'UIT ou autres**, sans se soucier de leur pertinence dans le contexte spécifique des programmes ou des projets du pays.
- **Utilisation inadéquate ou rare d'indicateurs sensibles au genre**.

4.4 Utilisation des résultats

L'absence de partage des informations et le manque d'informations à la disposition du public sur les sites Internet des administrateurs de Fonds constituent des points faibles de la région. Concevoir l'évaluation uniquement comme une activité de recueil d'informations ne suffit pas. Il est également important de diffuser et de communiquer les résultats aux parties prenantes et aux intéressés, dans un format cohérent, ainsi que de suivre et de rapporter les tendances.

Comme indiqué plus haut, la consultation joue un rôle essentiel. Outre la production d'un rapport final, il est utile d'organiser des réunions avec les responsables de la mise en oeuvre des projets dans un premier temps, puis avec des parties prenantes intéressées. La consultation permet à toutes les personnes concernées de prendre connaissance des résultats de l'évaluation, mais aussi de les interpréter et d'en tirer un sens. Elle donne l'occasion d'apprendre, d'échanger des idées et d'améliorer les modèles. L'élargissement de l'accès aux résultats des évaluations et leur diffusion ouverte en accroissent la crédibilité et l'usage. Voir l'encadré ci-dessous.

⁸⁷ Adapté du cadre de gestion de projets de l'UNFPA.

Tableau 4.1: Informer

Informé... ou comment faire preuve de responsabilité et de transparence après les activités de suivi et d'évaluation

- Mettre à la disposition du public le rapport annuel et les états financiers audités.
- Rédiger un rapport écrit détaillé à l'intention de la direction et de toutes les parties prenantes du projet.
- Produire une brochure reprenant les principaux enseignements et recommandations issus de l'évaluation.
- Communiqué de presse, conférence de presse, articles, publications électroniques (courriel, Internet, sites Web).
- Consultation/briefing avec les parties prenantes.
- Séminaire, atelier ou discussion de groupe.

4.5 Mise en oeuvre

La diffusion des résultats de l'évaluation ne garantit pas l'application de ses recommandations et de ses enseignements. Il est important de comprendre que les Fonds doivent ensuite incorporer pro activement ces recommandations ou ces enseignements aux processus de prise de décision qu'ils utiliseront à l'avenir, par exemple pour élaborer un nouveau programme ou projet ou allouer des fonds. Une fois un projet évalué, le Fonds devra élaborer un plan de mise en oeuvre basé sur les recommandations, doté d'un calendrier et désignant explicitement les responsables du suivi.

Encadré 4.1: Documents de référence

Système d'évaluation et de suivi basé sur les résultats en dix étapes (Banque mondiale) – www.oecd.org/dataoecd/23/27/35281194.pdf

Partie 5

RÔLE DE LA CRASA DANS L'HARMONISATION RÉGIONALE

5.1 Harmonisation et intégration régionale

La CRASA a un rôle crucial à jouer dans la promotion de l'harmonisation des régimes d'accès et de service universels au sein du secteur des TIC de la SADC. Les rapports annuels à établir par ses membres exigent des informations générales sur le cadre de la politique d'accès universel, la gestion du Fonds et la mise en oeuvre des projets. L'étude et l'analyse des FASU de la région SADC ont clairement montré que si les Etats Membres mènent diverses activités visant à faciliter l'accès universel et, dans certains cas, le service universel, tous les pays ne documentent pas ces initiatives de manière homogène.

L'impact de la création d'une association de Fonds pour l'accès universel avec l'appui de la *Commonwealth Telecommunications Organisation* (CTO) s'avère en outre intéressant. Il s'agit d'un forum de rencontre et d'échange d'expérience destiné aux Fonds qui ne peuvent pas devenir membres de la CRASA car ils ne font pas partie d'un organisme de réglementation (notamment l'USAASA d'Afrique du Sud, l'UCAF de Tanzanie et l'ICTA de l'Ile Maurice). Il est important que la CRASA et cette organisation collaborent étroitement afin d'éviter un éventuel déficit en matière d'échange de connaissances, de partage d'expérience et de documentation et de promouvoir l'harmonisation régionale.

Tableau 5.1: AUSAFA – Association des Fonds africains⁸⁸

Créée en 2008, l'Association des Fonds africains pour l'accès et le service universels (AUSAFA) a pour but d'aider ses membres à remplir leur mission commune d'amélioration de l'accès aux TIC dans les régions rurales. Elle constitue une plate-forme de collaboration, de partage de connaissances et de mise en commun des ressources.

L'AUSAFA a vu le jour à Lilongwe (Malawi) après que les représentants de 12 FASU ont émis une déclaration, adopté ses statuts et élu les membres de son bureau. Pour promouvoir la connectivité rurale, tous les FASU élaborent, financent et appuient des projets adaptés. Les exemples de réussite ne manquent pas dans l'histoire des Fonds d'Afrique et d'Amérique latine, mais sont rarement rapportés. L'AUSAFA collecte et diffuse des informations relatives à des projets de connectivité rurale afin que des parties prenantes du monde entier puissent les analyser, les adapter et les reproduire. En sa qualité de référentiel central des activités des FASU dans le monde, elle formulera un Guide de bonnes pratiques à l'intention de toutes les parties prenantes.

Du fait de leur spécialisation, les FASU ont des besoins spécifiques en termes de conseil et de formation. Nombre d'entre eux ont eu du mal à les satisfaire parce que les services adéquats sont soit indisponibles, soit extrêmement onéreux.

Comme l'AUSAFA veille à ce que toutes ses actions répondent à une demande, elle recueille des informations sur ce type de service dans le cadre de son activité d'évaluation des besoins. Elle dispense les services de conseil et la formation les plus demandés dans le cadre de la mise en commun des moyens.

⁸⁸ www.cto.int/Default.aspx?tabid=230.

5.2 Enseignements pour la CRASA

Conformément aux lignes directrices à l'intention des Etats Membres fournies par le présent rapport, il est conseillé d'aligner le rôle de la CRASA en matière de politique d'accès universel, notamment de gestion des Fonds, sur les consignes suivantes:

- Le Comité de la CRASA chargé de l'accès universel doit être responsable de la collecte permanente d'informations sur les pratiques décrites ci-dessous auprès des Etats Membres. La CRASA doit en outre analyser ces informations et diffuser à ses membres les bonnes pratiques et les enseignements recueillis dans les domaines suivants:
 - politiques, programmes et stratégies d'accès universel;
 - modalités de collecte adoptées par les Fonds et montant annuel collecté;
 - emploi des Fonds et niveaux de versement;
 - projets réussis dans la région et dans le monde, notamment concernant des questions clés en rapport avec la technologie, les cadres politiques, les processus d'appels d'offres et d'autres aspects de la conception des projets;
 - nouveaux modèles d'accès universel basés sur des innovations mondiales et régionales dans les domaines de la technologie, du financement, de l'octroi de licences, de processus d'appels d'offres et de conception de projets;
 - partenariats susceptibles de reproduction dans la région.
- La CRASA doit s'assurer que les Etats Membres peuvent bénéficier d'une formation permettant en général de promouvoir les politiques d'accès universel et en particulier de renforcer les capacités en matière de gestion des Fonds, de conception des projets ainsi que de suivi et d'évaluation.
- La CRASA doit établir des statistiques et des indicateurs annuels pour aider ses 14 membres à mesurer la réussite ou l'échec de leurs Fonds.
- En consultation avec le forum des FASU, la CRASA doit promouvoir la collaboration et l'harmonisation régionales en matière de gestion des Fonds.

Bureau de développement des télécommunications (BDT)
Union internationale des télécommunications
Place des Nations
CH-1211 Genève

E-mail: bdtmail@itu.int
www.itu.int/ITU-D/projects/ITU_EC_ACP/

Genève, 2013