

La régulation à l'épreuve de l'innovation **technologique** en Afrique

Par Eric MONTCHO AGBASSA¹ et Serge Edgard KOUDJO²

Résumé

Les technologies de l'information et de la communication comptent aujourd'hui parmi les secteurs clés qui contribuent le plus au développement économique et social en Afrique. En raison de la progression croissante de ce secteur, le rôle du régulateur mérite d'être repensé. L'étude de la régulation à l'épreuve de l'innovation dans les Etats africains participe de cette réflexion.

L'analyse s'est fondée essentiellement sur l'exploitation des sources secondaires pertinentes sur le sujet: ouvrages, articles, communications.

En l'état actuel des choses, la régulation est caractérisée, dans la plupart des Etats africains par une sorte d'inertie en ce qui concerne notamment la prise en compte de l'innovation. En effet, même si elle est évoquée dans les documents, l'innovation, dans la pratique quotidienne du régulateur africain en général, n'occupe pas encore la place qui devrait lui revenir.

Il est donc nécessaire de mettre en œuvre une régulation créant des conditions propices à l'innovation, aptes à l'accompagner tout en veillant à ce qu'elle soit mise au service d'une croissance équilibrée et durable. Il faudra une régulation préventive, dynamique et souple. A cette fin, les différents acteurs : opérateurs, associations de consommateurs, régulateurs, gouvernements et Communautés Economiques Régionales doivent se mobiliser et jouer pleinement leur rôle afin de permettre aux Etats africains de saisir réellement les opportunités offertes par l'innovation.

Abstract

The information and communications technology are now among the key sectors that contribute most to economic and social development. On account of the increasing growth of this sector, the role of the regulator needs to be reconsider. The study of the regulation undergo the test of innovation in the states participates in this discussion.

¹ Faculté de droit et de sciences politiques (FADESP) de l'Université d'Abomey-Calavi (UAC), 03 BP : 1490 Cotonou, Email : montercod@yahoo.fr

² Autorité Transitoire de Régulation des Postes et Télécommunications (ATRPT), 01 BP 2034 Cotonou, Email : koudjo_serje@yahoo.fr

The analysis was based specially on the use of secondary sources: books, articles, relevant communications on the subject. As it stands, the regulation is characterized, in African states by an inertia particularly the inclusion of innovation.

In fact, even if it is mentioned in the documents, innovation in the daily practice of African regulators in general, does not yet occupy the place it should deserve. It is necessary to implement a regulation creating conditions for innovation, able to accompany it while ensuring that it is in the service of balanced growth. For this, a preventive, dynamic and flexible regulation is necessary. With this view, the different actors: network operators, regulator, government and associations of consumer should mobilized themselves and play fully their role to enable African states to seize the opportunities offered by innovation.

Mots-clés : réseaux, innovation technologique, services régulation, rôle des acteurs, Etats africains.

Introduction

Il est de nos jours une évidence que la fulgurante émergence du secteur des communications électroniques participe à la création de la richesse et au renforcement du processus de développement dans la plupart des Etats. En effet, l'importance de ce secteur stratégique et très dynamique se manifeste au double plan social et économique. Sur le plan social, les communications électroniques constituent un instrument efficace permettant de briser les barrières et de resserrer les liens entre les différentes composantes de la communauté. Sur le plan économique, elles procurent entre autres avantages, la rapidité des transactions dans le monde des affaires. De ce point de vue, la qualité et la fiabilité des infrastructures de communications électroniques d'un pays constituent aujourd'hui un critère de décision pour la plupart des investisseurs.

En dépit de la crise économique qui secoue le monde, l'Afrique a fortement rebondi, passant d'un taux de croissance du PIB de 2,4% en 2009 à 4,7% en 2010 et devrait atteindre un taux prévisionnel de 5% en 2011 (Commission Economique pour l'Afrique, 2011, p.31). La reprise en Afrique s'explique par un certain nombre de facteurs, dont l'intensification de l'activité dans les secteurs des services, spécialement des télécommunications. De même, il a été démontré par l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), qu'une augmentation de la bande passante de 10% entraîne un accroissement du PIB de 1%. Dans ce nouveau contexte, les Ministères en charge des télécommunications autrefois qualifiés de budgétivores au niveau de l'Afrique sont devenus aujourd'hui, et ce à un niveau très appréciable, pourvoyeurs de ressources au budget national des Etats.

Les communications électroniques, après avoir transformé des pans entiers et même les plus insoupçonnés des économies des grands ensembles régionaux, y compris en Afrique, ont propulsé définitivement la planète dans ce que l'on pourrait appeler l'âge du digital. Le niveau, la fréquence, l'imprévisibilité et la grande diversité des innovations technologiques semblent affranchir définitivement le secteur des communications électroniques de la tutelle de la réglementation et de la régulation.

Ce papier se propose de contribuer à la réflexion sur la régulation dans le contexte de l'innovation à travers le sujet intitulé : « La régulation à l'épreuve de l'innovation technologique dans les Etats africains ».

Que faut-il entendre par régulation et innovation ?

La régulation désigne « *la mise en œuvre par l'Autorité de régulation d'un ensemble de dispositions juridiques, économiques et techniques, en vue de permettre aux activités de télécommunications de s'exercer dans des conditions optimales conformément aux lois et règlements en vigueur* »³ ou l'« *action économique mi-directive mi-corrective d'orientation, d'adaptation de contrôle exercée par des autorités (dites de régulation) sur un marché donné...* » (Cornu, 2004, p.778). La régulation démontre la capacité de l'Etat à concéder aux acteurs et techniciens la gestion d'une activité fondamentale pour le bien-être des populations tout en veillant à la sauvegarde de l'intérêt général par le biais d'institutions autonomes, au-dessus des intérêts partisans. La régulation est généralement confiée à une autorité administrative indépendante⁴. Il s'agit de « *structures placées hors hiérarchie, échappant à tout pouvoir d'instruction et de contrôle et disposant d'une liberté d'action juridiquement garantie* »⁵ (Gentot, 1994, p.23).

Par innovation, on entend « *l'action d'innover, d'inventer, de créer quelque chose de nouveau* » (Le petit Larousse illustré, 2007, p.539). L'innovation technologique n'a pratiquement pas de place dans l'activité de réglementation du secteur au niveau africain alors même qu'il s'agit d'un pilier fondamental voire primordial à côté d'autres missions telles que la création et le développement de l'emploi ou le suivi de la compétitivité. En effet, l'innovation est la pluie qui arrose les secteurs vitaux de l'économie et spécialement le secteur des communications électroniques, tandis que l'emploi et la compétitivité sont les bonnes récoltes qu'on en tire.

La conséquence directe de cette omission de l'innovation dans les politiques stratégiques est que l'Afrique ne voit presque jamais venir l'innovation. Elle la subit, en profite avec retard, n'en jouit que partiellement et à des coûts hors de portée, faute d'initiative, de préparation et de maîtrise des applications développées.

Nous voudrions contribuer à la réflexion sur la régulation dans le contexte d'innovation à travers l'analyse des opportunités de l'innovation pour les Etats africains (I) et le rôle qu'il incombe aux différents acteurs de jouer afin de permettre au continent de tirer meilleurs profits de l'innovation au moyen d'une régulation efficiente et dynamique (II).

³ Article 1^{er} de l'ordonnance n° 2002-002 du 31 janvier 2002 portant principes fondamentaux du régime des télécommunications en République du Bénin.

⁴ Maroc, Sénégal, Burkina Faso, Cap Vert, ...

I- L'innovation comme facteur de développement pour les Etats africains

L'importance de l'innovation pour les Etats africains s'apprécie à l'aune de ses enjeux (A) et de ses opportunités (B).

A- Les enjeux de l'innovation

Les enjeux d'une bonne prise en compte de l'innovation pendant cette révolution du numérique se situent entre autres dans le fait que, s'appuyer sur l'innovation permet de combler de façon permanente les besoins de diversification des offres des opérateurs du secteur des communications électroniques, par une implémentation régulière et en temps réel des applications innovantes.

De même, l'intégration réelle du volet innovation à la politique de réglementation et de régulation du secteur, lui permettra d'apporter une réponse complète à l'avènement et à la croissance du commerce électronique sur le continent. Ainsi, le secteur pourra jouer de façon durable, son rôle de secteur transversal de développement, à effet multiplicateur direct sur les autres secteurs économiques.

En outre, les TIC ne constitueront un facteur clé de réussite des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), qu'à travers une bonne adoption de l'innovation technologique en vue d'aboutir à l'amélioration des conditions de vie des populations et à l'atténuation de la pauvreté sur le continent.

A ces enjeux, il faut ajouter quelques opportunités liées à l'innovation.

B- Les opportunités liées à l'innovation

A la différence des autres révolutions qui l'ont précédée, la révolution numérique en cours n'exclut en principe aucun continent. Leur participation à tous, y compris l'Afrique est indispensable, en tant que membres du village planétaire.

Le constat de nos jours est que l'innovation n'est plus l'apanage des seules économies développées. Elle se produit également dans les économies en développement. En effet, « *suivant le mécanisme de l'innovation dite frugale, des produits de bonne qualité, mais de conception élémentaire, sont élaborés pour répondre aux besoins des segments de marché les plus défavorisés, puis repensés à l'intention d'une clientèle plus aisée* ». Toledano, 2004.

Le secteur des communications électroniques est au cœur de ces innovations, aussi bien en ce qui concerne son propre développement, qu'en ce qui concerne le développement de tous les autres secteurs d'activité.

Le génie africain peut et doit se servir autrement des résultats de l'innovation. Il s'agit par exemple d'utiliser les TIC notamment l'Internet beaucoup plus à des fins autres que des moyens de commission d'actes ou de faits répréhensibles.

En effet, les systèmes informatiques ou les applications qui en découlent sont suffisants pour servir de base au développement des solutions et de contenus locaux. Ces contenus destinés à satisfaire des besoins réels et précis combleront les attentes liées à la création d'emplois, la facilitation des conditions de vie (e-santé, e-éducation, e-administration et les autres e-applications), la réduction de la pauvreté etc.

Ainsi, sans cette prise en compte de l'innovation qui détermine les performances voire la survie des opérateurs, les vertus cardinales (équité, impartialité, vigilance et autres) prônées par les régulateurs ne seront que vains mots. Car, dans ces conditions, la régulation sera dénuée de tout son intérêt, la machine de l'innovation elle-même demeurera en inertie. Et comme conséquence directe, le secteur faute d'aliments pour nourrir ses besoins en diversification se contentera toujours du minimum. En dernier ressort, la croissance espérée bien que possible ne sera pas durable. C'est pourquoi, le contexte de la régulation des télécommunications étant devenu dualiste, le délaissement de l'innovation ou une mauvaise assimilation de celle-ci par le régulateur seront préjudiciables à l'économie africaine.

En dehors de la très faible contribution de l'Afrique dans les recherches qui débouchent sur l'innovation, force est aussi de noter au niveau des acteurs du secteur, un manque de synergie et de cohésion qui entrave une bonne exploitation par l'Afrique, des résultats de l'innovation. En effet, les démarches observées jusque là (et qui figurent parmi les causes d'échecs) affichent un caractère solitaire et partiel. Elles se résument en ceci:

- Réforme légale uniquement;
- Réforme institutionnelle uniquement;
- Réorganisation de l'opérateur uniquement;
- Réforme ponctuelle, pour parer au plus pressé;

- Réformes internes (en vase clos): soit par le Ministère de tutelle, soit même par le seul régulateur ou l'opérateur;
- Investissements non planifiés (désordonnés).

Comme on peut le noter, la régulation d'un secteur qui se veut porteur de croissance économique comme celui des communications électroniques a besoin d'un dynamisme assis sur l'innovation. Ce dynamisme a besoin d'être entretenu par des acteurs clés de ce secteur hautement stratégique.

II- Les rôles des différents acteurs des TIC dans la mise en œuvre d'une régulation efficiente et dynamique

Les acteurs identifiés sont les acteurs étatiques (A) et les acteurs non étatiques (B).

A- Les acteurs étatiques

Les acteurs étatiques sont le régulateur, (1) le gouvernement (2) et les Communautés Economiques Régionales (3).

1- Le régulateur

Le régulateur ou plus précisément, l'autorité ou l'organe de régulation est, comme nous l'avons mentionné plus haut, une autorité administrative indépendante. « *La création des autorités administratives indépendantes serait justifiée par le fait que la rigidité des règles d'organisation de l'administration classique rendrait ses agents inaptes à encadrer de manière souple et évolutive des secteurs sensibles comme celui de la communication et de l'information ainsi que celui des transactions financières et commerciales.* » (Adjovi, 2003, p.23). L'avènement des autorités de régulation a contribué à assainir de manière substantielle le secteur des communications électroniques. Le cas du Bénin peut être cité en exemple. Créée par le décret n° 2007-209 du 10 mai 2007, l'Autorité transitoire de régulation des postes et télécommunications en République du Bénin a permis de mettre fin à l'anarchie qui caractérisait le secteur et qui a valu au Bénin, à une triste époque, l'appellation de « plaque tournante du trafic illicite en Afrique »⁶.

Aujourd'hui, le régulateur africain en général doit, pour retrouver la plénitude de ses compétences, faire face au défi de l'innovation. A cet effet, il devra s'interroger à travers ses statistiques, sur la corrélation qui existe ou doit exister entre la croissance qu'il recherche au quotidien et l'innovation dont il ne

⁶ Avant 2006

semble pas encore cerner l'importance et l'immense contour. En effet, en dépit de son rôle dans la consolidation de la croissance économique, l'impact de l'innovation peut accélérer, inhiber voire même tuer cette croissance, selon que sa perception par le régulateur est juste, approximative ou totalement erronée.

C'est pourquoi, la régulation des infrastructures étant presque définitivement acquise et l'interopérabilité entre les réseaux désormais garantie, le régulateur doit sans baisser la garde sur ce pan de ses activités, se donner désormais comme mission, la diffusion de l'innovation, à travers des réseaux interconnectés pour assurer la croissance.

Le régulateur doit être animé par le souci d'accompagner les opérateurs dans les mutations qu'ils apportent au secteur. A cet effet, il doit passer d'une régulation statique et rigide à une régulation dynamique et souple.

2- Le gouvernement

Bénéficiaire direct des investissements et des fruits de la croissance, le gouvernement doit créer les conditions favorables à l'innovation. L'intervention du gouvernement doit se traduire d'abord par une redéfinition de la politique et de la stratégie sectorielle, de manière à donner à l'innovation un sens et un contenu réels.

Ensuite, interviendra sur la base de la politique sectorielle ainsi redéfinie, la mise en place d'un cadre réglementaire souple qui s'adapte tant que faire se peut, aux exigences évolutives de l'innovation. Ce qui permettra de stimuler la concurrence dans le secteur des télécommunications. Par exemple, le cadre réglementaire français du haut débit est aujourd'hui quasiment complet. Il résulte d'une déclinaison par l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste (ARCEP), de l'application de la loi Pinat, à l'intérieur du cadre réglementaire européen (Toledano, 2004). En combinant concurrence par les infrastructures jusqu'au point de mutualisation et accès mutualisé à l'abonné, le cadre règlementaire va minimiser les coûts de déploiement tout en rendant possible une concurrence pérenne et plus faiblement régulée. Un tel cadre réglementaire permettra également que se développent des offres d'envergure nationales ou quasi nationales. Ainsi, grâce au cadre règlementaire flexible qu'il aura mis en place, le gouvernement permettra au régulateur d'être mieux outillé pour accomplir sa mission dans le contexte actuel.

3- les Communautés Economiques Régionales

Toutes les mesures préconisées pour les gouvernements gagneraient à être envisagées aux plans sous-régional et régional afin d'éviter des disparités d'un Etat à un autre. A cet effet, les Communautés Economiques Régionales devront avoir le courage de s'interpeler face à leurs obligations vis-à-vis d'un secteur qui offre un soutien crucial à leur équilibre. Elles devront au besoin se montrer plus réalistes en opérant les réformes institutionnelle, structurelle et organisationnelle nécessaires pour doter ce secteur combien stratégique des moyens de sa contribution à leurs objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté.

Ces initiatives ne sont pas exclusives de celle attendues des acteurs non étatiques.

B- Les acteurs non étatiques

On entend par acteurs non étatiques les opérateurs et fournisseurs de services de communications électroniques (1) et les associations de consommateurs (2).

1- Les opérateurs et fournisseurs de services de communications électroniques

Les opérateurs constituent le maillon essentiel de la chaîne de distribution des services de communications électroniques. La plupart des opérateurs de réseaux considèrent que les investissements à réaliser (financement des nouvelles infrastructures) devront, pour être rentabilisés, s'appuyer sur des revenus complémentaires à ceux existants actuellement (Toledano, *op cit.*). Les opérateurs doivent faire confiance au secteur et particulièrement en sa capacité à assurer par le biais de la diversification, un retour sur investissement et des marges bénéficiaires intéressantes généralement supérieurs en Afrique à ceux espérés. Ceci favorisera l'extension de leurs investissements jusque-là réservés exclusivement au développement et à la modernisation des réseaux à des domaines relatifs aux applications TIC et aux nouveaux contenus. Ces efforts déboucheront sur la nouvelle dynamique recherchée : l'innovation sera effectivement à l'avant-garde du développement des marchés et segments de marchés, avec de plus en plus d'applications et contenus locaux.

2- Les associations de consommateurs

On entend par consommateur « *toute personne physique qui se procure ou qui utilise un bien ou un service pour un usage non-professionnel.* » (Calais-Auloy et Steinmetz, 2006, p.7.).

La vitalité de tout secteur économique dépend de la capacité des consommateurs à adopter et surtout à réclamer des services novateurs. Cette aptitude est encore plus porteuse si elle est défendue dans le cadre des associations de consommateurs. L'association est « *la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances et leurs activités dans un but autre que de partager les bénéfices* »⁷. Le processus de démocratisation en cours dans bon nombre d'Etats africains a favorisé l'éclosion des associations. Cela « *témoigne de la volonté des citoyens de participer, en dehors des organismes publics trop lointains, à la vie sociale, économique et culturelle de leur pays.* » (Calais-Auloy et Steinmetz, 2006, p.7.) C'est dans ce contexte que se sont développées les associations de consommateurs. Au Bénin, certaines d'elles, en particulier la Ligue pour la défense des consommateurs du Bénin (LDCB) ont contribué à travers différentes actions (dénonciations, marches...) à l'assainissement du secteur des GSM.

Les associations de consommateurs doivent plus que par le passé, maintenir la veille et exiger des opérateurs plus d'innovations dans les communications électroniques. A cet effet, elles doivent agir en synergie dans un cadre sous régional.

Conclusion

L'innovation n'occupe pas encore la place qui lui revient en Afrique. Pour permettre à ce continent aux nombreux potentiels d'asseoir durablement sa croissance sur le secteur des communications électroniques dans un contexte de crise généralisée, des efforts restent à faire. Mais ce qui est sûr, l'Afrique fait partie du tourbillon de la révolution numérique et tourne avec les autres continents suivant ses différentes pesanteurs parmi lesquelles la lenteur de la régulation vis-à-vis de l'innovation constitue une préoccupation. Ces grandes tendances illustrent, s'il était encore nécessaire, le rôle que joue déjà et que jouera pendant longtemps encore, le secteur des communications électroniques comme appui à la croissance de l'économie et au développement socioculturel de l'Afrique. Mais tous les paramètres qui

⁷ Loi du 1^{er} juillet 1901, article 1^{er}.

favorisent cette bonne conjoncture ne semblent pas être maîtrisés. D'où la nécessité de reposer la problématique de l'efficacité de l'exploitation des communications électroniques en Afrique.

Faire de secteur stratégique un véritable pilier de la croissance supportée par l'innovation appelle forcément le régulateur à un changement de méthode. Deux réalités devront donc constituer désormais le centre d'intérêt de l'activité du régulateur:

- la régulation des infrastructures;
- la régulation de l'innovation.

C'est seulement de cette façon que l'activité de régulation couvrira tous les paramètres du secteur à savoir les réseaux et infrastructures, les contenus et les plateformes de services et d'applications.

Références bibliographiques

- Adjovi, E., (2003), *Les instances de régulation des médias en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala, 278p.
- Commission Economique pour l'Afrique, avril 2011, *Rapport économique sur l'Afrique 2011, Gérer le développement : le rôle de l'Etat dans la transformation économique*, Addis-Abeba, 143p.
- Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, 2010, *Rapport 2010 sur l'économie de l'information, TIC, entreprises et atténuation de la pauvreté*, New York et Genève, 154p
- Cornu, G., (2007), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 968p.
- Crocq, I., (2004), *Régulation et réglementation dans les télécommunications*, Paris, ECONOMICA 265p.
- Gentot, M., (1999), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Montchrestien, 2^e éd., 158p.
- Sakho, A., (2007), *Régulation et bonne gouvernance, régulation et développement*, Dakar, éd. du forum de la Régulation, 183p.
- Toledano, J., (2011), communication lors du colloque annuel de l'Autorité sur le thème : « Croissance, innovation et régulation ».