

Introduction :

Accès à l'infrastructure

Willie Currie
APC
www.apc.org

En 2008, on a beaucoup parlé de la question de l'accès universel aux technologies de l'information et de la télécommunication (TIC) et de l'internet. Des institutions mondiales ont concentré leurs efforts sur l'accès, ce qui a donné lieu à des initiatives comme le Symposium mondial des régulateurs sur l'accès ouvert de l'Union internationale des télécommunications (UIT), une publication de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), intitulée *Global Opportunities for Internet Access Developments*, le rapport de l'Association GSM intitulé *Universal Access: How mobile can bring communications for all*, le Forum mondial sur l'accès et la connectivité de la Global Alliance for ICT and Development (GAID) et la publication d'*infoDev* sur la large bande en Afrique ainsi que l'appel de la Commission européenne pour une large bande universelle en Europe d'ici 2010 et l'adoption par le Forum sur la gouvernance d'Internet (FGI) de « L'internet pour tous » comme thème central de sa troisième réunion à Hyderabad.

Au sein de ces institutions, on reconnaît largement que même si la fracture numérique, grâce à l'expansion du mobile, s'est considérablement réduite en ce qui concerne la téléphonie vocale, un nouveau fossé est en train de surgir pour l'infrastructure et les services internet à large bande. Depuis dix ans, la croissance rapide du contenu créé par l'utilisateur et de l'interactivité sur l'internet, appelée parfois Web 2.0¹, a transformé l'environnement numérique. Cette évolution a été facilitée par l'expansion de l'accès à l'internet large bande et par le déclin de l'accès internet à bande étroite par accès commuté. En 2004, le nombre d'abonnés à la large bande dans les pays de l'OCDE a dépassé le nombre des abonnés par accès commuté. À la fin de 2003, il y avait 83 millions d'abonnés à large bande dans les pays de l'OCDE. En juin 2007, il y en avait 221 millions, soit une hausse de 165 % (OCDE, 2008a, p. 23). En 2006, environ 70 % des abonnés à large bande dans le monde étaient situés dans les pays de l'OCDE, soit seulement 16 % de la population mondiale. Par contre, 30 % des abonnés à la large bande se trouvaient dans les pays en développement qui comptent 84 % de la population. La situation dans les pays les moins développés (PMD) est encore pire puisqu'en 2006, il n'y avait que 46 000 abonnés à large bande dans 22 pays sur 50 possédant des services à large bande (UIT, 2007).

Pourquoi l'accès à la large est-il si important? Voici ce que dit l'UIT :

La société de l'information exige non seulement l'accès aux TIC et leur disponibilité, mais une expérience de grande qualité. Les services à large bande sont des sources de croissance économique et d'autonomisation et peuvent améliorer la vie (UIT, 2007).

La commissaire aux télécoms de l'Union européenne, Viviane Reding :

L'internet haut débit est le passeport pour la société de l'information et une condition fondamentale de croissance économique. C'est pourquoi la Commission veut que l'internet à large bande soit accessible à tous les Européens d'ici 2010 (BBC, 2008).

Et le conseil de l'OCDE sur le développement de la large bande :

La large bande joue non seulement un rôle essentiel pour le fonctionnement de l'économie, mais elle relie également les clients, les entreprises, les gouvernements et facilite l'interaction sociale (OCDE, 2008a).

Lorsque les faiseurs d'opinion, les théoriciens des politiques et les acteurs de l'industrie des pays développés s'intéressent à la question de la large bande dans les pays en développement, ils ont tendance à dire que la large bande sera assurée par les réseaux sans fil. Par exemple, l'OCDE dit que « tout indique que les prochains milliards de nouveaux utilisateurs, essentiellement des pays en développement, se connecteront à l'internet surtout par les réseaux sans fil. Dans certains pays en développement, le nombre des abonnés au sans fil est déjà plus de 20 fois supérieur à celui des abonnés au réseau filaire » (OCDE, 2008b, p. 4). Même si ce genre de déclaration est vraie en général, elle tend à ignorer le fait que ces réseaux sans fil seront ceux des opérateurs de téléphonie mobile et que ce sera au secteur privé de trouver la solution à la fracture de l'accès à la large bande et donc aux opérateurs mobiles. Les institutions mondiales représentant les intérêts des abonnés au mobile font preuve d'enthousiasme et affirment que « la communication mobile permettra d'offrir des services de voix, de données et d'internet abordables à plus de 5 milliards de personnes d'ici 2015 » (GSMA, 2008, p. 1). Les revues financières des activistes du marché libre comme *The Economist* se font les champions du web mobile lorsqu'ils prétendent que « le monde en développement n'a pas vraiment participé à la première révolution du web, au boom du dotcom et au Web 2.0, en grande partie parce qu'il ne disposait pas d'une infrastructure internet.

1 en.wikipedia.org/wiki/Web_2.0

Mais les pays en développement seraient maintenant en mesure de dépasser le monde industrialisé dans le domaine du web mobile (Economist, 2008).

Parmi les idées creuses et éculées, celle qui veut que les pays en développement vont dépasser les pays développés en ce qui concerne l'accès à l'infrastructure à large bande devrait être complètement abandonnée. Elle s'apparente au mythe qui veut qu'il y ait plus d'abonnés au téléphone à Manhattan que dans l'ensemble de l'Afrique, idée populaire dans les années 90 et qui continue d'être diffusée alors même que chacun sait qu'elle n'est plus vraie. Avec 70 % de la population des pays de l'OCDE déjà connectés à l'internet à large bande et avec le service à large bande universel à l'horizon, il n'y a rien à dépasser.

Les centres de recherche sur les politiques du Sud ont une vue beaucoup plus modérée sur la question. Dans son examen des résultats des politiques en Afrique, Research ICT Africa! expose le fait suivant :

L'enthousiasme au sujet de l'extension des réseaux et des services de télécommunication dans les pays du continent au cours des dernières années, en particulier dans le domaine de la téléphonie mobile, devrait être tempéré car le résultat est loin d'être optimal. Malgré certains gains, cet examen du secteur des télécommunications dans 16 pays africains laisse à penser que les objectifs des politiques nationales en faveur de services TIC universels et abordables sont souvent affaiblis par les propres politiques et pratiques de nombreux pays, par leur structure de marché et leurs accords institutionnels. L'Afrique a peut-être le taux de croissance le plus élevé de téléphonie mobile, mais elle vient de loin. Nombreux sont ceux qui n'ont pas un accès permanent à la téléphonie de base. La grande majorité de la population du continent continue de ne pas disposer des services de TIC nécessaires pour une participation efficace à l'économie et à la société. (Esselaar et autres, 2007, p. 9).

Il est probable que les réseaux sans fil, et pas simplement ceux des opérateurs mobiles, joueront un rôle important dans l'accès des pays en développement à la large bande, en particulier en ce qui concerne l'accès local. Mais il faut reconnaître la complexité considérable que représente l'accès à la large bande dans les pays en développement et il est impossible de dire que les opérateurs mobiles pourront s'en charger. Au FGI de Rio de Janeiro en 2007, l'expert africain en internet, Mike Jensen (cité dans Jagun, 2008a) a fait valoir que pour atteindre l'objectif de l'accès universel abordable à la large bande dans les pays en développement, il faut une combinaison des facteurs suivants :

- Une concurrence et une innovation accrues dans le secteur de l'internet et des télécoms, accompagnées d'une réglementation efficace.
- Beaucoup plus de fibre de dorsale nationale et internationale, accompagnée d'une réglementation efficace de l'accès non discriminatoire à la bande passante par les opérateurs et les fournisseurs de service.
- Plus d'efforts pour créer la demande, en particulier de la part des gouvernements nationaux pour établir des applications locales utiles.
- Une amélioration de l'alimentation électrique.
- De meilleurs indicateurs de mesure des progrès.

S'adressant à un atelier sur l'accès équitable avant le FGI de Rio, l'expert africain en télécommunication, Lishan Adam, a défini les écarts en matière d'accès qui sont les plus évidents en Afrique, en Amérique latine et en Asie (Adam, 2008). Puis en fonction d'une analyse des données et des études déjà réalisées sur les raisons pour lesquelles le programme de politiques visant à stimuler l'accès dans les pays en développement ont eu d'aussi mauvais résultats, Adam avance un certain nombre de raisons pour expliquer l'échec des décideurs et des régulateurs à combler ces écarts :

- Les approches axées sur le marché ne réussissent pas complètement à promouvoir un accès équitable, ils ne réussissent pas notamment à briser les monopoles des entreprises de télécoms sur les lignes fixes et à introduire une concurrence efficace dans les réseaux et services de TIC.
- Les institutions et les cadres de réglementation restent faibles. Les rôles et les responsabilités des décideurs et des régulateurs sont souvent flous et les régulateurs n'ont pas la capacité de réglementer de façon efficace.

Les régimes mondiaux n'ont pas été attentifs à la nécessité d'un accès équitable. Les pays en développement n'ont pas la capacité d'influencer les politiques mondiales sur les TIC qui se répercutent dans les domaines régionaux et nationaux.

Après avoir analysé trois ateliers du FGI et la session plénière sur l'accès, APC a conclu à une convergence de vues sur l'accès de la façon suivante :

- Premièrement, on semble convenir que le modèle concurrentiel (commercial)² a réussi à améliorer

² Celui qui permet au consommateur de choisir parmi plusieurs fournisseurs le produit qui correspond le mieux à ses besoins à un prix qu'il juge acceptable.

l'accès dans les pays en développement. Un appel a donc été lancé pour une plus grande cohérence des politiques dans le secteur des télécoms des pays en développement et plus particulièrement que les principes de concurrence s'appliquent uniformément et équitablement dans tous les domaines du secteur des télécoms.

- Deuxièmement, on a reconnu l'applicabilité des modèles collaboratifs à l'accès dans les régions où les modèles commerciaux traditionnels semblaient avoir échoué. Il s'agit notamment des régions rurales et mal desservies où la participation des opérateurs et fournisseurs de service – y compris les autorités municipales, les coopératives et les opérateurs communautaires – ont contribué à améliorer l'accès. On a donc demandé un examen des politiques et des règlements et l'adoption de mesures incitatives pour faciliter la participation de ce groupe d'opérateurs.
- Troisièmement, on s'entend sur le rôle des TIC comme outil de développement – en particulier au niveau de l'accès rural et local. Les TIC peuvent servir à améliorer l'accès aux soins de santé et à l'éducation, à contribuer à réduire les vulnérabilités et à améliorer la participation citoyenne aux gouvernements et à leurs institutions. On a donc demandé la promotion et l'adoption d'une approche multisectorielle pour en arriver à un accès universel abordable et équitable. Plus précisément, on a reconnu la nécessité d'intégrer la réglementation et la politique de TIC aux stratégies de développement local ainsi que l'exploitation des complémentarités entre les différents types d'infrastructures de développement (par exemple, réseaux de transport, canalisation d'eau/canaux, électricité/électrification, communications, etc.) (Jagun, 2008a).

On constate cependant des contradictions entre certains de ces points. Par exemple, il y a (tout au moins au départ) une contradiction inhérente entre l'acceptation de l'efficacité des modèles concurrentiels et leur promotion dans le secteur des télécoms d'une part et la demande d'une plus grande participation d'un plus large éventail d'opérateurs et de fournisseurs de service, dont la plupart adoptent des modèles non commerciaux pour étendre l'accès dans les régions rurales. Toutes les parties prenantes vont-elles vraiment accepter que la réalité de l'accès universel passe par une cohabitation des modèles concurrentiels et des modèles collaboratifs? Le problème du déploiement de réseaux sans fil municipaux auxquels s'opposent les opérateurs de réseaux privés aux États-Unis est assez clair.

Le problème n'est peut-être pas le même dans les pays en développement où le secteur public participe toujours largement à la fourniture des réseaux de TIC et joue un rôle accru dans les services de TIC, comme le cybergouvernement. Dans de nombreux pays en développement, les tentatives de privatisation des opérateurs de télécoms ont eu des conséquences négatives pour l'introduction de la concurrence et la réduction des écarts en matière d'accès (Horwitz et Currie, 2007). Il est peu probable que l'on adopte une approche purement commerciale dans des pays où prévaut l'idée d'un État promoteur. Il est plus probable que la principale modification qui sera apportée au modèle de réforme des télécoms consistera à donner un rôle au secteur public et aux réseaux communautaires dans un contexte essentiellement concurrentiel dans la mesure où il est transparent et non discriminatoire. Chacun peut participer selon le principe de l'accès ouvert.

Il faut également modifier les mandats des fonds d'accès universel dans les pays en développement afin de soutenir le déploiement des réseaux sans fil communautaires dans les régions rurales ainsi que des programmes de renforcement des capacités et de développement du contenu local pour permettre aux gens d'utiliser utilement les TIC dans les langues locales. Les décideurs et les régulateurs doivent faire leur part en adoptant des règlements qui libéralisent la voix sur protocole internet (VoIP), permettent l'accès communautaire au spectre et créent des régimes simples d'octroi de licence et d'interconnexion pour les réseaux communautaires.

L'accès à la fibre demeure un problème dans de nombreux pays en développement. Sur la côte ouest de l'Afrique, le problème a été aggravé par la domination continue de monopoles moribonds soutenus par des réseaux de clientélisme profiteurs au sein des gouvernements. La recherche sur l'exploitation du câble SAT-3/WASC³ a montré ce qu'il fallait faire pour briser ces monopoles (Jagun, 2008b).

L'analyste et chercheur en TIC pour le développement, Abiodun Jagun, illustre ce qu'elle appelle les « monopoles renforcés » qui nuisent au potentiel économique et au développement du câble SAT-3/WASC que l'on voit à la figure 1. Le diagramme représente les divers types de monopole du câble que l'on retrouve dans bon nombre de pays de l'Afrique subsaharienne qui en bénéficient. Il montre les monopoles à différents niveaux : licences de passerelle internationale, stations d'atterrissage, réseau de dorsale nationale, etc. Ceux qui veulent accéder à la bande passante doivent naviguer entre ces monopoles.

3 South Atlantic 3/West Africa Submarine Cable.

Les lignes continues représentent les monopoles purs. Par exemple, lorsque la recherche a été menée, le câble SAT-3/WASC était le seul câble de fibre optique offrant la connectivité à un certain nombre de pays de l'Afrique subsaharienne. Dans bien des cas, la station d'atterrissage du câble est également limitée à un signataire.

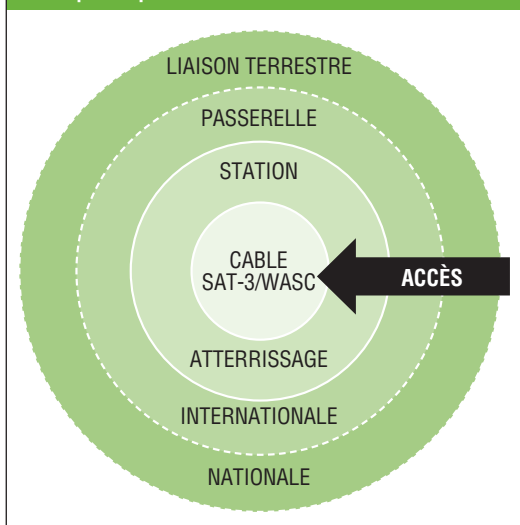
Trouver une solution à un problème de politique et de réglementation de cette ampleur illustre la complexité de ce qui est en jeu dans la construction de la large bande dans les pays en développement. Si l'on ne résout pas le problème de l'accès abordable à la bande passante internationale, on ne voit pas comment les opérateurs mobiles pourront offrir l'accès à l'internet à large bande.

Néanmoins, une simple manœuvre d'un régulateur peut parfois avoir des effets considérables dans une situation jugée sans espoir, comme en témoigne le cas de Maurice, où le régulateur a invité l'opérateur monopolistique à un processus de détermination de prix qui a permis de débattre publiquement et en toute transparence de la question du coût élevé de la bande passante internationale. Le régulateur a ainsi pu obtenir de l'opérateur qu'il abaisse ses prix pour la bande passante internationale (Southwood, 2008). Mais le problème réside dans la gouvernance des pays en développement. Les gouvernements de ces pays sont souvent les pires ennemis de leurs populations. Ils n'ont pas la capacité de faire appliquer les décisions, ils ne répondent pas aux besoins et aux droits de leurs citoyens et ils ne rendent pas compte de leurs actions. On peut avoir tous les consensus du monde sur ce qu'il faut faire pour améliorer l'accès équitable aux TIC, mais cela ne servira à rien si l'État est dysfonctionnel. Cela ne veut pas dire que la mauvaise gouvernance est limitée aux pays en développement, mais ses effets sont beaucoup plus graves dans les pays qui n'ont pas les capacités institutionnelles et qui doivent faire face à la pauvreté, aux conflits et au manque de ressources. Il s'agit d'un sérieux problème pour l'accès équitable.

Heureusement, les gouvernements de la plupart des pays en développement commencent à se rendre compte de leurs lacunes en matière de gouvernance. La question est à l'ordre du jour aux niveaux mondial et national et les organismes internationaux développent des indicateurs pour mesurer la bonne gouvernance, comme le Programme de gouvernance et d'anti-corruption de l'Institut de la Banque mondiale, qui produit un ensemble d'indicateurs sur la gouvernance pour chaque pays sur les aspects suivants :

- Voix citoyenne et responsabilité
- Stabilité politique
- Efficacité des pouvoirs publics

Figure 1: Cercles concentriques des obstacles monopolistiques



- État de droit
- Qualité de la réglementation
- Lutte contre la corruption.

Les indicateurs sont une forme de mesures incitatives pour encourager certains pays en développement à améliorer leur situation, mais ils permettent également aux organisations de la société civile de comprendre où se situent les problèmes de gouvernance dans un État donné et dans quelle mesure elles peuvent mener une campagne efficace de plaidoyer sur l'accès équitable. Les indicateurs sur la qualité de la réglementation et l'efficacité gouvernementale sont particulièrement importants ici⁴.

Mais ce qui manque dans la méthodologie sur la bonne gouvernance c'est une reconnaissance suffisante du rôle des réseaux de clientélisme dans les pays en développement. L'UIT-D (le secteur du développement des télécommunications de l'UIT) n'en parle jamais dans ses rapports avec les gouvernements et les régulateurs des pays en développement. Les documents de politique de l'UIT sont diffusés dans ce qui revient à un État apolitique, ce qui laisse à penser qu'il y a une marge entre l'observation de ses conseils sur la

4 Programme de gouvernance et anti-corruption de l'Institut de la Banque mondiale : web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20672500--menuPK:1740553--pagePK:64168445--piPK:64168309--theSitePK:1740530,00.html

réforme des politiques de télécommunication et les résultats positifs sur le terrain. Ce vide dans la réforme des politiques des communications – c'est-à-dire la tentative de remédier aux déficiences réglementaires et des politiques comme une fonction de l'échec institutionnel et de la mauvaise application des mesures incitatives dans la langue de l'économie institutionnelle – ne change pas la réalité des relations de clientélisme et de recherche d'avantages dans la vie politique des pays en développement (Khan, 2004). La réforme des politiques de communication ne risque pas de s'améliorer tant que cette dynamique politique n'aura pas été modifiée.

Le facteur de succès critique de la marche vers la bonne gouvernance est la mesure dans laquelle les pays en développement prennent cette question au sérieux sans y être invités par les pays développés et les institutions de développement international. En Afrique, le Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD) a lancé un processus d'examen des pairs qui porte sur les points suivants :

- Démocratie et bonne gouvernance politique
- Gouvernance et gestion économique
- Gouvernance des sociétés
- Développement socioéconomique⁵.

Ces étapes sont importantes et contribuent à créer un climat de bonne gouvernance qui à son tour permet l'émergence éventuelle de régulateurs de TIC efficaces à mesure que l'on comprend mieux la valeur de la bonne gouvernance. L'amélioration du gouvernement conduit parfois à des situations comme celle du Kenya où le gouvernement prend la direction de l'expansion de l'accès à la large bande dans le pays et dans toute la région en prenant l'initiative de la pose d'un câble sous-marin à fibre optique, TEAMS⁶, et en appliquant les leçons apprises dans la fourniture de la large bande de façon systématique et cohérente avec l'appui enthousiaste de toutes les parties prenantes. Si le gouvernement kenyan peut y arriver, il fera la preuve que les autres pays d'Afrique sont capables de suivre⁷. ■

Références

- Adam, L., *Policies for equitable access*, Londres, APC, 2008. Voir à : www.apc.org/en/pubs/research/openaccess/world/policies-equitable-access
- African Peer Review Mechanism: www.nepad.org/aprm
- BBC, EC call for 'universal' broadband. *BBC News*, 26 septembre, 2008. Voir à : news.bbc.co.uk/2/hi/technology/7637215.stm
- Economist, The meek shall inherit the web. *The Economist*, 4 septembre 2008. Voir à : www.economist.com/science/tq/displaystory.cfm?STORY_ID=11999307#top
- Esselaar, S., Gillwald, A. et Stork, C., *Towards an African e-Index 2007: Telecommunications Sector Performance in 16 African Countries*. Research ICT Africa!, 2007. Voir à : www.researchictafrica.net/images/upload/Africa_comparativeCORRECTED.pdf
- GSMA (GSM Association), *Universal Access: How mobile can bring communications for all, 2008*. Voir à : www.gsmworld.com/universallaccess/index.shtml
- UIT (Union internationale des télécommunications), *Trends in Telecommunication Reform 2007: The Road to Next-Generation Networks (NGN)*, Genève, UIT, 2007.
- Horwitz, R. et Currie, W., Another instance where privatization trumped liberalization: The politics of telecommunications reform in South Africa – A ten-year retrospective. *Telecommunications Policy*, 31, 2007.
- Jagun, A., *Building consensus on internet access at the IGF*, Montevideo, APC, 2008a. Voir à : www.apc.org/en/pubs/issue/openaccess/all/building-consensus-internet-access-igf
- Jagun, A., *The Case for "Open Access" Communications Infrastructure in Africa: The SAT-3/WASC cable (Briefing)*. Glasgow, APC, 2008b. Voir à : www.apc.org/en/node/6142
- Khan, M., State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform. In Tungodden, B., Stern, N. et Kolstad, I. (éd.), *Toward Pro-Poor Policies: Aid Institutions and Globalization*, Washington et New York, Oxford University Press et Banque mondiale, 2004.
- OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économiques), *Broadband Growth and Policies in OECD Countries*, Paris, OCDE, 2008a.
- OCDE, *Global Opportunities for Internet Access Developments*, Paris : OCDE, 2008b.
- Southwood, R., *The Case for "Open Access" in Africa: Mauritius case study*, Londres, APC, 2008. Voir à : www.apc.org/en/pubs/issue/openaccess/africa/case-open-access-africa-mauritius-case-study
- Programme de gouvernance et anti-corruption de l'Institut de la Banque mondiale : web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20672500-menuPK:1740553-pagePK:64168445-piPK:64168309-theSitePK:1740530,00.html

5 African Peer Review Mechanism : www.nepad.org/aprm

6 www.engineeringnews.co.za/article.php?a_id=120703

7 Le cas du Kenya est intéressant du fait que le pays est bien placé en ce qui concerne les indices de responsabilité et qualité de la réglementation, alors que ses résultats sont plutôt médiocres pour les autres indicateurs de la gouvernance. Le Kenya semble reconnaître que la stabilité politique est fragile, ce que les décideurs, comme le secrétaire permanent du ministère des TIC, incorporent dans la planification dans la mesure du possible.