



# Commentaire sur Politiques pour un accès équitable

par Lishan Adam

Willie Currie, juin 2008 <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ce texte est un commentaire du document de Lishan Adam, Politiques pour un accès équitable. Il fait partie d'une série sur l'accès équitable à l'infrastructure des TIC commandée par APC en vue d'une conférence sur l'accès équitable qui a eu lieu à Rio de Janeiro en novembre 2007. Les documents et les commentaires sont affichés à : [www.apc.org/en/pubs/research](http://www.apc.org/en/pubs/research)

Dans Politiques pour un accès équitable, Lishan Adam a adopté une perspective contemporaine largement partagée par de nombreuses parties prenantes sur ce que nous a appris la mise en œuvre des politiques sur l'accès équitable aux technologies de l'information et de la communication (TIC) depuis 20 à 30 ans. Il identifie les retards les plus criants en Afrique, en Amérique latine et en Asie. Puis, en s'appuyant sur une analyse approfondie de données et d'études sur les raisons pour lesquelles les programmes de stimulation de l'accès dans les pays en développement ont donné d'aussi mauvais résultats, L. Adam invoque un certain nombre de raisons pour lesquelles les décideurs et les régulateurs n'ont pas réussi à combler ces écarts :

- *Les approches commerciales n'ont pas été totalement efficaces pour promouvoir l'accès équitable – en particulier pour briser les monopoles des télécoms de la téléphonie fixe et introduire la concurrence dans les réseaux et les services de TIC.*
- *Les institutions et les cadres de régulation sont restés fragiles – les rôles et les responsabilités entre les décideurs et les régulateurs étaient souvent flous et les régulateurs n'avaient pas la capacité de réguler avec efficacité.*
- *Les réformes dans le secteur de la radiodiffusion ont été lentes et ont eu des résultats mitigés – les pouvoirs publics n'ont pas réussi dans la plupart des cas à ouvrir ce secteur aux diffuseurs publics, privés et communautaire.*
- *Les régimes mondiaux n'ont pas été sensibles aux besoins d'accès équitable – les pays en développement n'ont pas la capacité d'influencer les politiques de TIC mondiales qui se répercutent aux niveaux régional et national.*

L. Adam fait également état d'un certain nombre de stratégies concrètes qui sont préconisées et mises en place par les pouvoirs publics, la société civile et les institutions de développement international pour promouvoir l'accès équitable, c'est-à-dire:

- *Des stratégies d'accès universel*
- *Des cyberstratégies nationales*
- *Des plaidoyers pour les contenus, les applications et les compétences*
- *Des plaidoyers pour les droits d'accès*
- *Des stratégies d'infrastructures régionales.*

Il propose en outre un certain nombre d'interventions pour combler les écarts au niveau de l'accès, notamment :

- *Evaluer l'efficacité des cyberstratégies nationales pour promouvoir l'accès équitable.*
- *Intégrer les politiques de TIC aux stratégies de développement aux niveaux national et local.*
- *Sensibiliser davantage les décideurs de haut niveau aux progrès des nouvelles technologies à large bande et sans fil en rapport avec l'accès.*
- *Aider les régulateurs à prendre les mesures nécessaires pour adopter des stratégies d'accès ouvert.*

- *Promouvoir une approche régionale à l'égard du déploiement des infrastructures de TIC et la coordination des politiques et des régulations entre les pays.*

Il existe un large consensus entre les parties prenantes, des pouvoirs publics au secteur privé en passant par la société civile et les institutions de développement international, au sujet des leçons du passé et des mesures à prendre pour améliorer l'accès équitable. L.

Adam a très bien défini les grandes lignes de ce consensus au sujet des politiques.

L'Association pour le progrès des communications (APC) a également défini les aspects de ce consensus sur l'accès à l'internet entre les parties prenantes présentes au Forum sur la gouvernance de l'internet (FGI) à Rio de Janeiro en novembre 2007, qui a suivi l'atelier sur l'accès équitable<sup>2</sup>. Après avoir analysé trois ateliers et la séance plénière du FGI sur l'accès, APC a constaté une convergence de vues sur l'accès :

- *L'accord semble s'être fait sur l'efficacité du modèle concurrentiel<sup>3</sup> pour améliorer l'accès dans les pays en développement. On a donc demandé une plus grande cohérence des politiques dans les secteurs des télécoms des pays en développement – en particulier « pour appliquer les principes de la concurrence de manière cohérente et uniforme à tous les domaines du secteur des télécoms<sup>4</sup> ».*
- *On a reconnu l'applicabilité de modèles en collaboration pour permettre l'accès dans des zones où les modèles concurrentiels traditionnels semblent avoir échoué. Il s'agit notamment des régions rurales et autres régions mal desservies où la participation d'opérateurs et de fournisseurs de réseaux – dont les autorités municipales, les coopératives et les opérateurs communautaires – a contribué à améliorer l'accès. On a donc demandé un examen des politiques et régulations et l'adoption de mesures incitatives pour faciliter une plus grande participation de ces opérateurs.*
- *Le potentiel des TIC en tant qu'outils de développement, en particulier pour l'accès au niveau rural et local, continue de faire l'unanimité. Les TIC peuvent servir à améliorer l'accès aux soins de santé et à l'éducation, elles peuvent contribuer à réduire les vulnérabilités et à améliorer les rapports entre les citoyens et les pouvoirs publics et leurs institutions. On a donc demandé la promotion et l'adoption d'une démarche multisectorielle pour atteindre un accès universel, bon marché et équitable, ce qui se traduit par l'intégration de la régulation et des politiques 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, canalisations d'eau /canaux, électricité/électrification, communication, etc.).*

<sup>2</sup> Jagun, A., Building consensus on internet access at the IGF. Montevideo, APC, 2008. [www.apc.org/en/pubs/issue/openaccess/all/building-consensus-internet-access-igf](http://www.apc.org/en/pubs/issue/openaccess/all/building-consensus-internet-access-igf)

<sup>3</sup> Dans lequel les consommateurs peuvent choisir parmi des fournisseurs, le produit qui correspond le mieux à leurs besoins à un prix qu'ils jugent acceptable.

<sup>4</sup> Voir Communiqué d'APC, « Convergence de vues concernant l'accès au Forum sur la gouvernance de l'internet », à : [www.apc.org/fr/blog/?apc=he\\_1&x=5316088](http://www.apc.org/fr/blog/?apc=he_1&x=5316088)

Ce consensus constaté au sujet de l'accès au FGI et dans la brève présentation de Lishan Adam sur la situation actuelle concernant les politiques d'accès ne veut pas dire qu'il n'y a pas de contradictions. Par exemple, il y a (tout au moins à première vue) une contradiction inhérente entre l'acceptation de l'efficacité des modèles concurrentiels et leur promotion dans le secteur des télécoms et la demande d'une participation accrue d'un plus large éventail d'opérateurs et de fournisseurs de réseaux pour étendre l'accès dans les régions rurales, qui adoptent généralement des modèles non concurrentiels. Les parties prenantes conviendront-elles toutes que pour que l'accès universel devienne réalité, il faut que les modèles concurrentiels coexistent avec des modèles en collaboration? On voit bien les lignes de faille dans le déploiement de réseaux sans fil municipaux auxquels s'opposent les opérateurs privés aux États-Unis. Ce n'est peut-être pas un problème dans les pays en développement où le secteur public est encore très engagé dans les réseaux de TIC et où les services publics en ligne jouent un rôle croissant. L. Adam fait remarquer que dans les pays en développement, les tentatives de privatisation des opérateurs publics de télécoms ont eu des conséquences négatives pour l'instauration de la concurrence et le rattrapage du retard en matière d'accès. Il est peu probable que les pays en développement adoptent une approche concurrentielle car le principe d'État promoteur y prévaut. Il est donc probable que la principale modification du modèle de réforme des télécoms sera le rôle accordé au secteur public à côté de réseaux communautaires, dans un contexte essentiellement concurrentiel, tant qu'il reste transparent et non discriminatoire. Chacun peut participer selon le principe de l'accès ouvert. Mais il faut modifier les mandats du Fonds de l'accès universel dans les pays en développement pour appuyer le déploiement des réseaux communautaires sans fil dans les régions rurales, ainsi que des programmes de renforcement des capacités et le développement de contenus locaux pour une utilisation des TIC dans les langues locales. Les décideurs et les régulateurs doivent soutenir ce déploiement par des régulations qui libéralisent la voix sur protocole internet (VoIP), l'accès communautaire au spectre et des régimes simples d'octroi de licences et d'interconnexion pour les réseaux communautaires.

Mais le grand problème dans les pays en développement, c'est la gouvernance. Les gouvernements de ces pays sont souvent les pires ennemis de leurs citoyens. Ils n'ont pas les moyens de faire appliquer les mesures, ne savent pas répondre aux besoins de leurs citoyens, ne respectent pas leurs droits et ne rendent pas compte de leurs actions. On peut avoir tous les consensus du monde sur les mesures à adopter pour améliorer l'accès équitable aux TIC, mais ils seront de peu d'utilité face à un État dysfonctionnel. C'est là où le bât blesse en matière d'accès équitable.

Heureusement, les gouvernements des pays en développement commencent à prendre conscience de leurs faiblesses en cet égard. La question est à l'ordre du jour aux niveaux mondial et national, les organismes internationaux créant des indicateurs pour mesurer la bonne gouvernance, comme le Programme de gouvernance et anti-corruption de l'Institut de la Banque mondiale, qui produit un ensemble d'indicateurs de gouvernance pour chaque pays sur six aspects :

- *Voix citoyenne et redevabilité*
- *Stabilité politique*
- *Efficacité du gouvernement*
- *Règle de droit*
- *Qualité réglementaire*
- *Contrôle de la corruption*

Ces indicateurs représentent une forme d'incitatifs pour permettre aux pays en développement d'améliorer leur situation, mais ils sont également utiles aux organisations de la société civile pour comprendre où se situent les problèmes de gouvernance dans un pays donné et quelle marge elles ont pour demander efficacement l'accès équitable. Les indicateurs sur la qualité réglementaire et l'efficacité du gouvernement sont particulièrement importants dans ce contexte<sup>5</sup>.

L'autre aspect de la recherche de la bonne gouvernance est la mesure dans laquelle les pays en développement la prennent eux-mêmes au sérieux, sans y être invités par les pays développés et les institutions de développement international. En Afrique, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) a lancé un processus de mécanismes d'évaluation des pairs portant sur :

- *La démocratie et la bonne gouvernance politique*
- *La gouvernance et la gestion économiques*
- *La gouvernance d'entreprise*
- *Le développement socioéconomique*<sup>6</sup>

Ces mesures sont importantes et contribuent à créer un climat propice à la bonne gouvernance qui, à son tour, peut ouvrir la voie à des régulateurs de TIC efficaces à mesure que l'on prend conscience de la valeur de la bonne gouvernance. La plus grande efficacité des gouvernements peut conduire à des situations comme celle du Kenya. Dans ce pays, ce sont les pouvoirs publics qui dirigent l'expansion de l'accès à la large bande, dans le pays lui-même et dans la région, en décidant de poser un câble sous-marin à fibre optique, TEAMS7, et d'appliquer ensuite les leçons pour l'offre systématique et cohérente de la large bande<sup>8</sup> avec l'appui enthousiaste de toutes les parties prenantes. Si le

<sup>5</sup>Voir : [web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20672500~m enuPK:1740553~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20672500~m enuPK:1740553~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html)

<sup>6</sup> Mécanisme africain d'évaluation des pairs : [www.nepad.org/aprm/](http://www.nepad.org/aprm/)

<sup>7</sup> Voir : [www.engineeringnews.co.za/article.php?a\\_id=120703](http://www.engineeringnews.co.za/article.php?a_id=120703)

<sup>8</sup> A la séance plénière du FGI, l'expert africain en TIC Mike Jensen a résumé ainsi ces leçons pour atteindre l'objectif d'une large bande universelle bon marché :

- Plus de concurrence et d'innovation dans les secteurs de l'internet et des télécoms et une régulation efficace.
- Plus de fibre, nationale et internationale, et une régulation efficace sur l'accès non discriminatoire à la large bande par les opérateurs et les fournisseurs de services.

gouvernement kenyan peut y arriver, il donnera un exemple convaincant aux autres pays d'Afrique.

L. Adam a défini ce qui est actuellement le consensus mondial sur les politiques d'accès équitable. Le problème consiste à surmonter les déficits de gouvernance – faire des États dysfonctionnels des États promoteurs et démocratiques – et établir les grandes coalitions que l'on voit au Kenya entre les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile pour faire de l'accès équitable aux TIC une réalité.

- 
- Intensifier la demande, surtout de la part des gouvernements nationaux, en créant des applications locales utiles.
  - Améliorer l'alimentation en électricité.
  - Meilleurs indicateurs pour mesurer les progrès.