



Commentaire sur Politiques pour un accès équitable

par Lishan Adam

Amy Mahan, juin 2008¹

¹ Ce texte est un commentaire sur le document Politiques pour un accès équitable, par Lishan Adam. 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

Dans *Politiques pour un accès équitable*, Lishan Adam soutient que l'on ne pourra pas parvenir à l'accès universel sans une politique publique équilibrée. Ce commentaire pose que même si un contexte politique favorable est fondamental, il faut également tenir compte des progrès réalisés concrètement pendant que les objectifs sont négociés. Comme L. Adam le fait observer, les technologies de l'information et de la communication (TIC) suscitent beaucoup d'intérêt, mais les bonnes intentions ne sont pas suivies d'effet. De nombreuses raisons expliquent cet échec. De façon générale, les échecs peuvent s'expliquer par des plans d'action trop ambitieux compte tenu des réalités locales ou parce qu'ils prescrivent des technologies ou des cadres technologiques plutôt que d'ouvrir la voie à des utilisations originales de technologies adaptées. Les politiques sur l'accès équitable doivent se concrétiser en créant un environnement dans lequel des mesures incitatives et des obligations orientent les activités du secteur et où la régulation en devient le mécanisme principal. La régulation facilite la mise en œuvre des décisions stratégiques. Tout comme nous devons déterminer les différents facteurs historiques et sous-jacents qui freinent l'accès équitable aux TIC et qui doivent faire l'objet de mesures politiques, nous devons également séparer le domaine de la régulation de celui des politiques.

Les niveaux qui concernent la régulation sont l'infrastructure des TIC (les câbles et les signaux), les services réseau (les fournisseurs de services qui permettent l'accès au réseau par les usagers), les applications et services liés à l'information et au contenu (qui peuvent être assurés par le gouvernement ou le secteur privé) et le contexte d'accès au réseau de l'utilisateur final, les services de consommation et l'utilisation productive des applications. Ce qui doit se produire à tous ces niveaux est énoncé dans les politiques nationales (et parfois internationales). Les politiques formulent les normes générales, comme « l'accès bon marché aux TIC » ou sont plus précises, par exemple, elles peuvent exiger que toutes les écoles secondaires soient connectées à l'internet à large bande et qu'un nombre x d'élèves disposent d'un nombre y d'ordinateurs. Dans le meilleur des cas, la régulation crée les conditions qui permettent aux politiques de devenir une réalité en fixant les règles qui, par exemple, limitent les montants qui seront imposés pour les services téléphoniques ou exigent que les opérateurs construisent une quantité prédéfinie d'infrastructures chaque année comme condition de licence.

L. Adam passe des politiques à la régulation sans distinction et il est vrai que les deux sont inextricablement liées. Mais il faut être clair au sujet des raisons pour lesquelles chacune échoue dans les pays en développement.

Le document commence par un tableau qui montre la répartition de l'accès aux principales TIC par continent. Plutôt que de suivre la tradition et indiquer ceux qui ont accès aux TIC, le tableau indique les pourcentages de la population mondiale sans accès aux lignes fixes, aux téléphones mobiles, aux ordinateurs et à l'internet (en 2007). Il s'agit d'une façon intéressante d'élever l'Afrique en haut de la liste. Cette perspective, et celle du document en général, présente un instantané important sur les orientations réglementaires et politiques nécessaires pour connecter les populations du monde en développement. On a beaucoup

parlé du succès du mobile. Ce document part d'un autre point de vue : peu de solutions ont été efficaces jusqu'à présent et il nous faut une vision précise des obstacles actuels.

Cette opinion pessimiste sur l'accès est suivie d'une brève taxonomie des différents facteurs dont les politiques de TIC doivent tenir compte. Il s'agit notamment de l'aspect économique de l'accès et de la capacité à fixer des priorités, la réforme du secteur pour étendre les infrastructures, la fracture entre régions rurales et urbaines, le genre et l'accès équitable, l'accès des personnes handicapées et le contenu approprié que les infrastructures de TIC diffuseront. Ces fractures déjà existantes constituent la cible du cadre d'action sur l'accès équitable aux TIC.

Comment régler cette situation? L'auteur affirme que la privatisation « n'a pas été la solution ». Même si des données récentes montrent l'échec de cette solution,² l'auteur s'appuie sur un article de 1999 pour étayer son argument, ce qui ne tient pas compte de la construction des infrastructures au cours des huit années suivantes. Et même là, en 1999, des données permettent de dire que même si ce n'était pas la solution idéale, l'abandon des monopoles en faveur d'une prestation concurrentielle des services de télécoms a en fait permis de réduire les longues listes d'attente, d'augmenter les investissements dans les infrastructures et, bien entendu, de mettre en place des régulateurs (indépendants) dans le monde. Il serait sans doute plus juste de dire que la privatisation n'a été qu'une étape et qu'une réforme réglementaire plus profonde reste à faire dans la plupart des pays en développement pour créer les conditions qui attireront les investissements dans le secteur, amèneront de nouveaux concurrents, assureront l'interconnexion entre réseaux concurrents et ainsi de suite.

Alors qu'une poignée de pays ont réussi à résister aux modèles dominants que privilégient les organismes internationaux multilatéraux, de fortes pressions continuent de s'exercer sur ceux qui ne s'y sont pas conformés. C'est ainsi que de nombreux secteurs des télécoms de pays en développement ont des marchés privatisés, mais des régulateurs faibles qui n'ont pas la capacité ni les ressources pour faire appliquer les décisions et régler les différends entre opérateurs, ce qui conduit à des appels interminables devant les tribunaux, ou qui ne peuvent pas stimuler l'investissement, attirer de nouveaux venus dans le secteur, etc. Ou bien on trouve des marchés privatisés dans lesquels des oligopoles ont remplacé les monopoles et où la collusion a étouffé les avantages de la concurrence. Par conséquent, comme l'auteur le fait remarquer, globalement, les objectifs de l'accès universel n'ont pas été atteints. Le document montre clairement les erreurs qui ont été commises sur le chemin de la privatisation, en particulier dans les économies en développement, et souligne le fait que l'on est très loin de l'accès équitable, en particulier pour l'internet.

² En particulier, une recherche récente de Research ICT Africa (RIA!, un réseau dont l'auteur est membre), évalue de façon critique le côté de l'offre de la création des infrastructures dans 16 pays africains. Voir : Esselaar, S., Gillwald, A. et Stork, C., Towards an African e-Index 2007: Telecommunication Sector Performance in 16 African Countries, 2007. Research ICT Africa. www.researchictafrica.net/images/upload/Africa_comparativeCORRECTED.pdf

Certaines économies en développement ont résisté à la privatisation, comme l'Uruguay, où la prestation monopolistique des services de télécoms a été en grande partie efficace, puisque le pays connaît un des taux les plus élevés de pénétration des télécoms en Amérique latine³. D'ailleurs, cette forte pénétration du fixe pourrait expliquer en partie les taux très élevés également d'adoption de l'internet en Uruguay avant que les connexions à large bande ne soient possibles⁴. Malgré ce succès historique, les cadres juridiques et réglementaires actuels du secteur nuisent à l'innovation et à la concurrence qui pourraient faire baisser les frais élevés de l'accès. L'exemple de l'Uruguay montre bien que dans un État bien géré, il peut y avoir des avantages à moyen terme à ne pas privatiser le secteur de la téléphonie fixe.

Mais l'Uruguay est une exception et même si « la privatisation n'est pas la solution », elle s'impose dans la plupart des pays et il faut formuler des politiques et des règlements pour en assurer le bon fonctionnement. Les forces qui sont à l'origine de ce modèle doivent être mises à contribution pour renforcer le fonctionnement des marchés et éliminer les distorsions ou les abus, en insistant sur le renforcement des capacités des régulateurs et surtout sur celui des institutions. Car en fin de compte, ce ne sont pas les marchés qui échouent, c'est la régulation qui ne réussit pas à les contrôler (pour toute sorte de raisons) et les politiques (pour toute sorte de raisons) qui ne donnent pas l'orientation voulue pour réformer le secteur. L'auteur met de l'avant la question du renforcement des capacités des régulateurs – mais à la toute fin, plutôt que comme un cadre d'action global pour assurer l'accès équitable.

Une régulation proactive qui cible l'accès universel rendrait compte théoriquement du dynamisme des marchés des TIC émergents et de l'évolution technologique. Cette régulation permettrait et encouragerait l'exploitation des nouvelles technologies et de modèles de marché différents⁵. Les acteurs du secteur privé pourraient résister à ce genre de souplesse réglementaire et c'est précisément ce type de situation qui exige un régulateur solide qui sait comment mettre en place de façon originale des cyberstratégies nationales. Sa vision doit établir un équilibre entre les avantages que les différentes approches et les différentes parties prenantes apporteront au secteur et à l'ensemble des objectifs.

Dans cette veine, L. Adam conclut que « une véritable concurrence est essentielle à la promotion de l'accès équitable pour encourager la participation et les innovations du secteur privé ». Il poursuit en posant que « le marché à lui seul ne garantira pas l'accès équitable selon des normes qui répondent aux attentes de la population ». Or, selon certains, les

³ Voir: Gomez, G. et Rivoir, A.L. Telecommunications Regulation and Investment: Case Study of Uruguay. LIRNE.NET/Comunica, 2008; et Gomez, G. et Mahan, A.K. , An Institutional et Practice Evaluation of URSEC – Uruguay's Communication Regulator – and its Relationship with Citizens, 2007. Dans Mahan, A.K. et Melody, W.H. (éd.), Diversifying Participation in Network Development. LIRNE.NET/Comunica, 2007.

⁴ Les services à large bande sont en partie concurrentiels et les services mobiles le sont totalement, alors que le fixe reste monopolistique.

⁵ Voir par exemple : Ó Siochrú, S. et Girard, B., Community-based Networks and Innovative Technologies: New models to serve and empower the poor, 2005. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).^{oo}

mécanismes adoptés sous la bannière des politiques d'accès universel, comme les subventions et le taux éducationnel, envoient en réalité un message erroné et font obstacle au développement de marchés vigoureux. L'exemple des ventes aux enchères inversées de subventions utilisées au Chili, mentionné par l'auteur, en est un bon exemple. On a constaté qu'il ne suffisait que de petites subventions pour développer des marchés dans les régions rurales reculées. Le fait de permettre aux acteurs du marché de soumissionner pour les subventions qu'ils estimaient nécessaires et d'accorder la concession au mieux disant a été un moyen efficace d'établir les modalités de la concurrence pour desservir ce qu'ils considéraient comme des marchés peu intéressants ou viables⁶.

Si les institutions sont trop faibles et si le régulateur n'a pas la capacité de réguler efficacement, il ne sert à rien de formuler des stratégies d'accès universel, qui risquent d'être abandonnées. Les meilleures politiques du monde ne serviront à rien si les institutions sont faibles et si les processus de mise en œuvre sont inefficaces. En revanche, des institutions fortes (sur le plan juridique, de gouvernance et de régulation) peuvent favoriser des pratiques intégrées et efficaces qui conduisent à des cadres d'action plus ambitieux.

Les processus décisionnels et réglementaires vont de pair et de façon non linéaire. Tout en mettant en place les cadres d'action existants, on doit également se préoccuper des nouveaux enjeux que créent la mondialisation des marchés, l'expansion de l'internet et les nouvelles technologies.

⁶ Pour une analyse des mises aux enchères inversées dans le monde, voir : Wallsten, S., *Reverse Auctions and Universal Telecommunications Service: Lessons from Global Experience*, 2008. Technology Policy Institute.