



Commentaire sur Accès équitable: Des gens, des réseaux et leurs capacités

par David Souter

F.F. Tusubira, juin 2008 ¹

¹ Ce texte est un commentaire du document de discussion de David D. Souter, Accès équitable : Des gens, des réseaux et de leurs capacités. 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 son document de discussion, *Accès équitable : Des gens, des réseaux et leurs capacités*, David Souter a fait une très bonne analyse, mais les commentaires suivants portent sur des domaines sur lesquels j'ai une perspective différente ou qui me semblent devoir être renforcés.

Le niveau des hypothèses

- *La solidité des hypothèses est ce qui donne un bon argument. D. Souter présente trois grands arguments dans son document :*
- *Les décideurs et les régulateurs sont au centre d'un déploiement rapide et à grande échelle des TIC au niveau mondial.*
- *« L'amélioration de leurs capacités et de celles des acteurs de l'industrie en général, de prévoir et d'innover face aux changements et à l'incertitude pourrait faire beaucoup pour accélérer le rythme du déploiement des infrastructures et optimiser les avantages sociaux et économiques qui en résulteront. »*
- *Que la valeur des TIC « est réalisée par des compétences qui n'existent pratiquement pas dans les communautés pauvres. »*

Je note les lacunes suivantes au niveau des hypothèses.

La croissance rapide de l'usage du mobile en Afrique : Ce phénomène est le résultat accidentel, plutôt que prévu, des politiques et de la régulation. De plus, le processus normalisé de création de sociétés, de privatisation et de libéralisation a été conçu et dirigé par des organismes extérieurs (Banque mondiale, Fonds monétaire international et Union internationale des télécommunications), ce qui continue d'avoir une influence disproportionnée sur les politiques et la régulation du secteur. Peut-on alors supposer que les décideurs et les régulateurs sont au centre de ce changement considérable? Oui, il nous faut un renforcement des capacités, mais dans un contexte élargi qui tienne compte des institutions ou des gens (internes et externes) qui, dans un pays donné, sont le moteur des politiques et de la régulation. L'identification de ces acteurs exige une analyse de chaque pays. En Afrique en particulier, les pays diffèrent radicalement selon l'autorité et le pouvoir de leurs régulateurs et décideurs et selon la gouvernance et les structures politiques.

Présence des compétences : La valeur de toute sorte de nouvelles possibilités – y compris l'internet – est réalisée par des compétences qui n'existent pratiquement pas dans les communautés pauvres. C'est une hypothèse fréquente qui veut que le manque de compétences soit effectivement un obstacle majeur. Les communautés ont montré qu'elles sont capables d'acquérir ces compétences *indépendamment*, tant qu'elles ont facilement accès à la technologie. Les expériences d'ordinateur « dans le mur », les femmes illettrées qui acquièrent des téléphones Grameen ont montré que la pauvreté n'est pas due à la stupidité mais au manque de possibilités.

Je souscris également à l'interprétation plus prudente voulant que les technologies de l'information et de la communication (TIC) amélioreront la situation dans les pays en développement plutôt que de la remplacer par la nouvelle société du savoir. On peut en effet mettre en doute l'hypothèse selon laquelle la connaissance en soi est une motivation : la connaissance crée un avantage concurrentiel et peut en effet être le moteur de l'innovation, mais elle ne remplace pas les biens et les services.

Approches stratégiques

La demande et l'offre de l'infrastructure : On sait maintenant qu'il faut intervenir tant du côté de la demande que de l'offre de l'infrastructure. Mais la véritable question est qui doit intervenir? Les décideurs et les régulateurs du secteur des TIC ne peuvent pas être des super-hommes et des super-femmes se préoccupant de l'offre d'une part et des problèmes et des capacités de la demande dans l'ensemble du secteur de l'autre. En ouvrant les marchés, les politiques et la régulation créent un environnement dans lequel ceux qui connaissent bien la demande développent des applications et des services (y compris le renforcement des capacités) qui apportent de la valeur aux consommateurs. Où est alors le problème? Le gouvernement, en tant qu'acteur dominant de l'économie dans les pays en développement, doit investir dans une transition de l'offre qui tire pleinement parti des possibilités des TIC. Cela crée une valeur du côté de la demande et donc des incitatifs pour investir dans l'équipement et le savoir. Les acteurs du secteur privé – en particulier les petits acteurs – peuvent ensuite prendre la relève et offrir des services et de la valeur à un coût marginal tant pour le fournisseur que le consommateur.

Politiques des TIC adoptées par de nombreux gouvernements :

Il est vrai que la capacité de mettre en œuvre les politiques est souvent insuffisante. Mais il faut noter aussi que le problème le plus important est inhérent aux politiques elles-mêmes – la conception, le cadre et les stratégies de mise en œuvre. La plupart des politiques des TIC sont plutôt des rêves chimériques qu'un cadre cohérent et un plan d'action réaliste.

Changements rapides dans le secteur : Les régulateurs intelligents ont adopté la neutralité technologique dans les plates-formes, mais n'ont pas suivi leur logique en ce qui concerne les services – la reconnaissance que la convergence a permis littéralement à toute plate-forme d'offrir n'importe quel service et que les titulaires de licence devraient avoir la flexibilité d'offrir n'importe quelle combinaison de services pour optimiser la viabilité et la valeur pour le client. Cet aspect est particulièrement important dans les marchés marginaux – comme les communautés rurales – où la combinaison de services réduit le risque commercial grâce à un interfinancement interne. Les changements rapides dans le secteur ne sont plus un problème réglementaire, mais représentent plutôt des possibilités permanentes. Il ne resterait plus alors que le problème de l'insuffisance des ressources, en particulier celle du spectre. Il s'agirait alors d'assurer l'efficacité du

spectre et de le gérer de façon à toujours laisser des options ouvertes aux régulateurs – une porte de sortie fondée sur l'impact inévitable des nouvelles technologies. Avec la neutralité technologique et des services, on n'aurait plus à se soucier des changements constants sur le marché national de sorte que le renforcement des capacités répondrait alors aux nouveaux défis que posent le régionalisme et les opérateurs transnationaux.

Le comportement des usagers change-t-il rapidement? La quantification de la rapidité est en soi subjective. L'Europe considère que l'adoption du mobile en Afrique est rapide, mais il est en fait lent si on tient compte du manque d'autres moyens de télécommunication.

Capacité

Capacité du réseau

De la périphérie au centre : *C'est une décision commerciale. La motivation et l'intérêt sont-ils suffisants pour que la communauté (ou un entrepreneur) investisse? Puisque ce n'est pas un coût marginal, tout l'impact de l'investissement est assumé par la communauté qui investit et il doit y avoir un rendement élevé en termes de valeur (investisseur communautaire) ou de revenu (investisseur privé). En revanche, ce paradigme représente une occasion pour les fonds de service universel en permettant la construction de réseaux communautaires isolés qui à leur tour contribuent à changer les comportements et rend viable la connexion d'une clientèle établie à un réseau élargi. Cela peut s'accompagner de taux d'interconnexion asymétrique en faveur des réseaux communautaires.*

Capacité et moyens des décideurs et des régulateurs : Il est important d'analyser les jeux de pouvoir locaux du secteur avant de parler de capacité et de moyens. La première question est la suivante : dans le pays, qui détient le pouvoir (par rapport à l'autorité mandatée) sur les politiques, la régulation du secteur et leur application? On saura ainsi quels sont les groupes et les personnes (dont certains à l'étranger) qui doivent être ciblés pour que le renforcement des capacités ait un effet.

Approches intégrées pour le développement des

infrastructures : *Il s'agit d'un problème environnemental (politique). Nous devons accepter les faiblesses structurelles et de processus actuelles dans de nombreux pays africains comme un fait et accepter qu'il faudra du temps pour y remédier et définir des stratégies qui donneront néanmoins des résultats. Dans une démocratie qui manque de ressources, il faut un certain temps – en général plus longtemps que la vie d'un gouvernement – pour que l'approche intégrée donne des résultats. Dans les autocraties comme le Rwanda et l'Éthiopie, la structure de commandement est telle que lorsque ceux qui sont au pouvoir sont convaincus, ils ont les moyens de faire appliquer les approches intégrées. Malheureusement, ces environnements ne laissent pas la place à une indépendance réglementaire et l'impact peut aller dans un sens ou dans l'autre. En*

Éthiopie, l'impact a été négatif alors qu'au Rwanda il est très positif. Les cartes nationales d'identité (qui doivent être mises en place à la fin de 2008) demandées dans la communauté de l'Afrique de l'Est comme une étape essentielle avant d'ouvrir les frontières, en sont un exemple typique. Alors que l'Ouganda et la Tanzanie ont tenté vainement plusieurs fois de mettre en œuvre le système des cartes, le Rwanda l'a fait à un coût raisonnable dans le cadre de sa politique nationale des TIC.

Politique fondée sur les faits : La grande difficulté ici n'est plus le manque de données et d'études, car il y en a eu beaucoup depuis cinq ans, mais le manque de sensibilisation (au niveau politique) au sujet de l'importance des politiques fondées sur les faits. L'Afrique du Sud, par exemple, dont le secteur des TIC a fait l'objet d'un très grand nombre de recherches, n'a pas pour autant des politiques et une régulation exemplaires. Certains (comme l'Ouganda) ont pris les résultats des recherches au sérieux alors que d'autres ne l'ont pas fait. Où est la différence? Bien que ce soit partiellement anecdotique, le fait que le président de la Commission des communications de l'Ouganda soit un ancien universitaire et chercheur, de même que le nouveau ministre des TIC, a un rôle à jouer. En fait, les grands changements de politique, y compris la libéralisation totale, sont intervenus pendant le bref mandat, jusqu'à présent, du nouveau ministre.

Évaluation de l'état de préparation aux TIC : L'idée d'utiliser des indicateurs est bonne, mais le choix des indicateurs présente souvent d'importantes faiblesses. Un compteur destiné à mesurer des kiloampères devient tout à fait inutile lorsqu'on s'en sert pour mesurer des milliampères. On perd le détail nécessaire à l'analyse et à la synthèse des politiques.

« Chaque marché est différent, mais il y a beaucoup à gagner des expériences communes, et des partenariats comme NetTel@Africa sont très positifs. » On peut ajouter que les régulateurs doivent changer aussi rapidement que la technologie qu'ils réglementent. Il est dans la nature humaine de devenir plus conservateur avec l'âge et de résister aux changements. Par conséquent, le personnel réglementaire devrait être remplacé régulièrement par des gens plus jeunes ayant des idées nouvelles et une réflexion plus dynamique. Il faut également ajouter que le renforcement des capacités ne doit pas être scolaire : les résultats seront bien meilleurs si le renforcement des capacités et ses méthodes (aide des pairs, détachements, ateliers, formation officielle) sont conçus pour répondre aux exigences d'une politique nationale ou d'une régulation.

Capacité des consommateurs

Je sépare les consommateurs en deux catégories : ceux qui consomment les services des principaux fournisseurs afin de donner une valeur utile à l'utilisateur final et le consommateur final lui-même. Les idées ne manquent pas dans la première catégorie, mais il y a pénurie d'environnements qui permettent à ces idées de faire leur chemin jusqu'au marché. L'identification de ceux qui appartiennent à cette première catégorie

permet un renforcement des capacités mieux ciblé – donner des compétences supplémentaires pour améliorer les probabilités de succès plutôt qu'une formation de masse.

Le consommateur final a-t-il besoin d'un renforcement de ses capacités et d'intermédiaires de l'information? Je pense que non. Il s'agit d'une attitude condescendante que de nombreux professionnels des TIC pour le développement adoptent, c'est-à-dire que les gens sont ignorants et qu'ils ont besoin d'être formés. Le cerveau humain a la capacité d'apprendre par lui-même – ou par l'exemple des pairs – une fois que les avantages sont évidents. Du côté du consommateur, la capacité devrait évoluer d'elle-même.