

**LE SOMMET MONDIAL
SUR LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION
UN BILAN DES OBJECTIFS À MI-PARCOURS**

PAR

Jean-Louis FULLSACK

*« Cessons d'avoir cette foi naïve dans le 'progrès'
que nous prodiguent la science et la technologie.
Devenons humbles. »
Albert Tarentola (1949- 2009)¹.*

Directeur adjoint honoraire de France Télécom, président fondateur de l'organisation non gouvernementale Centre d'études sur la synergie inter-réseaux (CESIR) et administrateur de l'organisation non gouvernementale Coopération Solidarité Développement aux PTT (CSDPTT), accréditée au Sommet mondial sur la société de l'information.

¹ Professeur à l'Institut de physique du Globe (Paris, France), décédé en 2009, décrit dans *Le Monde* (22 déc. 2009) comme un « géophysicien de grande envergure, chercheur touche-à-tout, personnalité hors normes ».

A l'issue du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI), dont un des thèmes majeurs était le « fossé numérique » d'une part entre pays industrialisés et pays dits en développement (PeD) et d'autre part à l'intérieur des pays eux-mêmes, deux problématiques importantes sont restées sans réponse : la gouvernance de l'Internet et les mécanismes de financement indispensables pour atteindre les objectifs fixés.

La première ayant été traitée dans le volume X de l'*Annuaire français de relations internationales*², nous examinons ici la seconde en la situant dans le cadre des solutions nécessaires pour combler le « fossé numérique », plus particulièrement de la mise en œuvre des infrastructures des télécommunications et des technologies de l'information et de la communication (TIC), ainsi que des moyens nécessaires à leur accès par les populations et les acteurs économiques et administratifs. Cette approche est certes réductrice du champ, à la fois vaste et complexe, dans lequel le SMSI a placé ses débats et ses prétentions à les conduire. Elle présente cependant l'avantage de montrer, dans un domaine déterminant pour la mise en œuvre d'une « société de l'information », les difficultés rencontrées et les décalages entre discours officiels et réalités observées. Autrement dit, les obstacles sur le parcours à mi-chemin entre le Sommet de Tunis (2005) et l'échéance pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés : l'année 2015.

LE PROCESSUS DE SUIVI DU SMSI

L'Agenda de Tunis pour la société de l'information a demandé au Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) de superviser le suivi des résultats des sommets de Genève et de Tunis. A cette fin, le Conseil a, dans sa session de 2006, révisé le mandat, le programme et la composition de la Commission des sciences et technologies pour le développement (CSTD), y compris le renforcement de la Commission, en prenant en compte l'approche multi-partenaire³ pratiquée dans le cadre du SMSI. Cette décision avait été contestée par la société civile, parce que la CSTD n'a aucun mandat ni compétence dans la problématique, complexe et transversale, inhérente à l'avènement d'une « société de l'information » et, d'autre part, elle n'en a pas les moyens, les gouvernements ayant refusé toute dépense supplémentaire.

La société civile était elle-même divisée quant à la structure la plus appropriée à mettre en place pour assurer le suivi efficace des conclusions du SMSI, tout en déniait à l'Union internationale des télécommunications (UIT) sa capacité pour assurer seule une telle tâche. Finalement elle a pris acte de la décision intergouvernementale de ne pas créer un organisme spécifique et a estimé que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) était l'agence la plus compétente pour assister l'UIT et l'UNESCO dans la coordination du suivi du SMSI.

² Cf. Jean-Louis FULLSACK, « La difficile gestation du Forum européen sur la gouvernance de l'Internet », *Annuaire français de relations internationales*, vol. X, 2009, pp. 1081-1095.

³ Cette approche stipule que les organisations intergouvernementales, les institutions internationales et régionales, le secteur privé et la société civile prendront part aux réflexions et contribueront aux décisions qui incomberont en dernier lieu aux gouvernements, comme l'exige le cadre intergouvernemental inhérent à l'Organisation des Nations Unies. Ce partenariat multi-parties prenantes (en anglais *Multi-stakeholder partnership* ou MSP) est un des dogmes fondateurs de la « nouvelle gouvernance internationale » que le SMSI est censé mettre en œuvre comme précurseur.

C'est donc dans ces circonstances que la CSTD a été investie de la supervision du processus de suivi annuel des recommandations et des objectifs du SMSI. Celle-là consiste essentiellement en l'évaluation systématique des Onze Lignes d'action⁴ (LA) décrites dans le chapitre C du Plan d'action de Genève, complétées par les « *faciliteurs et coordonnateurs respectifs* » proposés dans l'Annexe de l'Agenda de Tunis.

Le tableau ci-dessous rappelle quels sont ces onze lignes et leurs coordonnateurs respectifs.

N° de la LA	Rôle	Facilitateurs et Coordonnateurs
1	Le rôle des instances publiques chargées de la gouvernance et de toutes les parties prenantes dans la promotion des TIC pour le développement	ECOSOC, Commissions régionales des Nations Unies, UIT, DAES-NU ⁵
2	L'infrastructure de l'information et de la communication	UIT
3	L'accès à l'information et au savoir	UIT, UNESCO, FAO, ONUDI ⁶
4	Le renforcement des capacités ⁷	PNUD, UNESCO, UIT, CNUCED ⁸ , DAES-NU, FAO, ONUDI
5	Etablir la confiance et la sécurité dans l'utilisation des TIC	UIT
6	Créer un environnement propice ⁹	UIT, PNUD, Commissions régionales des Nations Unies, CNUCED, DAES-UN, ONUDI ¹⁰
7	Les applications TIC <ul style="list-style-type: none"> • administration électronique • commerce électronique • téléenseignement • télésanté • cybertravail • cyberécologie • cyberagriculture • cyberscience 	PNUD/UIT/DAES-NU OMC, CNUCED, UIT, UPU ¹¹ UNESCO, UIT, ONUDI OMS, UIT OIT, UIT OMS, OMM, PNUE, UIT, UN-Habitat, OACI ¹² FAO, UIT UNESCO, UIT, CNUCED, OMS
8	Diversité et identité culturelles, diversité linguistique et contenus locaux	UNESCO

⁴ Dans la version française des documents, le vocable employé pour la catégorisation des actions et objectifs du SMSI s'appelle « Grandes orientations », alors que la version anglaise – qui est, comme toujours aux Nations Unies, la version de référence – la décline sous l'appellation plus réaliste d'« *Action Lines* ». Nous utilisons par la suite l'expression « Lignes d'action », largement utilisée dans le cadre du processus de suivi du SMSI.

⁵ Département des affaires économiques et sociales de Nations Unies (UN-DESA dans son sigle anglophone).

⁶ Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (UNIDO dans son sigle anglophone).

⁷ Autre oxymore du SMSI traduisant le terme anglais « *capacity building* », alors qu'il s'agit en fait de formation et d'acquisition de savoirs et de compétences.

⁸ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (UNCTAD dans son sigle anglophone).

⁹ Cette ligne n'a aucun rapport avec l'environnement naturel ! Il s'agit de « *créer un environnement propice* » pour l'investissement dans les TIC, c'est-à-dire de favoriser le secteur privé en baissant notamment les barrières réglementaires relatives aux flux financiers.

¹⁰ On note l'absence paradoxale des institutions issues des accords de Bretton Woods de juillet 1944.

¹¹ Union postale universelle, agence spécialisée des Nations Unies basée à Berne (Suisse).

¹² On peut s'étonner de voir l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) comme co-coordonnateur alors que l'Union internationale des chemins de fer (UCI) serait plus justifiée.

9	Médias	UNESCO
10	Dimensions éthiques de la société de l'information	UNESCO , ECOSOC, OMS
11	Coopération internationale et régionale	Comm. Rég. des Nations unies, PNUD , UIT, UNESCO, ECOSOC, DAES-NU

Le suivi est organisé selon un cycle annuel de réunions basé sur un examen systématique des lignes d'action de 2006 à 2008. Cette approche, dite de « *consultation des lignes d'action du SMSI* », s'avère trop étroite car elle n'a pas permis d'aborder les problématiques de manière transverse. Les organisateurs concernés, l'UIT et l'UNESCO, adoptent donc, à partir de 2009, le format de « forum », jugé plus approprié. Toutes ces réunions ont lieu à Genève pendant une semaine, autour du 17 mai, la Journée mondiale des télécommunications¹³ devenue, depuis 2007, Journée mondiale des télécommunications et de la société de l'information.

Alors que la première réunion en 2006 devait avant tout résoudre les problèmes de procédures et de définition du cadre de travail autour des agences des Nations Unies désignées comme facilitatrices et coordonnatrices pour chaque ligne d'action, les suivantes adoptent une lecture analytique de l'état d'avancement de chacune de ces lignes d'action et dégagent les évolutions nécessaires en vue d'atteindre les objectifs fixés par le Plan d'action de Genève complété par l'Agenda de Tunis. C'est dans ce cadre procédural que nous suivons l'évolution de l'objectif majeur et transverse du SMSI, à savoir le comblement du « fossé numérique », puis les questions relatives à son financement, tout en évoquant la participation de la société civile dans le cadre institutionnel mis en place et les questions liées à l'organisation et aux procédures dans le déroulement de ce suivi.

LE « FOSSE NUMERIQUE » : OBJECTIF MAJEUR DU SMSI

Le comblement du « fossé numérique » repose sur la réalisation d'infrastructures pour supporter les réseaux de communication, ainsi que des moyens permettant d'y accéder en vue d'échanger l'information et de communiquer. Les investissements nécessaires sont donc immenses et induisent la recherche de mécanismes de financement adéquats.

Infrastructures et moyens d'accès : une condition préalable

La réalisation des infrastructures et des moyens d'accès dépend, en tout ou partie, d'au moins quatre lignes d'action (LA C2, C4, C6 et C11) et ce sont les PeD – tout particulièrement les pays d'Afrique subsaharienne – qui posent le problème avec la plus grande acuité et urgence. Cet objectif prioritaire nécessite à la fois une approche pragmatique et une réflexion stratégique quant aux choix des technologies et aux modalités de leur déploiement spatial les plus appropriés, ainsi que la recherche de mécanismes capables de fournir les ressources financières importantes nécessaires.

Le processus de suivi du SMSI est loin de cette triple exigence, en grande partie à cause des carences de son Plan d'action. En lieu et place on assiste à une série d'annonces plus ou moins spectaculaires de l'UIT – coordonnatrice de ces LA –, qui commence en 2005 par son initiative *Connect the World*, suivie, en 2007, par son initiative *Connect Africa*. Selon son Secrétaire général, le « Sommet de haut niveau » qu'elle organise dans ce cadre à Kigali (Rwanda) en octobre est censé « combler le fossé numérique » grâce à un « véritable Plan Marshall pour l'Afrique » promis par les bailleurs de fonds invités¹⁴.

¹³ Depuis 1969, la Journée mondiale des télécommunications est célébrée le 17 mai, marquant ainsi la création de l'UIT et la signature de la première Convention télégraphique internationale en 1865. Elle a été instituée par la Conférence de plénipotentiaires en 1973.

¹⁴ On notera que la société civile n'y a pas été conviée.

Le Sommet de Kigali s'engage à « *interconnecter les capitales et les grandes villes africaines à l'infrastructure TIC large bande (sic) et [à] renforcer la connectivité avec le reste du monde à l'horizon 2012* ». De même, il promet que « *d'ici à 2015 les services large bande et TIC seront étendus à l'ensemble des villages d'Afrique* ».

Son bilan, présenté lors du cycle de réunions de mai 2008 par l'UIT, est qualifié de brillant, avec la promesse de 55 milliards de dollars d'investissements (!)¹⁵, qui doit permettre, entre autres, de doubler en cinq ans la capacité satellitaire de l'Afrique et de réaliser plusieurs projets de câbles sous-marins. « *La technologie est disponible et la dynamique est au rendez-vous* ». Il suffit de « *créer des conditions favorables aux investissements* », par un effort dans le domaine réglementaire. Voici un thème cher à l'UIT : cette idéologie de la toute puissance de la technique à condition de laisser la liberté aux marchés qui, selon elle, permet à l'Afrique de passer directement aux « réseaux de nouvelle génération » (plus connus sous leur acronyme anglais NGN), sans avoir à déployer des technologies actuelles, accomplissant ainsi le fameux « saut technologique » grâce à la concurrence et au partage des infrastructures, deux approches pourtant difficilement conciliables.

En fait, le secteur des télécommunications et Internet, qui a récupéré de la « bulle » de 1999, cherche de nouveaux marchés. Et c'est essentiellement dans les PeD que se trouve leur gisement, en premier lieu en Afrique, continent qui accuse le plus grand retard. L'extraordinaire essor de la téléphonie mobile en est la meilleure démonstration et conforte l'idéologie propre à l'UIT. En effet, en Afrique subsaharienne, le chiffre des abonnés mobiles est passé de 11 millions en 2000 à 246 millions en 2008¹⁶. Se fondant habilement dans le discours du SMSI – comme le comblement du « fossé numérique » et le « Plan Marshall » –, cet engouement favorise l'éclosion d'un grand nombre de projets élaborés sans aucune cohérence, ni entre eux, ni avec d'autres projets d'infrastructures générales (transports, électricité entre autres) pourtant financées pour la plupart par les mêmes institutions comme la Banque mondiale (BM), la Banque africaine de développement (BAD), le Fonds européen de développement (FED) et la Banque européenne d'investissement (BEI). Ainsi, on recense en 2009 une douzaine de projets de câbles sous-marins sur les côtes Ouest et Est de l'Afrique, dont la moitié sont en cours de réalisation – alors que les câbles en place sont loin d'être utilisés à leur potentiel – et dont le coût total avoisine les milliards de dollars¹⁷.

Les projets de réseaux terrestres à fibres optiques (FO) suivent un même développement plus ou moins anarchique. Ainsi, le projet Central African Backbone (CAB), qui, financé par la BM, doit relier entre elles les capitales de cette sous-région, ignore le réseau FO existant et/ou projeté des opérateurs camerounais, congolais et gabonais, de même qu'il se réalise en dehors des projets routiers et d'interconnexion électrique en cours, soutenus par la BM, la BAD ou la BEI, ce qui en triple le coût de réalisation et alourdira les coûts d'exploitation. Cette forme de multiplication des projets exclut toute vision d'un réseau cohérent et à la hauteur de sa fonction d'interconnexion des capitales et des stations d'atterrissage des câbles sous-marins d'Afrique centrale. Le même constat peut être fait dans d'autres sous-régions africaines. Il traduit l'abandon délibéré du développement cohérent, coordonné et équilibré des réseaux de télécommunications par l'UIT, dont c'est pourtant la fonction de base – avec la normalisation –, au profit de la promotion des

¹⁵ On comparera ce chiffre avec celui donné par la Banque mondiale (« Financing ICT for Development », *World Bank Group*, 8 oct. 2009) : « 30 milliards de dollars ont été destinés aux investissements dans les réseaux de télécommunications dans les pays à faible revenus entre 1997 et 2007 ».

¹⁶ Profils statistiques 2009 de la société de l'information – Afrique, UIT-D.

¹⁷ *International Capacity Infrastructure in Kenya, Nigeria and South Africa*, Terabit Consulting (cf. le site Internet www.terabitconsulting.com).

politiques néolibérales de déréglementation et de la concurrence, si ce n'est du soutien aux entreprises et sociétés qui sont aussi ses « membres du secteur ».

Lorsque, au Forum de 2010, un représentant de l'Union africaine (UA) demande à un haut responsable de l'UIT le bilan actuel de *Connect Africa* et de son Plan Marshall à 55 milliards de dollars, celui-là répond que les bailleurs et entreprises concernés n'ont pas respecté leurs promesses faute d'avoir été tenus à un engagement ferme... Cela n'a pas empêché le Secrétaire général de l'UIT d'annoncer à l'ouverture dudit Forum une nouvelle initiative prise conjointement avec l'UNESCO et sans la moindre consultation préalable des parties prenantes du SMSI : la création de la Commission large bande pour le développement numérique. Son objectif : indiquer la voie politique qui permettra de fournir à la moitié de la population mondiale en 2015 un accès Internet à haut débit, étant entendu – selon ses protagonistes – que les applications des TIC dans les domaines aussi divers que la santé, l'éducation, l'environnement, la prévention des catastrophes et l'administration exigent désormais des flux rapides d'informations.

Ces domaines sont aussi ceux visés par les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) auxquels le SMSI s'est arrimé pour affirmer (justifier ?) son rôle et son impact. Pour rendre encore plus explicite cette relation étroite entre les objectifs du SMSI et les OMD, la « large bande »¹⁸ est tout simplement déclarée besoin fondamental pour les PeD, au même titre que l'eau et l'électricité. Du même coup, le « fossé numérique » se trouve promu au rang de « fossé du haut débit », ce qui en change profondément le paradigme. Cette Commission a deux co-présidents, cooptés conjointement par les responsables de l'UIT et de l'UNESCO : le Président du Rwanda, Paul Kagamé, et le président directeur général à vie (*sic*) de Telmex¹⁹, Carlos Slim Helù. Le premier s'est davantage distingué par un déploiement intense de TIC dans son pays que par sa gouvernance démocratique et le second est tout simplement la première fortune mondiale, en partie acquise dans des circonstances peu orthodoxes. Quant à sa composition, la Commission compte vingt personnalités du secteur privé – dont tous les directeurs des grands groupes américains des TIC et d'Internet – et sept de la société civile, vingt-sept autres venant des institutions internationales et régionales ou de gouvernements. Telle quelle cette Commission n'est pas un modèle du multi-partenariat.

Son premier rapport, intitulé « Une Déclaration 2010 de l'inclusion dans la large bande pour tous »²⁰, a été présenté au Secrétaire général des Nations Unies en septembre 2010. Il affirme que la « large bande » est un impératif politique en 2010 et que « *les pouvoirs publics peuvent ouvrir la voie à la création d'une demande (sic) pour la large bande* ». A part cette concession à l'Etat, ce rapport reconnaît à la loi du marché le rôle majeur. Par ailleurs, il souligne les relations d'interdépendance entre le « large bande » et les OMD. On lit ainsi dans l'introduction : « *tout simplement notre conviction est que les modèles des révolutions du mobile et de l'Internet peuvent transformer le développement mondial et que si ces modèles ont réussi, c'est parce qu'ils partent de la base (sic) et sont axés sur le marché* ». Et plus loin il affirme : « *selon des estimations internationales, pour chaque augmentation de 10 % du taux de pénétration du large bande, on peut s'attendre à une augmentation supplémentaire moyenne de 1,3 % du PIB* ». Cependant, le rapport omet de décrire comment l'infrastructure « large bande » peut être utile pour fournir les applications citées. De même, il oublie les programmes d'accompagnement nécessaires au

¹⁸ Le discours étant prononcé en anglais, c'est le terme *broadband* qui est employé, mais à tort, car il se rapporte à la technologie analogique. La technologie numérique parle de débit, dans ce cas on dira donc haut débit.

¹⁹ Opérateur télécoms quasi monopoliste au Mexique, il est aussi présent en Amérique latine et aux Etats-Unis.

²⁰ Cf. le site Internet www.broadbandcommission.org/report1_fr.pdf.

lancement de ces applications et les propositions quant aux fonds permettant d'assurer leur pérennité notamment dans les zones isolées.

Ainsi, la démarche du SMSI, si utile dans le domaine particulier examiné ici et sans laquelle l'édification d'une « *société de l'information à dimension humaine, inclusive et privilégiant le développement* » (selon préambule de la Déclaration de principes de Genève²¹), est tout simplement irréalisable, s'avère détournée de ses idées proclamées ou au moins insuffisante en terme de champ d'action quant à ses objectifs affichés. On trouvera un écart comparable entre le discours et la réalité dans le thème – à la fois complémentaire et préalable - des ressources financières nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Mécanismes de financement : une lacune du SMSI

Lors de la phase de Tunis, la problématique du financement du « développement numérique » avait été confiée par le Secrétariat général de Nations Unies à un groupe de travail *ad hoc* : la *Task Force on Financial Mechanisms*, TFFM. Le rapport qu'il lui a remis en novembre 2005 s'est borné à identifier les mécanismes existants et ses propositions innovantes sont restées très limitées : améliorer les performances des mécanismes existants, respecter les promesses en aide publique au développement (APD) et créer des surtaxes sur certains services... hors du domaine des TIC (voyages aériens, aménagements dans le processus de remise des dettes, etc.). Cependant, ce rapport comportait deux lacunes graves. Il a complètement ignoré les fonds envoyés par les migrants dans leur pays d'origine²², alors que leur montant dépasse notablement l'APD et que leur efficacité est largement reconnue, ce qui en fait un véritable mécanisme de financement. En outre et à la grande déception des représentations africaines, il a ôté tout caractère contraignant au « Fonds de solidarité numérique » (FSN), créé au cours du SMSI à l'initiative du Président du Sénégal, Abdoulaye Wade, le condamnant à ne jouer qu'un rôle marginal. Il revenait dès lors aux réunions annuelles d'apporter des solutions à cette problématique et de proposer des mécanismes aptes à fournir – à des conditions financières acceptables – les ressources nécessaires pour faire face aux immenses besoins des pays en développement, plus particulièrement de l'Afrique sub-saharienne (ASS).

Pour ces besoins, les coordonnateurs (UIT, PNUD, UNESCO, CSTD et CNUCED) continuent d'affirmer le rôle déterminant des partenariats publics-privés (PPP) que, tout au long du SMSI, ils ont élevés au rang d'alternative à l'action – supposée inappropriée – des gouvernements, avec le soutien sans faille du secteur privé. Leurs promoteurs déclarent ces PPP « gagnant-gagnant », oubliant délibérément les catastrophes observées lors de nombreuses privatisations d'opérateurs publics des télécommunications (Niger, Ghana, Guinée, Nigéria ...). En l'absence de débat ouvert et contradictoire, les PPP restent donc la panacée officielle du SMSI, avec le soutien notable des ONG transnationales.

Le deuxième pôle de financement « officiel » du SMSI est constitué autour des investissements directs étrangers (IDE), qui ont notablement contribué à l'essor remarqué des réseaux de communications mobiles dans les PeD, tout particulièrement en Afrique sub-saharienne. En grande partie parce que les bénéficiaires engrangés par ces investisseurs profitent de clauses fiscales « bienveillantes » qui en permettent le rapatriement aisé, généralement

²¹ La Déclaration de la société civile est sous-titrée « Définir des sociétés de l'information centrées sur les besoins des êtres humains ».

²² Ces fonds étaient pourtant présentés comme contributeurs innovants par le Groupe de travail de la société civile sur les mécanismes de financement (GTMF) à la Plénière intergouvernementale lors de la PreCom 3 en septembre 2005, avec requête d'en réduire significativement les coûts prohibitifs, pratiqués par Western Union en position quasi monopolistique.

dans des paradis fiscaux. Cela n'empêche pas les organisateurs du SMSI de continuer à exiger des « *conditions politiques et réglementaires favorables aux investisseurs* » et un « *allègement des taxes* » dans ce domaine²³. L'Association GSM (GSMA) a annoncé au Sommet de *Connect Africa* à Kigali en 2007 que ses membres investiront 50 milliards de dollars dans ses réseaux en Afrique subsaharienne dans les cinq ans.

Le Fonds de solidarité numérique (FSN) réapparaît régulièrement lors des réunions annuelles pour se voir reconnu par les partenaires du SMSI comme un mécanisme de financement innovant. Devenu Fonds mondial entre temps, il a réussi à fédérer les collectivités (municipalités, institutions régionales et territoriales) et quelques Etats pour contribuer financièrement. En 2008, il a connu une crise grave suite à des utilisations de ses ressources considérées par certains de ses membres comme éloignées de la « solidarité » et en partie absorbées par les coûts abusifs de son fonctionnement. Il a été absent cette année-là au Forum SMSI. Depuis lors, il tente un retour sur scène comme contributeur dans des réalisations au profit de zones éloignées et de desserte d'écoles, d'hôpitaux ou de télécentres en Afrique subsaharienne.

Autre mécanisme de financement, le Fonds du service universel (FSU), essentiellement alimenté par les rétributions au titre des licences d'opérateurs, est fortement contesté par le secteur privé. Il est mis en œuvre notamment en Amérique latine, où il atteint plusieurs milliards de dollars, et à un degré moindre en Afrique. Il est généralement alloué au financement de la desserte des zones rurales et éloignées grâce à des programmes initiés par les gouvernements. La Serbie a annoncé au Forum SMSI de 2009 l'institution d'une taxe de 10 % sur les communications mobiles pour financer l'accès aux TIC en zones rurales. Dans les pays industrialisés, la crise financière et économique de 2008 a conduit des gouvernements à prendre des mesures en faveur de programmes de relance impliquant fortement les TIC²⁴, à l'instar des Etats-Unis pour un réseau à haut débit à couverture nationale.

La fragmentation de la problématique du financement dans des sessions annuelles n'ayant pas apporté de réponse satisfaisante, le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) a « *recommandé* »²⁵ la tenue d'une Consultation ouverte²⁶ « *sur les mécanismes de financement pour relever les défis des TIC pour le développement* », qu'il a confiée au Groupe des Nations Unies sur la Société de l'information (UNGIS). Elle a eu lieu à Genève, en octobre 2009²⁷, avec l'objectif de faire le point sur les progrès enregistrés, de partager les points de vue et de discuter de nouvelles approches. Toutefois, les véritables innovations comme le concept de la synergie inter-réseaux (SIR²⁸) et sa méthodologie d'application n'ont pas été examinés, pas plus que le fonctionnement et les perspectives du Fonds de solidarité numérique, ni la contribution des envois de fonds des émigrés.

²³ Cf. les déclarations et clauses de *Connect Africa* et de la Commission large bande pour le développement numérique.

²⁴ L'Institut international pour la coopération et le développement (IICD) a proposé un prélèvement de 0,7 % des montants investis dans ces programmes pour les affecter au financement complémentaire du développement, mais s'est fait promptement contester par le Secrétaire général de l'UIT, opposé à l'aide « *car elle n'a rien rapporté en quarante ans à [son] pays* », le Mali. Affirmation pour le moins discutable.

²⁵ Résolution ECOSOC 2008/3.

²⁶ C'est-à-dire accessible à tous les partenaires du SMSI, sans discrimination et avec mêmes droits d'expression.

²⁷ L'auteur de ces lignes a été empêché en dernière minute d'y participer pour des raisons médicales impératives

²⁸ Cf. *infra*.

Les conclusions de cette Consultation ouverte ont laissé une place aux prêts multilatéraux à côté des IDE, eu égard au volume des investissements nécessaires, tout en constatant des développements positifs (les promesses de Kigali...) et la validité des PPP. Les besoins pour la création de contenus et pour la formation ont été inclus dans les débats ; et la connectivité des zones rurales et éloignées reste un défi en terme d'investissement « *faute de modèles commerciaux durables* ». Le Fonds d'accès universel reste controversé, une partie des participants doutant de l'efficacité dans l'offre de services dans les zones rurales, d'autres s'interrogeant quant à leur utilisation pour des services de type haut débit. Les investissements à long terme et les projets à hauts risques sont considérés comme un défi majeur, de même que la viabilité et la durabilité de tels projets. Cependant, aucune mesure concrète n'est proposée pour les limiter. La crise financière – malgré ses impacts négatifs – devrait aussi être vue comme une occasion pour des changements structurels dans l'économie et pour des technologies de rupture. Enfin, la consultation s'est penchée sur les « *problèmes émergents* » que posent les déchets croissants d'équipements TIC. Quant à ses suites, la Consultation a mis en place un dépôt de documents électroniques dans le cadre du débat engagé. Ses conclusions ont été présentées à la CSTD et à l'ECOSOC en novembre.

Au Forum 2010 du SMSI, l'UIT a présenté les conclusions de cette réunion lors de la seule session du Forum SMSI 2010 consacrée au financement des TIC pour le développement. Elle n'a rien apporté de nouveau, sinon la confirmation que l'UNGIS poursuivra ses « *consultations ouvertes* » et que le Fonds de solidarité numérique est en suspens. Le représentant de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA) souligne l'intérêt de la coopération et des accords bilatéraux et multilatéraux, mais aussi du maintien de la taxation des opérateurs. De même, il souhaite que les Fonds d'accès universel (FAU) perçus par les Etats soient affectés aussi à la création de services comme la gouvernance électronique (*e-government*) et la formation, voire à la création de contenus. Une étude sur ces fonds par l'UNGIS est demandée, de même qu'une évaluation quantitative et qualitative des diverses initiatives prises depuis Tunis comme *Connect Africa*. Enfin, le débat a montré une divergence sur le rôle du secteur privé en terme de financement entre les participants et l'UIT. Celle-là estime ce rôle primordial, alors que la majorité des intervenants ont mis l'accent sur le rôle des Etats, notamment dans la réalisation des infrastructures.

CONSTAT ET BILAN A MI-PARCOURS

Les faiblesses du processus

Dans le suivi du SMSI, les faiblesses sont multiples et tiennent de la participation, des procédures et des institutions impliquées dans le processus, autant que de l'appréhension – très partielle - des grandes problématiques en jeu. La participation souffre d'un déséquilibre systématique dans la représentation des « parties prenantes » du SMSI. Ainsi, les PeD sont en grande majorité représentés par des diplomates de leurs ambassades auprès de Nations Unies à Genève et leur société civile l'est par les membres de la diaspora. En général, ces cycles rassemblent un « noyau dur » de deux cents personnes, auquel se joignent environ autant de participants occasionnels ou spécialisés²⁹.

Par ailleurs, un trop grand nombre d'organismes du système des Nations Unies ou apparentés se prévalent de « droits de regard », de capacités de coordination, voire de pouvoirs de décision dans le processus très complexe du SMSI. Cela, d'autant plus que les

²⁹ L'information officielle (UIT) cite cependant le chiffre de 4 500 participants au Forum 2009. En 2010, elle a distribué un peu plus de 600 badges.

documents officiels du SMSI sont très vagues quant aux fonctions et responsabilités réelles des organismes des Nations Unies intervenant dans le cadre du suivi du Sommet. A celles-là, il faut ajouter des entités créées *ad hoc*, comme la Global Alliance for ICT and Development³⁰.

Les procédures inhérentes au système des Nations Unies, mais aussi à la constitution de l'UIT, ralentissent singulièrement les travaux des partenaires impliqués. Ainsi, l'inclusion de la société civile dans l'UIT, demandée dès 2004³¹, a été examinée par la « Plénipo » de 2006, qui a mis en place un groupe de travail *ad hoc* pour avis. Elle ne sera tranchée que par celle de 2010. Il aura ainsi fallu six ans pour prendre une décision aussi fondamentale pour que l'UIT chargée du suivi du SMSI en respecte le principe de base : le multipartenariat !

Propositions innovantes oubliées

En termes d'infrastructures et de financements, le traitement de la problématique de celles-là repose sur une approche tronquée. En effet, à aucun moment on ne conteste les montants demandés pour les investissements. De ce fait, on réduit le problème du financement des projets télécoms/TIC dans les pays en développement à la seule recherche des ressources demandées par leurs concepteurs. Il convient au contraire de s'assurer d'abord de leur bien-fondé et de rechercher systématiquement à en limiter le montant par le biais de regroupement avec d'autres projets et/ou de révision (*re-engineering*) et d'éliminer les doublons ou les redondances inutiles. C'est précisément ce que fait la démarche SIR, modifiant ainsi profondément les données du projet à réaliser et diminuant de manière significative les investissements nécessaires, tout en conférant au projet la viabilité et la durabilité souhaitées. Toutefois, jusqu'ici, cela n'a pas soulevé l'intérêt ni des bailleurs institutionnels ni des organisateurs, UIT en tête.

La synergie inter-réseaux (SIR)

La SIR est une approche systémique trans-sectorielle, basée sur les effets mutuels des relations d'interactions entre réseaux de diverse nature dans un espace donné et dont la prise en compte dans la formulation de tout projet d'infrastructure permet :

- la mutualisation des coûts d'investissements à sa réalisation ;
- la fertilisation croisée par les usages entre le réseau projeté et les autres réseaux dans cet espace.

Sa méthodologie est fondée sur la concertation entre gestionnaires des réseaux identifiés et remet à l'honneur la planification et l'aménagement spatial. Dans le cas de projets d'infrastructure télécoms, son application permet des économies significatives³².

La SIR a été présentée, avec l'évaluation économique et financière de son application, à la Banque mondiale, à la BEI et à l'UIT par le CESIR au printemps 2010. Aucune de ces institutions ne l'a encore prise en compte dans la conception et dans le financement des projets.

³⁰ GAID, l'Alliance Globale pour les technologies de l'information et de la communication et le développement, est une initiative approuvée par le Secrétaire général des Nations Unies en 2006. Comme cela est indiqué sur son site Internet (www.un-gaid.org), elle a été lancée en 2006 suite à des discussions internationales en concert avec les gouvernements, le secteur privé, la société civile, les communautés Internet (*sic*) et techniques, ainsi que les universités. Elle se veut « *un véritable forum global afin de traiter les différents sujets liés aux TIC dans le domaine du développement* ». Son président fondateur a été le PDG d'Intel et l'actuel président est PDG d'un grand groupe arabe d'audit et de consultance, tous très concernés par le déploiement des TIC aussi large que possible.

³¹ L'ONG française CSDPTT en a été l'initiatrice en présentant la demande en séance plénière intergouvernementale lors du Sommet de Genève.

³² A titre d'exemple, l'application de la méthodologie SIR permet de réaliser une économie de l'ordre de 1 million de dollars dans le coût de réalisation d'une artère à fibres optiques, lorsque qu'elle est coordonnée au stade de sa conception avec la réalisation d'un projet routier sur le même parcours

Un autre moyen de diminuer les coûts d'un projet et, par voie de conséquence, le montant financier à collecter auprès du/des bailleur(s) est de soumettre systématiquement sa réalisation à un appel d'offres. Or, on constate dans les PeD que la quasi-totalité des projets dans le domaine des TIC/télécoms passe par des contrats de gré à gré et, le plus souvent, sous la forme « clefs en mains³³ », c'est-à-dire les plus chers. Enfin, une grande partie de ces contrats est financée par des banques liées aux fournisseurs, augmentant généralement le coût total³⁴.

Les envois de fonds des émigrés (en anglais *remittances*) – jusqu'ici ignorés par les instances du SMSI³⁵ – sont une ressource de financement de premier ordre qui exige leur prise en compte dans l'examen des mécanismes financiers pour le développement pour les raisons citées plus haut. La coopération avec les associations locales et de la diaspora est une condition nécessaire au succès et à la viabilité de tels projets. Elle sera donc un élément essentiel dans leur choix et leur réalisation.

Il est tout aussi remarquable de constater l'absence de la moindre référence à la corruption tout au long des débats du SMSI, alors que celle-là augmente singulièrement les coûts des réalisations d'infrastructures et de services. Quant à son montant, intégralement transféré dans des paradis fiscaux, la Banque mondiale l'évalue à 96 milliards de dollars pour l'Afrique subsaharienne. De quoi financer l'ensemble des infrastructures routières et télécoms de cette grande région...

Un bilan en demi-teinte

Le bilan du processus de suivi est en demi-teinte, en partie du fait des faiblesses évoquées plus haut, auxquelles s'ajoutent le vide entre les cycles annuels, préjudiciable à une dynamique nécessaire dans un processus s'inscrivant dans le temps, et une vision incomplète des réponses à donner aux problématiques posées que nous venons de rappeler. Le SMSI a ainsi failli à établir des priorités dans les actions et objectifs qu'il s'est assignés, ce qui ne permet pas une approche séquentielle et programmatique dans son suivi. A cela s'ajoute l'absence d'objectifs clairs et chiffrés qui, jointe à leur segmentation en onze lignes d'action – dont certaines comportent une série de sous-alinéas –, rend difficilement visible et encore moins quantifiable la progression des actions élaborées par le processus.

L'absence d'un organisme apte à évaluer les besoins de financement en fonction des objectifs et de leur priorités, mais aussi à identifier les mécanismes les plus adaptés et les dispositifs financiers les plus favorables, est un échec notoire pour le SMSI. C'est pourquoi le Forum sur les mécanismes de financement (FMF), instamment demandé par la société civile à l'instar du Forum sur la gouvernance de l'Internet (FGI), est une condition *sine qua non* pour atteindre ses objectifs.

Quid de la priorité haute du SMSI, le « fossé numérique » ? Les réponses données sont positives dans les pays industrialisés grâce aux politiques en faveur des TIC préconisées par le SMSI et dont la mise en œuvre a été accélérée par les plans de relance économiques suite à la crise financière. Dans les PeD, le bilan est plus contrasté. En particulier, l'Afrique souffre

³³ On se souvient de cette injonction de l'historien burkinabé Joseph Ki Zerbo : le développement « *clef en tête* » et non « *clef en main* » !

³⁴ C'est notamment le cas de la plupart des contrats avec la Chine dans lesquels la ExImBank of China assure le financement à condition qu'ils soient confiés à des entreprises chinoises telles que ZTE et surtout Huawei dans le domaine des Télécoms/TIC.

³⁵ Elles ont pourtant été proposées comme ressources de financement déterminant par CSDPTT aux PrepComs de la phase de Tunis et au Groupe des amis du Président (J. Karklins).

toujours autant des fortes disparités de son développement économique qu'exacerbent les évolutions contradictoires – pourtant jugées positives par les organisateurs du SMSI - de ses réseaux de communications fixes et mobiles. Le constat est unanime : le « fossé numérique » s'est maintenu, principalement à cause d'une politique d'investissement privé qui vise la rentabilité forte et privilégie les zones urbaines ou à habitat plus dense. L'échec du Fonds de solidarité numérique est symptomatique à cet égard. La recherche de synergies entre les réseaux télécoms et les autres réseaux, comme le réseau postal³⁶ ou les réseaux routiers et les programmes d'énergie³⁷, présente un potentiel inexploité car ignoré par les décideurs, y compris l'UIT et les bailleurs de fonds. Probablement parce que les grandes infrastructures sont plus « visibles », donc plus médiatisées, mais surtout parce que les *lobbies* sont plus puissants. C'est ainsi qu'il y a une multiplicité de projets de câbles sous-marins autour de l'Afrique, alors qu'il n'existe pas de véritable réseau d'interconnexion entre les capitales³⁸, ni dans les cinq sous-régions, ni au niveau du continent *a fortiori*. Cette prolifération de projets non coordonnés, sans aucun concept de réseau, résulte de la politique néolibérale entretenue par l'UIT, alors que le rôle de son Bureau du développement est de s'assurer que les projets en cours s'inscrivent réellement dans le cadre d'un futur réseau d'interconnexion africain.

En contraste, des initiatives ont été prises dans le domaine des radios communautaires - si utiles dans les zones rurales pour la survie des populations mais aussi pour la production agricole, vitales pour les PeD et pourtant peu promues par le SMSI. Elles se sont développées en Amérique latine et en Asie du Sud, sous l'impulsion de la société civile, et à une échelle plus réduite en Afrique. Le soutien du PNUD et de l'UNESCO sera donc déterminant pour progresser dans ce domaine essentiel pour ce continent.

L'éducation et, plus généralement, la formation ont profité du déploiement des TIC dans les PeD. C'est en particulier le cas en Amérique latine et en Asie. En Afrique, des progrès ont été enregistrés, mais ils ont été en partie mitigés par une privatisation partielle du secteur à l'instar des « académies Cisco ». Celles-là – soutenues financièrement par l'UIT et le PNUD³⁹ - font une concurrence déloyale aux instituts nationaux ou régionaux de formation technique supérieure en attirant les étudiants par des perspectives d'emploi ultérieur, y compris à l'étranger (*brain drain*). Plus généralement, les sessions relatives au télé-enseignement dans le suivi du SMSI ont montré l'intérêt d'un petit nombre de groupes mondiaux privés pour « offrir leur solutions » et l'écoute dont ils jouissent auprès des organisateurs du SMSI.

CONCLUSION : UNE AUTRE DYNAMIQUE EST NECESSAIRE

L'année 2010 a constitué pour le suivi du SMSI une double échéance. D'une part, à l'UIT, elle a été celle de la Conférence des plénipotentiaires qui fixe son plan d'action et ses

³⁶ Saluons ici la présence de l'UPU, que l'on aimerait davantage voir impliqué dans le « comblement du fossé numérique ». Implanté dans des zones rurales, le réseau postal est un partenaire de choix, mais a été quasi ignoré au SMSI, alors que le bureau de poste est dans les PeD un « guichet » économique et un « télécentre » depuis des décennies. Mais qui veut le savoir ?

³⁷ Il existe un grand nombre de projets d'interconnexion électriques entre les Etats des diverses sous-régions et de programmes d'infrastructures routières (« Corridors »).

³⁸ Dans les années 1975-1990 existait un tel réseau, certes incomplet, mais opérationnel, sous le nom de Panaftel. Exploité par les opérateurs publics, il n'a pas résisté à la « libéralisation du secteur », c'est-à-dire à l'ouverture à la concurrence des réseaux de télécommunications dont il ne reflétait pas le modèle. C'est un autre champ de ruines de l'Afrique dont personne ne parle, idéologie dominante oblige.

³⁹ L'UIT a contribué à hauteur de 12 millions de dollars à leur création, alors que Cisco engrange des bénéfices nets de plus de 2 milliards de dollars par trimestre.

ressources pour les quatre ans à venir. Soit jusqu'à l'horizon 2015, échéance des objectifs du SMSI dont elle est l'organisatrice. D'autre part, le Forum 2010 du SMSI a été à mi-chemin entre le Sommet de Tunis et l'échéance de ses objectifs, de même que de ceux du Millénaire pour le développement. Il n'a guère montré un réel progrès. En particulier, il a failli à produire des textes quasi contractuels en termes de programmes d'actions et à définir plus précisément la trajectoire jusqu'à 2015 en élaborant une « feuille de route » explicite et contraignante pour l'ensemble des parties prenantes.

S'il y a une véritable volonté pour combler le « fossé numérique », il faudra changer le cours du processus en remplaçant la succession d'initiatives prises par les organisateurs, UIT en tête, sans considération des besoins réels des pays et sans concertation avec la société civile, par l'évaluation réelle des besoins en infrastructures et en accès, et la conception de projets en conséquence. Les PeD, qui, par ailleurs, font l'objet d'un grand nombre de projets d'infrastructures générales eu égard à leurs immenses besoins, offrent aux projets télécoms/TIC un vaste potentiel de synergies, représentant non seulement une économie substantielle pour leur réalisation, mais aussi la garantie de leur viabilité et l'intégration dans le développement durable, économique et humain des vastes espaces concernés. A condition d'appliquer systématiquement et dès l'avant-projet la méthodologie SIR.

Les mécanismes de financement devront rapidement trouver leur propre Forum, lequel – sous l'égide de l'UNGIS et/ou de la CNUCED - devrait pouvoir élaborer des recommandations, voire des évaluations, en cohérence avec un échéancier fixé par le calendrier des réalisations des projets des différentes lignes d'action en vue d'atteindre les objectifs du SMSI et les OMD expressément définis qu'ils sont censés soutenir.

Il faudra mobiliser beaucoup plus efficacement les énergies, imprimer une nouvelle dynamique au processus et motiver les parties prenantes. Cela passe par une reconnaissance plus réelle et plus formelle de la société civile, notamment par l'UIT, mais surtout par un changement profond dans l'approche dogmatique du processus par les agences des Nations Unies, tout particulièrement l'UIT. Elles devront abandonner le discours néolibéral qui a prévalu depuis le début de la démarche du SMSI⁴⁰ et a conduit, coup sur coup, à la bulle Internet et à la crise financière et qui impose la concurrence, donc le développement anarchique des réseaux et les énormes surcoûts induits.

Le processus du SMSI devrait désormais privilégier la conception d'un réseau coordonné entre les Etats et, à l'intérieur, entre les services publics et les acteurs économiques en charge des différentes infrastructures et réseaux, conformément à l'intérêt public et aux services répondant à des besoins socio-économiques réels. C'est à ces conditions que les objectifs fixés par le SMSI pourront être atteints et qu'on pourra respecter les engagements pris à Genève et Tunis, afin d'édifier des « sociétés de l'information » correspondant aux vœux des peuples de la terre et bénéficiant pleinement à leur avenir.

⁴⁰ Ainsi, on a systématiquement écarté toute velléité de contestation en opposant dans le discours « la société civile qui discute à l'intérieur » à « celle qui proteste à l'extérieur » (Adama Samassékou, Président de la phase de Genève du SMSI, Genève, décembre 2003).