

La lutte contre le fossé numérique

Un bilan du Sommet mondial sur la société de l'information

Chantal Peyer

Inde, district de Godavari (Andra Pradesh): en quelques années tous les villages ont été connectés à Internet et 47 centres d'accès et de services ont été mis en place par une initiative conjointe du gouvernement central et local. Le prix du raccordement? 2.3 US\$ par mois et par connexion, selon un tarif fixé par le gouvernement lors de son appel d'offre. Dans ces centres, appelés e-seva¹, les citoyens peuvent désormais consulter le registre du cadastre, s'informer des travaux publics en cours, retirer des certificats de naissance ou enregistrer des plaintes envers les autorités administratives: autant de services qui permettent de diminuer les heures d'attentes devant les guichets officiels, mais aussi de démocratiser la vie publique et lutter contre la corruption.

Ce projet permet de mettre en lumière deux réalités de terrain, importantes à considérer lorsque l'on réfléchit aux questions de fracture numérique. *Premièrement*, il est né de la conviction que l'information et la communication sont des instruments cruciaux pour accroître la transparence et la démocratie; pour permettre l'empowerment des citoyens et lutter contre la pauvreté. *Deuxièmement*, il a nécessité des financements publics. Ces deux constats sont importants à garder en mémoire lorsque l'on aborde les négociations sur le fossé numérique qui ont eu lieu au sommet mondial sur la société de l'information (SMSI).

En effet, mettre l'information et la communication au service des plus pauvres et réduire le fossé qui sépare aujourd'hui les «infos-riches» des «info-pauvres» a été annoncé comme l'un des objectifs prioritaires, voire comme la raison d'être du SMSI: «Cette réunion planétaire est un moyen unique pour développer une vision commune quant aux moyens de surmonter le fossé numérique»², annonçait le secrétaire général Kofi Annan en 2002 déjà. Toutefois, trois ans plus tard, au vu des textes adoptés et des engagements pris par les chefs d'Etats à Genève et à Tunis, il est nécessaire de se demander si ce processus a réellement permis l'émergence d'un agenda et d'un paradigme du développement. Ou, pour le dire autrement, le SMSI a-t-il servi à quelque chose en matière de développement? Pour répondre à cette question, il faut distinguer deux niveaux: celui des paradigmes et celui des actes concrets.

Les paradigmes du SMSI: de la toute puissance du marché à la nécessité d'un agenda du développement

Au niveau des paradigmes, le SMSI a permis une légère ouverture. En effet, durant la première phase du SMSI, les discours et négociations en matière de développement de la société de l'information étaient dominés par un paradigme néo-libéral. Ainsi le plan d'action de Genève voit dans l'ouverture et la libéralisation des marchés, l'établissement de cadres de régulation transparents et non-discriminatoires, les investissements directs étrangers et les partenariats privés-publics la formule magique qui permettra de surmonter la «fracture numérique». Au niveau de ce discours, peu de nuance. Et les phrases qui faisaient référence aux limites du modèle libéral de développement, ont été rayées des textes finaux. Il en a été ainsi d'un point qui stipulait que : «si les TIC restent uniquement soumises à l'influence des forces du marché, elles pourraient finir par aggraver les inégalités sociales au sein des pays et élargir l'écart entre les pays développés et les pays en développement.»³

Dans les textes adoptés au cours de la deuxième phase cependant, deux points ont introduit une nuance dans ce discours. *Premièrement*, dans les textes adoptés à l'issue de la prepcom² de Genève (février 2005) sur le financement, les gouvernements reconnaissent l'insuffisance des financements et des mesures prises jusqu'ici pour construire une société de l'information «inclusive et qui réponde aux besoins du développement». Par ce constat, ils ont reconnu de facto que dans les pays en développement, les infrastructures de téléphone ou les connexions à Internet manquent encore dans les villages reculés, que la formation des populations aux outils informatiques est insuffisante ou inexistante et que les contenus ne sont pas toujours appropriés.

¹Pour plus d'informations voir: «Pro-Poor access to ICTs – exploring appropriate ownership models for ICTD initiatives: Case Study of Rural e-Seva», Anita and Kanisathan Gurusurthy, Parminder Jeet Singh, IT for Change, 2005. www.itforchange.net.

² Brochure d'information du SMSI, éditée par le Secrétariat exécutif du Sommet, Genève, juin 2002.

³ Point 4A de la Déclaration (version du 18.07.03)

Mais, quelles mesures politiques et économiques faut-il prendre pour répondre à ces besoins du développement? Là réside tout l'enjeu politique... A l'issue d'âpres négociations et grâce à l'activisme diplomatique des pays en développement (principalement Argentine, Brésil, El Salvador, Ghana, Afrique du Sud, Botswana, Bangladesh, Inde, Sénégal), les textes finaux du SMSI introduisent une nuance dans le paradigme dominant. Ils stipulent que pour réduire la fracture numérique, il est nécessaire de combiner les financements privés et public: «We recognize that public finance plays a crucial role in providing ICT access and services to rural areas and disadvantaged populations (...)»⁴. Cette affirmation est une reconnaissance des limites du marché. Elle postule la nécessité d'investissements et de politiques publiques, alors que jusqu'ici le marché apparaissait comme le seul vecteur de développement de la société de l'information, voire comme un vecteur pouvant répondre à tous les besoins.

Un *deuxième* point dans les textes de Tunis renvoie à l'importance des politiques publiques. Il s'agit du paragraphe qui mentionne la nécessité d'intégrer une dimension de développement dans les stratégies nationales pour la société de l'information. Pour la première fois dans l'histoire, le lien entre les TIC et la réduction de la pauvreté est fait à ce niveau politique: «We agree that the financing of ICT for development needs to be placed in the context of the growing importance of the role of ICTs, not only as a medium of communication, but also as a development enabler»⁵.

Concrètement, que signifie cette approche? Depuis les années 80, les gouvernements ont commencé à rédiger des stratégies nationales pour stimuler la croissance de la société de l'information (e-stratégies). Le plus souvent ces textes étaient centrés sur la question des infrastructures et des télécommunications, sur le développement d'une industrie de biens et de services liés au TIC (hardware, software, télé-travail, etc.), sur l'exportation et la création d'emploi. Par des politiques volontaristes – exemptions fiscales, formation d'ingénieurs et de techniciens, établissement d'un environnement stable et prévisible pour les investissements privés – plusieurs pays en développement ont cherché à acquérir une place de leader dans le marché des TIC, présenté dans maints discours comme étant la clé de toute croissance économique à venir. Au Costa Rica par exemple, dans les années 90 l'économie nationale a beaucoup souffert de la chute des prix des matières premières. Le gouvernement s'est alors tourné vers l'industrie des TIC, en déclarant que «dans le centenaire à venir, les logiciels et les TIC seront à l'économie de l'Amérique latine ce que le café et les bananes ont été au siècle précédent.» Grâce à un environnement stable, à un niveau élevé d'éducation (notamment par l'Instituto nacional de Aprendizaje), à des exemptions d'impôts, le gouvernement du Costa Rica a réussi à attirer l'entreprise Intel à la fin des années 90. Intel a ouvert dans le pays sa deuxième plus grande entreprise mondiale d'assemblage de «microprocessor chips.» Résultats: peu à peu d'autres entreprises ont suivi et en 2000 déjà, alors que le café comptait pour 5% et les bananes 10% des exportations du pays, les produits biens et services informatiques comptaient pour 37% des ces mêmes exportations. D'autres exemples sont ceux de Singapour, qui a fait du domaine des TIC le vecteur principal de la croissance et des exportations du pays, ou de la Chine, dont la part de l'électronique dans les exportations est passé de 12% en 1997 à 30% en 2003.

Jusqu'ici, ces stratégies nationales pour la société de l'information (e-stratégies) étaient donc beaucoup axées sur le développement industriel, la croissance économique. Dans ces politiques, il est peu fait mention de contenus, d'inégalités sociales et encore moins de réduction de la pauvreté. Pour preuve, une étude de l'OCDE effectuée en février 2003, a montré que sur 23 pays en développement étudiés, seuls trois – le Bénin, le Sri Lanka et le Kyrgyzstan – avaient réellement intégré la réduction de la pauvreté dans leurs e-stratégies.⁶

En affirmant qu'il faut utiliser les TIC pour réduire la pauvreté, les textes du SMSI sur le financement offrent, théoriquement, une impulsion pour rééquilibrer ces politiques et stratégies nationales. Ils impliquent la mise en place de politiques, permettant d'utiliser les TIC pour promouvoir plus d'égalité, plus de cohésion sociale et de participation.

⁴ «Revised chapter two of the operational part», paragraphe 31, 1st march 2005, www.itu.int/wsis/docs2/pc2/off11ann1rev1-fr.doc

⁵ Voir par exemple, «Revised chapter two of the operational part», op.cit, paragraphe 23

⁶ Voir «Informatin and Communication Technology in Poverty Reduction Strategy Papers», OECD Global Forum on Knowledge, march 2003.

Ces deux points – reconnaissance du rôle joué par les politiques publiques et nécessité d'introduire une dimension sociale dans les stratégies nationales – comptent parmi les acquis fondamentaux du SMSI pour la société civile, en matière de financement ou d'agenda du développement. Ils représentent deux ouvertures, sur laquelle les acteurs pourront s'appuyer – au niveau national et international – pour demander l'élaboration de nouvelles politiques publiques, centrées sur les besoins des populations pauvres. Toutefois, gardons-nous des illusions: ces deux paragraphes sont bien peu dans un texte de plus de 10 pages et 100 paragraphes ou sous-paragraphes. Et le manque d'engagements concrets des pays riches sur les autres points en négociations, semble indiquer que la mise en oeuvre d'une politique de développement dans le secteur de l'information et de la communication est encore loin d'être prioritaire dans l'agenda politique international. Ou qu'il se heurte à des intérêts économiques trop puissants.

Des paroles aux actes: Manque d'engagements concrets au SMSI pour un agenda du développement

A l'issue du Sommet de Tunis, le bilan est mince en matière de coopération internationale: aucune promesse, aucun engagement concret et contraignant n'a été pris par les pays industrialisés pour financer le développement de la société de l'information. Ainsi, aux pays en développement qui parlaient de la nécessité d'investissements publics au SMSI, les pays riches (UE, USA, Japon, Suisse) ont répondu: «Faites des politiques publiques, mais nous n'avons pas d'argent!» Ainsi, aucun débat de fonds n'a eu lieu, dans le cadre du SMSI, sur le thème de l'aide publique au développement (APD) et même l'objectif du 0,7% du PIB que les pays riches ont promis de consacrer à l'APD depuis plus de 30 ans a été noyé dans des formulations générales et sans substance. Quand au fonds de solidarité numérique (FSN), une initiative sénégalaise demandant la création d'un fonds pour financer des projets liées à l'information et à la communication, il a certes été reconnu dans les textes, mais la formulation adoptée spécifie que les Etats saluent («welcome») la création de ce fonds. Ils ne le «soutiennent» plus, comme le demandait une première version du texte. De la part des pays de l'OCDE, ces formulations ne reflètent pas la promesse d'un engagement financier, mais plutôt l'acceptation d'une réalité inéluctable, puisque le fonds de solidarité numérique a déjà été créé à l'issue du Sommet de Genève, grâce à l'engagement des villes et des collectivités locales.⁷ A ceux qui auraient encore un doute, il suffit de consulter le communiqué de presse de la réunion des Ministres de l'économie et des finances de l'Union européenne, du 17 février 2005. Dans ce texte, les ministres réitèrent que «l'UE considère qu'un nouveau Fonds des Nations Unies ne serait pas un instrument efficace pour résoudre la fracture numérique». Avant d'ajouter «en ce qui concerne le fonds volontaire de solidarité numérique établi à Genève par des municipalités européennes et africaines, l'UE prend note de cette initiative, qui n'a pas de caractère intergouvernemental et associe de manière innovante les collectivités locales à la lutte contre la fracture numérique.»⁸

Le FSN n'est donc pas un projet des Nations-Unies, soutenu par les Etats membres. Il s'agit d'une initiative portée essentiellement par des autorités communales ou régionales. A l'heure actuelle ses membres les plus actifs sont d'ailleurs les villes de Dakar, Genève, Lyon, Turin, Paris, ainsi que les régions du Piémont, d'Aquitaine ou encore du pays Basques. En soi, cet engagement des collectivités locales est un signe positif. Il n'en reste pas moins qu'à l'origine le projet devait être différent. En effet, avec son idée d'agenda de la solidarité numérique, le président sénégalais A. Wade voulait faire reconnaître la notion de responsabilité partagée, entre les pays riches et les pays pauvres, pour diminuer le fossé numérique. Or, c'est justement cette notion de responsabilité partagée que les pays industrialisés ont refusés au SMSI.⁹

Autre pierre d'achoppement: la question du «follow-up» ou des mécanismes de suivi. Ce terme renvoie aux mesures prises par les gouvernements pour assurer une mise en oeuvre et un suivi rigoureux des plans d'action de Genève et de Tunis. Il s'agit de définir quelles initiatives seront concrètement lancées pour réduire le fossé numérique, comment sera coordonné le travail des Nations-Unies, comment seront évalués les progrès réalisés au fil des ans, comment sera poursuivi le dialogue politique international dans ce domaine. Lors du premier sommet sur le développement durable à Rio en 1992, par exemple, les textes mentionnaient la possibilité

⁷Voir www.dsf-fsn.org.

⁸ Conseil de l'Union européenne, affaires économiques et financières, communiqué de presse, 17 février 2005, <http://ue.eu.int/ueDocs/newsWord/fr/ecofin/83782.doc>.

⁹ Voir le premier discours du président Wade à ce sujet, en février 2003 (PrepCom2, phase I) sur www.itu.int/wsis/docs/pc2/visionaries/wade-fr.doc; ou la présentation du concept par la délégation sénégalaise, www.uneca.org/aisi/Bamako2002/SolidariteNumerique.doc.

d'organiser des sommets de suivi +5 et + 10 et proposaient la création d'une commission sur le développement durable. Au SMSI, cette question a été très controversée. Alors qu'à la prepcom3 (septembre 2005) les pays en développement demandaient une coordination internationale forte, voire la création d'une commission sur la société de l'information¹⁰, les pays de l'OCDE refusaient tout engagement précis. Les Etats-Unis quant à eux, faisaient un pas de plus en demandant la suppression dans les textes de toute références aux termes «mécanismes» et «follow-up». duire la fracture numérique. Dans les faits, cette position des pays occidentaux, et particulièrement des Etats-Unis, vise à reporter sur les seuls gouvernements des pays pauvres la responsabilité de réduire le fossé numérique. Et en empêchant la création de tout forum ou de toute coordination internationale après Tunis, elle les dédouane d'un débat politique qui prendrait en compte la voix des pays du Sud.

Au final à Tunis, les gouvernements sont cependant parvenus à un consensus légèrement différent... qui consiste à ne pas décider! Concrètement, mandat a été donné au secrétaire général des Nations-Unies Kofi Annan de faire d'ici à juillet 2006 des propositions sur le suivi du SMSI au Conseil économique et social des Nations-Unies (ECOSOC). Parmi les alternatives qu'il devra étudier apparaît la «Commission on Science and Technology for Development», une commission des Nations-Unies créée en 1992 et basée à Genève. Et dans cette étude, la nécessité d'intégrer les différents acteurs, à savoir les gouvernements, la société civile et le secteur privé, est expressément mentionnée. Pour la société civile, cette non-décision laisse la porte ouverte à autant de possibles que d'interrogations. En effet, ce délai est-il le signe que les gouvernements s'entendront pour donner un mandat clair aux Nations-unies pour le suivi des résolutions de Genève et de Tunis ou est-il le signe d'une lassitude? Et quel sera le mandat final de cet organe, ou commission, de coordination? Les réponses, à l'heure actuelle, restent ouvertes.

En guise de conclusion: le SMSI: un Sommet pour rien?

Au final, quel bilan tirer du SMSI? Ce Sommet et processus a-t-il servi à quelque chose en matière de développement? La réponse est ambiguë. Au niveau des paradigmes, le SMSI a permis une légère évolution: il a reconnu la nécessité d'investissements et de politiques publiques pour mettre l'information et la communication au service de tous les citoyens. Toutefois, cette reconnaissance n'a pas été suivie d'actes. En effet, suite à l'opposition systématique des pays industrialisés, le SMSI n'a débouché sur aucun engagement concret, ou significatif, en matière de coopération internationale. Au final, il renvoie la responsabilité de réduire le fossé numérique aux gouvernements des pays pauvres et n'encourage que des initiatives «volontaires» pour construire un village planétaire plus équitable. Cette approche constitue une dépolitisation dangereuse de la question de la fracture numérique. Une dépolitisation qui réaffirme la primauté du marché, ou de l'économique, et qui a souvent résulté de pression des grands lobbies économiques, comme la Chambre Internationale du Commerce. Au fond, ce constat marque l'échec des ambitions affichées par le SMSI: alors que Tunis devait être le Sommet de l'action et des solutions concrètes, il n'a débouché que sur des projets volontaires et non-contraignants. Au SMSI, les innovations en matière de développement – l'ordinateur à 100 U\$, le fonds de solidarité numérique, les logiciels libres, les réseaux communautaires, etc. – ont eu lieu dans les marges, non dans les négociations et dans l'agenda officiels.

Pour la société civile, il sera donc essentiel à l'avenir de poursuivre les débats, études et campagnes pour exiger l'élaboration d'un réel agenda du développement dans le domaine de l'information et de la communication. Elle pourra à cet égard s'appuyer sur la dynamique de concertations, d'échanges, de réseaux qui s'est établie grâce au SMSI: une dynamique qui s'est construite à travers trois ans de travail commun et qui a permis l'émergence d'une société civile globale travaillant sur l'information et la communication.

Chantal Peyer, Responsable pour la politique de développement "Pain pour le prochain"

¹⁰A la PrepCom3, le Chili a proposé de redéfinir le mandat de la «Commission on Science and Technology for Development» et d'en faire l'organe chargé du suivi du SMSI. La société civile quant à elle, a publié une déclaration demandant la création d'une «commission pour la société de l'information», qui fonctionnerait selon de nouvelles modalités et garantirait une réelle participation des acteurs non-gouvernementaux (www.comunica-ch.net).