

FINANCEMENT DE L'ACCÈS UNIVERSEL

Joëlle Carron

Financement de la société de l'information : et l'Etat dans tout ça ?

La question du financement est au coeur des préparatifs de la deuxième phase du Sommet Mondial de la Société de l'Information (SMSI), qui aura lieu à Tunis en novembre 2005. Elément central du débat, la question des acteurs et solutions les plus aptes à atteindre les objectifs proclamés à Genève en 2003. Le secteur privé, perçu comme la solution miracle à la fracture digitale ? Les partenariats publics-privés, nouvelle marotte des décideurs ? Les acteurs locaux (micro-finance, communautés locales), dont l'importance est réaffirmée par le rapport du Groupe de travail sur les mécanismes de financement (Task Force on Financial Mechanisms - TTFM) ? Cette recherche de nouvelles solutions, positive au demeurant, a l'inconvénient de négliger un intervenant pourtant essentiel : l'Etat. Historiquement l'acteur central des télécommunications, il se voit relégué aujourd'hui à un rôle très secondaire suite aux bouleversements survenus lors des vingt dernières années.

De l'Etat tout puissant à la logique du marché

Les progrès technologiques ont fait se développer une nouvelle vision, commerciale, des biens liés à l'information et la communication, débouchant dès les années 1980 sur la privatisation du secteur des télécommunications aux Etats-Unis. Les géants nés à cette occasion se sont ensuite vu ouvrir les marchés sur le plan international grâce aux pressions de leur gouvernement. Bilan des années 1990 : une privatisation généralisée des anciens monopoles d'Etat ainsi qu'une libéralisation du secteur à l'échelle mondiale. Dans ce processus, tant le Fonds Monétaire International (FMI) que la Banque Mondiale ont joué un rôle décisif, puisqu'ils ont dans de nombreux pays en développement strictement conditionné leur soutien en matière de télécommunications aux réformes entreprises dans ce secteur.

L'intégration des télécommunications dans les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce a à la fois accompagné et précipité le processus. Les engagements de libéralisation pris par certains pays sont ainsi entrés en vigueur en 1995 avec l'Accord Général sur les Services (AGCS/GATS). Y ont succédé la signature par 69 gouvernements de l'Accord sur les Télécommunications de Base (IVe Protocole de l'AGCS/GATS), en février 1997, et l'élaboration d'un Document de Référence¹, qui fixe les définitions et les principes à appliquer dans la régulation au niveau national (sauvegarde de la concurrence, règles d'interconnexion, droit d'établir des obligations de service universel, obligations de transparence, indépendance de la régulation du secteur). Aujourd'hui, les télécommunications sont toujours à l'agenda de l'OMC, dans le cadre des négociations sur les services ouvertes en janvier 2000.

Une marge de manœuvre réduite pour l'Etat

En une vingtaine d'années, le secteur a donc été radicalement transformé. Du monopole en mains étatiques fournissant un service public, on est passé à une logique commerciale, où

¹ Voir http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/telecom_f/telecom_history_f.htm

de nombreux opérateurs se livrent une concurrence féroce. Les règles qui régissaient le secteur étaient du ressort exclusif de l'Etat ; elles sont aujourd'hui fixées au sein d'une organisation internationale, l'OMC ! De décideur tout puissant, l'Etat voit ainsi sa marge de manœuvre réduite à peau de chagrin. Cees Hamelink le dit bien : « *Le système international de gouvernance de la communication en place depuis un siècle servait avant tout à coordonner des politiques nationales formulées de manière indépendante par des gouvernements souverains. Le système actuel de gouvernance globale détermine dans une large mesure à l'échelle supranationale l'espace dont disposent les gouvernements nationaux pour fixer leurs politiques nationales* »²

Les nouvelles règles établies au niveau international ont ainsi signé l'arrêt de mort des outils traditionnellement utilisés par l'Etat pour financer l'accès universel, à l'exemple du système de répartition des taxes.

Si limitation il y a, il serait cependant faux d'affirmer que l'Etat ne dispose plus d'aucune marge de manœuvre. De nouveaux mécanismes ont fait leur apparition : obligations de service universel incluses dans les concessions et licences octroyées aux opérateurs, taxes d'interconnexion asymétriques favorables aux opérateurs ruraux, et surtout fonds d'accès universels. Tous ont en commun le fait d'être neutres sur le plan concurrentiel et donc compatibles avec les règles de l'OMC.

Deux éléments de cette évolution doivent être soulignés. Premièrement, la disparition de la solidarité internationale, sur laquelle était fondé le système de répartition des taxes, au profit de la redistribution des ressources au niveau national par ces nouveaux mécanismes. Deuxièmement, la transformation radicale subie par la notion de service public. N'est plus considérée comme faisant partie du service public que la prestation finale, indépendamment du statut de l'acteur qui la délivre. Cette nouvelle perception a bien sûr des implications sur le financement : plus question de compagnies de télécom publiques finançant l'extension du réseau grâce aux bénéfices réalisés sur les communications internationale ; il s'agit bien plutôt, ô paradoxe, de subventions de l'Etat à des entreprises privées s'engageant à assurer ces prestations.

Que faire ?

Un retour en arrière semble impossible. Il serait d'ailleurs faux d'ignorer les importantes avancées réalisées ces dernières années dans la lutte contre la fracture numérique, qui sont dues au moins partiellement à la mise en œuvre de nouvelles solutions (investissements privés, partenariats public-privé etc). Cependant, il est aujourd'hui important de :

a) Réattribuer un rôle plus important à l'Etat

Les investissements privés ne suffisent pas à assurer l'accès universel, notamment dans les zones rurales et isolées. Il en est de même pour la création de contenu local ou d'applications propres à favoriser le développement, pour la promotion de médias ouverts et démocratiques etc. Rien de nouveau dans ces affirmations : cet état de fait est largement reconnu, même au niveau officiel.

Il s'agit maintenant de démontrer une réelle volonté politique d'y remédier. Ainsi, le droit de l'Etat (voire même le devoir) d'intervenir pour combler ces lacunes doit être

² HAMELINK, Cees J., « La société globale de l'information : visions, peuples et pouvoirs », p.178, in : *Annuaire suisse de politique du développement 2003 – Société de l'information et coopération internationale. Development.com, IUED, Genève, 2003.*

réaffirmé de manière claire par les participants au Sommet. Quant aux nouveaux mécanismes permettant à l'Etat de remplir sa mission, ils doivent faire l'objet d'un suivi attentif et d'une évaluation au niveau international ; leur mise en place doit être encouragée et soutenue par la communauté internationale, à travers notamment le développement des capacités des instances de régulation des pays en développement.

b) Revenir à une véritable solidarité internationale

La réduction de la fracture numérique est un bien public global et son financement doit par conséquent être assuré solidairement par toute la communauté internationale. Les participants au Sommet doivent ainsi réaffirmer haut et fort l'importance de la solidarité internationale pour la construction de la société de l'information. Afin de dépasser les simples déclarations d'intention et de concrétiser cette solidarité, des mécanismes complémentaires à ceux instaurés au niveau local et national doivent être mis en place.

Le chemin vers ces deux objectifs passe notamment (mais pas uniquement) par un mécanisme particulièrement prometteur, les fonds d'accès universel. Pour la communauté internationale, il s'agit d'une part d'encourager les Etats à mettre en place de tels fonds et à y apporter les améliorations nécessaires ; et d'autre part, d'étudier la possibilité d'instaurer un fonds d'accès universel à l'échelle mondiale.

Fonds d'accès universels nationaux

Nés en 1994 en Amérique Latine, les fonds d'accès universels ont connu une expansion fulgurante suite aux succès rencontrés au Chili, au Pérou et en Colombie. A l'heure actuelle, ils existent ou sont planifiés dans près de 60 pays en développement ou en transition. Leur objectif : permettre la desserte des régions rurales et isolées par des entreprises privées, en accordant une subvention pour couvrir les frais et investissements initiaux trop élevés. Du fait des résultats très variable et du caractère très récent de ces mécanismes, il est pour l'heure difficile de tirer un bilan. Mais certains aspects sont **très prometteurs** :

- Le mode d'attribution des subventions, novateur et original ; mettant en compétition les entreprises par un système d'enchères inversées, il permet des économies considérables puisque c'est celui qui demande la subvention la moins élevée qui l'emporte. Ce mécanisme s'est révélé dans l'ensemble très efficace : les projets ont généralement été attribués pour moins de la moitié du montant disponible.
- Le potentiel très large du modèle, qui a été appliqué non seulement à des projets d'infrastructure mais aussi à des projets de télé-médecine (*e-health*), d'enseignement à distance (*e-learning*), de création de contenus, d'initiation aux technologies de l'information etc.
- La définition des projets par un organisme unique, qui permet de garder une vue d'ensemble et une cohérence au niveau national. En effet, les fonds procèdent d'abord à une évaluation des besoins, souvent en collaboration avec les autorités locales et la société civile ; sur cette base, des projets sont ensuite mis au concours (p.e. 10 télé-centres dans les 10 villes de taille moyenne du pays).

Que faire ?

Les succès enregistrés prouvent que le modèle peut fonctionner. Ainsi, il revient à la communauté internationale :

a) De procéder à une évaluation des expériences existantes

afin de présenter un catalogue des meilleures pratiques en la matière et des recommandations visant à remédier aux faiblesses des fonds existants.

b) D'encourager l'adoption de tels mécanismes

Il faut pour cela fournir l'assistance technique nécessaire à leur mise en place et à leur gestion, par la formation et le renforcement des capacités des instances nationales compétentes. Les efforts entrepris dans ce sens (par l'UIT notamment) doivent être poursuivis et renforcés.

Ces **recommandations** devraient prendre appui notamment sur les éléments suivants :

- Financement

Il faut privilégier le prélèvement sur les revenus du secteur (p.e. pourcentage sur les bénéfices de tous les opérateurs de télécommunications), et non l'utilisation de fonds provenant du budget gouvernemental.

Les récentes contributions faites par des donateurs bilatéraux et multilatéraux ainsi que par des institutions financières internationales pourraient se multiplier à l'avenir.

Plus généralement, il s'agit d'obtenir de la part du FMI et de la Banque Mondiale un changement de leur politique. Comme le souligne le rapport de la TTFM, leur aide financière est actuellement ciblée sur le soutien au secteur privé et sur la mise en place de réformes législatives propres à attirer les investissements. Elle doit être réorientée vers les projets d'infrastructure et d'accès universel.

- Mission

Au-delà du rôle de coordination que le rapport de la TTFM leur destine, il est important que les fonds d'accès universels restent fidèles à leur mission première : parvenir à lever des ressources financières supplémentaires pour le financement de l'accès universel, et non se limiter à mieux canaliser les ressources existantes.

- Renforcement des capacités et transparence

Des problèmes de bureaucratie ou de démarrage relativement lent sont apparus dans quelques cas. Ils peuvent être résolus par la mise à disposition par la communauté internationale de l'assistance technique nécessaire à la mise en place et à la gestion d'un fonds d'accès universel. Tant l'UIT que les institutions financières internationales devraient jouer un rôle de premier plan dans ce domaine. Une collaboration Sud-Sud doit également être développée, avec l'objectif de transmettre plus loin les capacités et connaissances acquises dans des pays tels que le Chili, le Pérou ou la Colombie.

Afin d'assurer la transparence, la société civile nationale doit être associée à la gestion des fonds. De stricts critères de neutralité technologique doivent également être mis en place.

- Elargissement du subventionnement

Certains des fonds, à l'exemple de l'Afrique du Sud, ont rencontré de grandes difficultés liées au peu de durabilité des projets financés. Même si dans le cas présent la mauvaise gestion du fonds ne semble pas étrangère à cet échec, il existe effectivement des projets qui n'offrent aucune perspective de rentabilité, même à long terme. Bien qu'ayant repoussé un peu plus loin la frontière de l'accès, le modèle tel que pratiqué actuellement n'apporte pas de solutions pour les zones les plus marginalisées. La possibilité d'un subventionnement ne se limitant pas à la phase initiale mérite donc d'être sérieusement étudiée.

Il convient également de favoriser les projets portés par les communautés locales et la société civile, qui présentent un taux d'échec moins élevé (le taux de rentabilité exigé par les acteurs impliqués étant moindre que pour une entreprise privée).

Un fonds d'accès universel à l'échelle mondiale ?

Nous l'avons dit, c'est la communauté internationale toute entière qui doit contribuer au financement d'une société de l'information et de la communication juste et équitable. Un moyen de réaliser cette solidarité internationale dans les faits serait l'instauration d'un fonds d'accès universel à l'échelle mondiale.

Un tel fonds global serait complémentaire des fonds d'accès universels nationaux. Ainsi, il pourrait être appelé à contribuer au financement de certains projets de grande envergure. Parmi eux, des projets à l'échelle nationale dont le coût serait trop élevé pour être assumé entièrement par le fonds concerné, mais aussi l'amélioration des infrastructures régionales ou même continentales.

Cet organe assumerait la formation des instances de régulation nationale et le développement de leurs capacités propres pour la conception et la gestion des fonds d'accès nationaux et autres mécanismes visant à promouvoir l'accès universel et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication au service du développement. Le suivi et l'évaluation par la communauté internationale de ces nouveaux outils serait également confiés à ce fonds global. Enfin, dans les pays n'ayant pas instauré de fonds d'accès universel national, il pourrait être appelé à lancer et financer directement des projets.

Les possibilités de financement d'un tel fond existent et ont déjà fait l'objet de plusieurs études³. Il s'agit donc uniquement d'une question de **volonté politique**. Au-delà des beaux discours, veut-on, oui ou non, assurer l'accès de tous à la société de l'information ?

³ Voir notamment ACCUOSTO, Pablo and JOHNSON, Niki, *Financing the Information Society in the South – A Global Public Goods Perspective*, prepared for APC by the Instituto del Tercer Mundo (Uruguay), June 2004. (<http://rights.apc.org/documents/financing.pdf>)