

Gouvernance des TIC et inégalités en Afrique :

une approche critique

Évariste Dakouré

En 2008, suite au deuxième forum sur les meilleures pratiques des techniques de l'information et de la communication (TIC) en Afrique, parrainé notamment par Microsoft et l'Union Européenne (UE), une feuille de route pour l'e-gouvernance¹ en Afrique a été conçue et présentée comme un engagement de Microsoft et de l'UE pour le développement de l'Afrique par le biais de la technologie (AcpBusinessClimate, 2008).

Cependant, ces initiatives - en faveur du développement des TIC et des services rendus par ces dispositifs - sont entreprises dans un contexte où le secteur privé est très encouragé. Bouquillion (2000) souligne que :

Les politiques et les discours publics en matière de TIC contribuent à une définition du champ de l'intervention publique et non marchande qui se réduit au profit de celui du capital privé (Bouquillion, 2000, p. 96).

Cette *manœuvre* se fait notamment dans le cadre du passage du service public au service universel. Pour Musso (2008, p. 105) : « l'introduction du service universel, notion importée des États-Unis [...] était censée corriger les « limites » du marché ». Selon Curien (2005), ce principe de service universel situe le débat principalement sur le terrain économique au détriment de

¹ L'e-gouvernance est présentée par les organisateurs de ce forum comme étant l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans l'administration des services publics aux particuliers, d'une façon efficace, rentable et commode, permettant une gouvernance plus transparente et responsable (AcpBusinessClimate, 2008).

problématiques réglementaires, dans un contexte où l'État a abandonné sa souveraineté économique. Concernant l'Afrique, en se référant à Mustafa (1997), Kane (2010) affirme que le service universel dans sa définition classique semble difficilement applicable dans les contextes africains caractérisés par la rareté des ressources et l'isolement des zones rurales. Ce contexte de pauvreté est à mettre en « tension » avec les réglementations ouest-africaines des TIC qui sont d'obédience libérale. Selon Kiyindou (2010), en donnant la priorité à la privatisation à outrance des opérateurs de télécommunication africains, l'UIT a participé au démantèlement du service public des télécommunications.

La notion de « fracture numérique » a ainsi été développée pour justifier les actions favorisant l'accès aux TIC des populations à faible revenu à la fois dans les pays riches et pauvres. Mais ces thèses sur la « fracture numérique » servent en réalité le capitalisme : « en vérité, l'initiative de promotion du FSN (Fonds de Solidarité Numérique) a un premier inconvénient majeur, celui d'ajouter à la confusion propice aux prédateurs, principaux bénéficiaires des règles du marché » (Benamrane, 2005, p. 259). Le système capitaliste est de plus en plus critiqué à cause des méfaits qu'il engendre : crises financières, pertes d'emplois, démantèlement de services publics, marchandisation accrue de biens et services sociaux, etc. Pendant le Sommet Mondial sur la Société de l'Information, la société civile, notamment les chercheurs en communication, ont contribué aux réflexions et échanges, particulièrement en ce qui concerne un meilleur accès aux TIC à travers le monde. À ce propos, Lafrance (2009) affirme :

Cette grand-messe techno-industrielle se tint effectivement à Genève en 2003 et à Tunis deux ans plus tard, là où se rajouta un quatrième partenaire, la société civile, qui rassembla les ONG de développement, les maisons d'éducation, les centres de recherche et les médias communautaires ; ceux-ci commencèrent à remettre en question l'approche technico-industrielle de cette société de l'information et à présenter une vision davantage axée sur le socio-culturel (Lafrance, 2009, p. 13).

Les acteurs de la société civile soulignent ainsi leurs réserves à l'égard des ambitions en matière de réduction de la « fracture numérique » des acteurs publics et privés.

Les résistances au système capitaliste ne sont pas nouvelles, mais l'ingéniosité du capitalisme vient en partie du fait qu'il sait intégrer les critiques qui lui sont adressées, afin de mieux étendre son influence. Cette « récupération » de la critique passe entre autres par des financements d'actions en faveur des populations pauvres. Ces initiatives sont parfois perçues comme une démarche visant notamment à soigner l'image des multinationales.

C'est une évidence qu'un système social qui ne réussit plus à satisfaire les classes qu'il est censé servir en priorité (c'est-à-dire, dans le cas du capitalisme, la bourgeoisie) est menacé, quelles que soient les raisons pour lesquelles il n'y parvient plus et qui ne sont pas toutes maîtrisables par les acteurs qui détiennent ou croient détenir le pouvoir (Boltanski et Chiapello, 1999, p.28).

Cette menace peut être vue sous différents angles : tout d'abord, les résistances que des militants, voire des citoyens, opposent au capitalisme dans le cadre d'actions altermondialistes l'exposent potentiellement à plus de régulation imposée par les États sous la pression sociale. De plus, des boycotts de produits et services de certaines firmes peuvent porter atteinte aux intérêts de leurs actionnaires et donc mettre en cause l'équilibre financier, voire l'existence de ces firmes. Le capital ne pouvant s'accroître qu'en circulant, « la capacité pour le capitaliste de récupérer sa mise augmentée d'un profit est perpétuellement menacée, notamment par les actions des autres capitalistes avec lesquels il se dispute le pouvoir d'achat des consommateurs » (Boltanski et Chiapello, 1999, p. 38). Ainsi, des actions militantes bien pensées peuvent profiter du jeu de la concurrence.

Par ailleurs, tout comme le capitalisme s'adapte à la critique, celle-ci s'inspire des formes organisationnelles du capitalisme pour le combattre :

De nombreux auteurs ont souligné l'isomorphie entre les transformations récentes des formes organisationnelles de l'entreprise capitaliste ou des institutions internationales et celles des organisations qui en font la critique. Pour être efficace et déployer une critique pertinente, les structures militantes devraient emprunter leur forme et leurs ressources au monde qu'elles contestent (Aguiton et Cardon, 2005, p. 293) :

Notre approche critique ici met l'accent sur les rapports d'inégalité, d'exploitation, de domination et sur les résistances, en lien avec les stratégies du capitalisme dans le domaine des TIC en Afrique. Nous développons l'idée selon laquelle l'adoption de stratégies TIC dans les pays d'Afrique avance au rythme impulsé par le capitalisme et non au rythme des réalités des pays concernés.

Dans cet article, nous étudions les discours liés à l'e-gouvernance sur ce continent. Les enjeux de ce type de gouvernance sont analysés par le biais du rôle incitatif des partenaires du Nord. Nous nous intéressons notamment aux différents obstacles au développement d'une e-gouvernance et à des alternatives aux services des multinationales des TIC telles que les logiciels libres.

1. Connectivité et accès aux services d'e-gouvernance

Rappelons rapidement la multitude de discours euphoriques évoquant les avantages des TIC. Notamment, il est question d'utiliser ces dispositifs pour stimuler le développement en Afrique. Les idées véhiculées autour des projets d'e-gouvernance alimentent le même type de discours promotionnels. Dans cette optique, la question de la connectivité et de la gouvernance de l'Internet est considérée comme un enjeu important en Afrique.

Comme la connectivité représente un enjeu important, des institutions régionales africaines visant l'intégration économique de leurs États membres en soutenant ces derniers pour qu'ils accèdent à

la fibre optique. Lors de la recherche que nous avons menée en 2008 sur la promotion des TIC au Mali, un responsable du ministère malien de la communication nous affirmait :

L'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ont donné beaucoup d'argent pour que toutes les capitales de l'Afrique de l'Ouest soient connectées entre elles.

Cependant, des inégalités existent entre les pays enclavés comme le Burkina Faso, le Mali ou le Niger et les pays côtiers. À cela s'ajoute le jeu d'intérêt des opérateurs de télécommunications, lié pour certains d'entre eux aux privilèges d'accès à la fibre optique à travers le câble sous-marin SAT-3 WASC/SAFE, dont l'exploitation permet de relier l'Europe à l'Asie en passant par plusieurs pays de la côte ouest-africaine. À ce sujet, Sagna (2007) signale que :

D'une part, ce câble ne dessert que certains pays côtiers et, d'autre part, son utilisation est sérieusement entravée par le fait que les opérateurs membres du consortium bénéficient de tarifs préférentiels et ont droit de veto sur son utilisation par d'autres opérateurs (Sagna, 2007. p. 108).

Par exemple, le Burkina Faso a accès à cette fibre optique seulement via le Bénin.

L'Afrique orientale, qui n'avait pas de projet de câble sous-marin, tente d'éviter les problèmes de gouvernance que rencontrent les pays ouest-africains en mettant en œuvre le projet EASSY (Eastern African Submarine Cable System). Celui-ci, qui doit relier l'Afrique du Sud au Soudan en passant par Madagascar, est censé fonctionner :

sur la base de l'accès libre, et tous les fournisseurs de services de télécommunications titulaires d'un permis auront un accès égal au réseau. De plus, il prendra en charge la connexion des pays situés à l'intérieur du continent, puisqu'il devrait également desservir des pays enclavés via des liaisons *blackhaul* terrestres (Sagna, 2007, p. 108-109).

Des connexions à ce câble en Afrique de l'Est sont actuellement mises en place (sans auteur, 2012).

Soulignons que des inégalités entre pays en matière d'accès à internet haut débit peuvent se répercuter sur le plan des services administratifs rendus aux citoyens. De plus, d'autres sources d'inégalités existent.

2. Inégalités à l'intérieur d'un même pays

Une autre facette des inégalités concerne les disparités d'accès aux TIC entre zones urbaines et zones rurales ainsi que la discrimination en matière d'accès selon les revenus : Internet, entre autres, reste un luxe pour la majorité des Africains. À propos d'e-gouvernance et de discrimination en matière d'accès aux services administratifs, Castro (2007, p. 208) affirme : « un des grands défis sera d'éviter que cette brèche numérique entre les citoyens dotés du capital économique et culturel et les autres demeure aussi importante ». Granjon, Lelong et Metzger (2009) évoquent aussi ces risques d'inégalités face aux services d'e-administration :

Quand la bonne manipulation des outils de communication devient un prérequis pour accéder à certains biens ou services (par exemple ceux de l'e-administration), les différences de savoir-faire pratiques et d'envie qui, en soi, ne sont pas nécessairement des inégalités, sont néanmoins susceptibles de devenir des sources de discrimination sociale (Granjon, Lelong et Metzger, 2009, p. 21).

Ainsi, les discours sur les potentiels apports positifs de l'e-gouvernance en Afrique sont en décalage avec les réalités socioculturelles de ce continent :

En Afrique, l'accès aux services gouvernementaux exige souvent un effort considérable pour les citoyens... Ce fardeau est particulièrement élevé pour la population rurale, vu que tellement de services ne sont administrés que dans les grandes villes (AcpBusinessClimate, 2008).

Ce que les tenants de ces propos passent sous silence, c'est que ces mêmes zones rurales ont peu accès aux TIC, en particulier Internet, alors que ces infrastructures sont essentielles pour permettre l'accès aux documents et aux services considérés.

Certes, Internet n'est pas le seul dispositif numérique par le biais duquel des services administratifs pourraient être rendus aux citoyens, mais il est essentiel dans les projets d'e-gouvernance. Or, même si l'on rendait Internet accessible à tous les Africains, le problème des compétences nécessaires à l'utilisation de ce dispositif se poserait dans beaucoup de pays. Le constat de ce décalage entre les projets TIC et les réalités socioculturelles de ces pays conduit Kiyindou (2009) à faire l'observation suivante:

Si l'on veut que l'intégration des TIC, en particulier d'Internet, dans la société serve des objectifs de justice sociale, il devient essentiel d'articuler les politiques d'inclusion numérique à des réformes sociales et éducatives plus profondes (Kiyindou, 2009, p. 254).

On pourrait continuer à évoquer les obstacles au développement de l'e-administration en Afrique, mais le but ici n'est pas de dresser une liste exhaustive de ces obstacles, il est plutôt de mettre ces projets technico-industriels en tension avec les réalités du terrain.

3. Résistances aux stratégies du capitalisme informationnel en Afrique

Les États sont de plus en plus obligés de prendre en compte dans la conduite des politiques publiques les acteurs économiques importants qui interviennent dans leurs pays. La crise économique mondiale qui a éclaté en 2008 a permis de constater un recul du politique au profit de l'économique et du financier. Cela s'observe à travers toutes les difficultés que les plus

grandes puissances politiques mondiales rencontrent dans leurs tentatives de régulation des secteurs financiers.

L'intérêt stratégique du secteur des télécommunications en Afrique n'est plus à démontrer. Certes, ce secteur est aujourd'hui fortement libéralisé et privatisé, mais ces libéralisations imposées ont mis du temps à se réaliser. Cela ne s'explique pas seulement par le fait que, dans certains pays, les opérateurs historiques étaient dans une mauvaise posture financière, mais aussi par les vives oppositions au sein de ces pays. Évoquant les résistances aux stratégies libérales, Aguiton et Cardon (2005) affirment :

Quand le mouvement de dérégulation a commencé, les syndicats et les associations de consommateurs ont été, dans le monde entier, les premiers à se mobiliser contre la fin du monopole et les privatisations, qui allaient de pair avec l'affaiblissement du service public et le renforcement du pouvoir des multinationales (Aguiton et Cardon, 2005, p.292).

Jaffré (2005, p. 274-275) nous apprend qu'au Sénégal, des mouvements de grève pendant les premières années de la libéralisation ont permis aux salariés d'obtenir des avantages. Au Mali, le syndicat des salariés de la Sotelma (société des télécommunications du Mali) a bloqué momentanément l'interconnexion de l'opérateur mobile privé Ikatel, filiale de la Sonatel sénégalaise. Ces salariés exigeaient que la Sotelma s'équipe d'un analyseur de trafic capable de calculer les sommes dues par Ikatel pour l'utilisation du réseau. On peut aussi évoquer le fait que l'intersyndicale des travailleurs des télécoms, au Niger, a été la première à dénoncer le non-respect par le consortium sino-libyen de ses obligations en termes de développement du réseau. Cette alerte a entraîné un débat à l'Assemblée nationale qui a ensuite enjoint l'État de contraindre l'opérateur à respecter ses engagements, sous peine de dénonciation du contrat. Pour ce qui est du Burkina Faso, le Synatel (Syndicat national des télécommunications) a appelé à la grève lorsqu'il

a estimé que l'interconnexion du réseau concurrent de téléphonie mobile se faisait aux dépens de l'opérateur public.

4. Le mouvement du libre vu comme mode de résistance au capitalisme

Les acteurs du libre font partie des premiers acteurs à se dresser contre le capitalisme dans le secteur des TIC. Aujourd'hui, ces militants œuvrent dans le monde entier et contribuent à ancrer la philosophie du libre dans les esprits et dans la création de biens de consommation :

Il suffit de lire ce qu'écrivent les initiateurs et porte-parole de cette ou de ces communautés pour y découvrir des aspirations qui sont celles des mouvements sociaux et militants : les logiciels y sont présentés comme un « bien commun de l'humanité » et cette défense des biens communs s'étend aujourd'hui à l'ensemble de la production intellectuelle et artistiques grâce aux « creative commons » (Aguiton et Cardon, 2005, p. 292).

En Afrique, plusieurs associations interviennent dans la promotion des logiciels libres afin de donner d'autres alternatives aux utilisateurs, qu'ils soient habitués ou non à des logiciels payants. L'Agence intergouvernementale de la francophonie et la commission économique pour l'Afrique ont organisé en 2002 un atelier intitulé « Logiciels libres : enjeux stratégiques pour l'Afrique » à l'issue duquel la société civile africaine a recommandé :

La prise en compte des logiciels libres dans les stratégies nationales et régionales en matière de TIC ; le rejet de la brevetabilité ; l'introduction des logiciels libres dans les systèmes éducatifs et de formation (Sagna, 2007, p. 104).

Dans certaines administrations africaines, des responsables évoquent les avantages du libre, notamment en termes de coût. Un responsable de l'Agence des Technologies de l'Information et de la Communication (AGETIC) rencontré en 2008 au Mali nous annonçait que l'État malien

devait signer des contrats avec Microsoft pour régulariser l'autorisation d'utiliser les licences de ses PC. Il affirmait :

Nos États (les pays ouest-africains) doivent signer ces contrats pour être en règle et éviter de se faire épingler parce que nos pays ont paraphé une convention anti-piratage sur la propriété intellectuelle. Donc nous n'avons pas le choix, nous devons souscrire à ces contrats pour être en règle. Tant que nous aurons des ordinateurs qui utilisent Windows et autres logiciels propriétaires, nos États devront signer ces contrats. Mais parallèlement à cela, nous devons avoir une politique de migration vers les logiciels libres.

Un peu partout dans les pays africains, on trouve des associations de promotion des logiciels libres, même si elles font face à des difficultés liées, entre autres, au manque de moyens financiers et aux résistances que leur opposent les multinationales.

5. Les stratégies mises en place par le capitalisme pour la défense de ses intérêts

Les firmes ne restent pas indifférentes face aux résistances des divers acteurs. Couchet et Sibaud expliquent que :

Si les logiciels libres sont propices à la diffusion et l'accroissement de la connaissance, ils n'en sont pas moins menacés et chahutés, tout comme de nombreux biens communs. Les offensives sont en effet nombreuses autour de la brevetabilité, de l'allongement de la durée légale des droits de propriété, du contrôle des usages ou de la privatisation des idées (Couchet et Sibaud, 2007, p. 304).

À travers des actions de lobbying, les multinationales des TIC tentent de faire voter des lois renforçant les propriétés intellectuelles, tout en mettant en place des systèmes d'incompatibilité restreignant les usages de certains dispositifs techniques. Couchet et Sibaud (2007) qualifient cet ensemble de restrictions de « stratégie du millefeuille » :

D'abord les barrières légales, en faisant voter des textes de lois limitant les droits à la copie, puis en ajoutant des barrières techniques, pour tenter de faire appliquer ces textes sans avoir à passer par un juge. Et parfois l'opération se répète en rajoutant une couche de loi, puis une couche de technique, et ainsi de suite, créant ce qu'il convient d'appeler la «stratégie du millefeuille» (Couchet et Sibbaud, 2007, p. 308).

Même si les promoteurs de logiciels libres offrent des alternatives aux services des firmes, certains auteurs constatent qu'ils préparent le terrain (notamment en Afrique) pour les multinationales :

Le camp du logiciel libre peine parfois à gagner du terrain, y compris dans un continent comme l'Afrique où les besoins sont immenses et les multinationales du logiciel propriétaire surpuissantes. D'une part, ces dernières ont laissé sciemment se développer la contrefaçon pour former des cohortes d'utilisateurs accros à leurs produits, avant de serrer la vis. D'autre part... les partisans du logiciel libre ne tiennent pas assez compte des préoccupations de l'utilisateur (Arnaud et Ouédraogo, 2007, p. 315-316).

À ces difficultés, on peut ajouter le manque de volonté politique : bien souvent les gouvernants africains ne soutiennent pas assez le développement du libre.

Conclusion

Il y a certes des résistances au capitalisme dans le domaine des TIC, mais celui-ci continue à réaliser un chiffre d'affaires important dans les télécommunications. Selon l'OMC (2011) « les services de télécommunication sont un marché mondial qui dégagne des recettes d'une valeur de 1 500 milliards de dollars EU. Les services mobiles représentent environ 40 pour cent de ce montant » (OMC, sans date). Le secteur de la téléphonie mobile est le plus rentable en Afrique, bien que les secteurs de l'informatique (des logiciels notamment) et de l'Internet offrent d'intéressantes perspectives, ce qui contribue à encourager les projets d'e-gouvernance. Comme le dit Guignard (2009) à propos de l'Internet,

Cette « révolution » pleine d'espérance nécessite une connexion aux systèmes de communications internationaux (câbles sous-marins et satellites) et un équipement nécessitant un recours aux multinationales de l'électronique, des télécommunications et de l'informatique presque exclusivement basées dans les pays du Nord (Guignard, 2009, p. 83).

Tout cela se passe dans un contexte où la pénétration des TIC en Afrique est de plus en plus grande, favorisant leur démocratisation progressive, surtout en ce qui concerne la téléphonie mobile. En outre, le cellulaire est davantage utilisé dans la gestion et le contrôle des affaires courantes de l'État : surveillance pour éviter les fraudes électorales, résultats de concours de la fonction publique... Pour l'instant, les projets d'e-gouvernance en Afrique (notamment l'Afrique de l'ouest) correspondent surtout à des sites Web d'institutions publiques ayant principalement pour but d'informer les citoyens et de recueillir leurs opinions.

Bibliographie

AcpBusinessClimate (2008). *Feuille de route pour l'e-gouvernement en Afrique*. Bruxelles : AcpBusinessClimate et Union Européenne.

Aguiton, C. et Cardon, D. (2005). Militants et TIC. Dans Benamrane, D., Jaffré, B. et Verschave, F-X (dir.), *Les télécommunications entre bien public et marchandise* (287- 297). Paris: Charles-Léopold Mayer.

Arnaud, M. et Ouédraogo, S. (2007). Condition de développement et d'usage pour que les logiciels libres facilitent l'accès au savoir collectif. Dans Benamrane, D., Jaffré, B. et Verschave, F-X (ed.), *Les télécommunications entre bien public et marchandise* (315-330). Paris: Charles-Léopold Mayer.

Benamrane, D. (2005). Le Fonds de solidarité numérique: un abcès de la gouvernance mondiale en gestion. Dans Benamrane, D., Jaffré, B. et Verschave, F-X (dir.), *Les télécommunications entre bien public et marchandise* (251-266). Paris: Charles-Léopold Mayer.

Boltanski, L. et Chiapello, E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.

Bouquillion, P. (2000). *Proposition en vue d'une économie politique de la communication*. (HDR). Grenoble : Université Stendhal Grenoble 3.

Castro, S. (2007). L'e-gouvernance en Amérique latine. Des promesses bien séduisantes. Dans Mathien Michel (dir.), *Le Sommet Mondial sur la Société de l'Information et «après»? Perspectives sur la cité globale* (299-313). Bruxelles: Bruylant.

Couchet, F. et Sibbaud, B. (2007). Enjeux des logiciels libres face à la privatisation de la connaissance. Dans Benamrane D. Jaffré B, Verschave F-X (dir.) *Les télécommunications entre bien public et marchandise* (299-314). Paris: Charles-Léopold Mayer.

Curien, N. (2005). *l'Économie des réseaux*. Paris: la Découverte.

Granjon, F., Lelong, B. et Metzger, J.-L. (2009). Inégalités sociales, inégalités numériques: quelles articulations? Dans Granjon, F., Lelong, B. et Metzger J.-L., *Inégalités numériques. Clivages sociaux et modes d'appropriation des TIC* (13-29). Paris: Hermès.

Guignard, T. (2009). Réduction de la «fracture numérique» et développement en Afrique: une vision ethnocentrique et industrielle. Dans Kiyindou Alain (dir.), *Fractures, mutations, fragmentation de la diversité des cultures numériques* (63-91). Paris: Lavoisier.

Kane, O. (2010). *L'organisation des télécommunications au Sénégal. Entre gouvernance et régulation*. Paris: Karthala, Dakar-Fann : AfriMAP et CREPOS.

Kiyindou A. (2009). *Fractures, mutations, fragmentation de la diversité des cultures numériques*. Paris: Lavoisier.

Kiyindou A. (2010). *TIC et développement socio-économique: enjeux et pratiques*. Paris: Lavoisier.

Lafrance, J.-P. (2009). Pour une approche critique de la société de l'information. Dans Lafrance, J.-P. (dir.) *Critique de la société de l'information* (p.9-32). Paris: CNRS Éditions.

Musso, P. (2008). *Les télécommunications*. Paris: la Découverte.

OMC (sans date). Services de télécommunication. Repéré à http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/telecom_f/telecom_f.htm

Sagna, O. (2007). La participation de l'Afrique au SMSI. L'annonce d'une ère nouvelle? Dans Mathien Michel (dir.), *Le Sommet Mondial sur la Société de l'Information et «après»? Perspectives sur la cité globale* (93-113). Bruxelles: Bruylant.

Sans auteur (2012). Lion 2 a aussi été activé à Madagascar. *Malango actualité*, 16 avril 2012. Repéré à http://www.malango-actualite.fr/article/lion_2_a_aussi_ete_active_a_madagascar-8538.htm