

Précis



BANQUE MONDIALE DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS
SFI GROUPE D'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS HIVER 2002 NUMÉRO 210

Se rallier à la révolution de l'information

En favorisant une convergence de plus en plus rapide des technologies de l'information et des communications, l'explosion des services d'internet a engendré une révolution qui pourrait redéfinir les relations sociales et commerciales dans le cadre de l'économie mondiale. La mesure dans laquelle les pays en développement pourront tirer avantage de cette révolution dépendra de leur capacité à mettre en place une *infrastructure de l'information* efficace, c'est-à-dire un ensemble de plus en plus intégré de réseaux de télécommunication, de matériels et de logiciels informatiques et de services nécessaires à une transmission efficace des connaissances.

Même si le Groupe de la Banque compte dans ses services des spécialistes de l'infrastructure de l'information, le peu d'attention qu'il portait à ce secteur jusqu'à une date récente, tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel, a réduit son aptitude à promouvoir de réels changements en ce domaine. La nouvelle stratégie adoptée par le Groupe de la Banque mondiale en matière de technologies de l'information et des télécommunications ainsi que deux grandes initiatives récentes — le Portail du développement et l'opération conjointe SFI (Société financière internationale)-Softbank menée sur l'internet — offrent l'occasion de réaliser une percée, si l'importance accordée au *contenu* ne fait pas oublier qu'il faut aussi remédier aux lacunes flagrantes de l'infrastructure physique dans la plupart des pays en développement.

Une évaluation conjointe

L'examen effectué conjointement par le Département de l'évaluation des opérations

(OED) et par le Groupe d'évaluation des opérations (OEG) de la SFI est plus qu'une simple mise à jour de l'analyse faite par l'OED en 1993. Tout d'abord, il est le premier examen consacré par l'OED/OEG aux activités sectorielles de la Banque et de la SFI. Ensuite, il évalue dans les grandes lignes à quel point l'assistance du Groupe de la Banque mondiale a répondu aux défis posés par la convergence de plus en plus marquée des technologies de l'information et des télécommunications, notamment en aidant mieux les pays en développement à mettre en place le cadre intégré, les éléments technologiques, les services, les réseaux et les marchés qui constituent une infrastructure d'information.

L'examen des télécommunications auquel l'OED s'est livré en 1993 a remis en cause le bien-fondé de l'action menée par la Banque durant une bonne partie des années 80 et au début des années 90. Il a mis en évidence le hiatus entre le succès apparent des projets financés par la Banque (les



télécommunications étant l'un des secteurs où la Banque obtenait les meilleurs résultats) et la situation désastreuse observée dans la plupart des pays emprunteurs en ce qui concerne les possibilités d'accès, la qualité du service et la fraction de la demande (de lignes téléphoniques) pouvant être satisfaite. L'OED a recommandé à la Banque de mieux coordonner ses opérations avec la SFI, d'utiliser ses instruments de manière plus novatrice, d'adopter un nouveau programme d'action accordant une place prédominante au secteur privé (en mettant l'accent sur les privatisations, la concurrence et le cadre réglementaire) et de combler les lacunes les plus flagrantes qui continuent d'exister au niveau de l'action publique, notamment en ce qui concerne la fourniture d'un service à l'ensemble de la population.

Ces recommandations ont, dans l'ensemble, été suivies ; toutefois, elles n'ont été appliquées qu'en partie dans deux grands domaines. L'effet de synergie des opérations de la Banque et de la SFI n'a pas été pleinement exploité (d'où la récente décision de fusionner les services des télécommunications des deux institutions). De plus, la Banque n'a pas assez diversifié le recours à ses instruments puisque plus de la moitié des financements qu'elle a effectués dans ce secteur après 1993 ont revêtu la forme de prêts à des projets d'assistance technique plurisectoriels.

Les écarts de connectivité

Les indicateurs disponibles montrent que les résultats obtenus par les projets de la Banque et de la SFI couvrant exclusivement le secteur des télécommunications sont supérieurs à la moyenne, mais ils ne permettent pas d'évaluer la performance des composantes télécommunications des projets plurisectoriels, qui affichent des progrès institutionnels plus lents. Les résultats sont encourageants dans les quelques pays où l'intervention du Groupe de la Banque mondiale a été importante et prolongée. La Bolivie, le Maroc, le Pérou (voir encadré 1) et le Sri Lanka se sont résolument engagés à promouvoir l'investissement privé et à réduire le prix des services non seulement de téléphonie fixe mais aussi de téléphonie mobile.

La plupart des pays en développement souhaitent restructurer leur secteur des télécommunications, mais rares sont ceux qui ont dépassé le stade, facile, du lancement de services à valeur ajoutée. Des mesures telles que la privatisation des prestataires des services de base, l'établissement d'un marché concurrentiel et d'un cadre réglementaire efficace sont fréquemment remises à une date ultérieure. Dans la plupart des pays, la qualité générale du service s'est améliorée et la croissance moyenne de la densité de téléphonie (fixe ou sans fil) s'est récemment accélérée, dans une large mesure par suite du développement rapide de la téléphonie mobile. Mais, dans la plupart des pays, le taux de pénétration reste inférieur au seuil de base de raccordement de 10 lignes pour 100 habitants (que les spécialistes de la connectivité estiment in-

Encadré 1 : La réforme des télécommunications au Pérou

Le Pérou attirait si peu d'investisseurs que le gouvernement a accordé à un nouvel opérateur étranger (l'entreprise espagnole Telefónica) l'exclusivité temporaire de la téléphonie locale, interurbaine et internationale ; en contrepartie, Telefónica devait impérativement développer les services offerts dans les zones rurales et plafonner les tarifs pour les maintenir aux niveaux les plus bas possibles. Le cas du Pérou montre le rôle constructif que le gouvernement peut jouer en fournissant des capitaux de départ et la difficulté de mobiliser des financements auprès d'investisseurs privés étrangers, qui accordent habituellement la priorité aux usagers importants, tels que grosses sociétés ou services haut de gamme. Le Pérou pourrait servir d'exemple d'application des meilleures pratiques.

dispensable de franchir pour tirer parti de la révolution de l'information). Et, malgré l'augmentation de la participation du secteur privé dans les pays qui lui ont ouvert

Encadré 2 : Enseignements tirés des projets de télécommunications

Une analyse des projets de « l'ancien programme » menés à terme après 1993 confirme les enseignements de l'examen réalisé par l'OED en 1993, selon lesquels les monopoles d'État traditionnels se prêtent mal au développement d'une infrastructure de réseau moderne. Les évaluations des projets de la SFI qui ont atteint leur régime de croisière, des informations disponibles sur les projets entrepris par la Banque et des études consacrées à ce sujet valident ces enseignements :

- même une concurrence partielle (par les services de téléphonie mobile) débouche sur une augmentation des investissements, une réduction des prix et une amélioration du service ;
- même lorsqu'un organisme de réglementation a été mis en place, le gouvernement doit formuler une stratégie et des politiques bien définies ;
- dans les pays pauvres, le manque de compétences locales limite les possibilités de créer des mécanismes de réglementation indépendants ;
- pour attirer des investissements privés, il est essentiel que l'attribution des permis et l'établissement des tarifs (surtout en ce qui concerne les interconnexions) aient lieu de manière transparente et que le rôle de l'opérateur en titre soit clair ;
- les monopoles privés mal réglementés ne donnent pas nécessairement de meilleurs résultats que les monopoles publics.

Encadré 3 : Grameen Phone et les télécommunications rurales

Au Bangladesh, l'un des pays les plus pauvres du monde, la SFI appuie un projet d'installation et d'exploitation d'un réseau national de téléphonie cellulaire numérique qui permettra de couvrir 55 % du pays et de fournir un service à plus de 190 000 abonnés. Afin d'accroître le nombre de liaisons téléphoniques et de favoriser le développement de la petite entreprise dans les zones rurales, une société créée dans le cadre du projet vendra du temps d'utilisation au prix de gros à un organisme à but non lucratif qui permettra à des villageois d'exercer leur esprit d'entreprise en établissant un service téléphonique payant dans les villages et les aidera à obtenir auprès d'une institution de microcrédit les montants nécessaires à l'achat de téléphones portables. Dans le cadre d'un programme pilote, les femmes ont tiré un bénéfice net moyen de 2 dollars par jour (700 dollars par an) de l'exploitation de ce service au niveau du village, soit plus du double du revenu annuel moyen par habitant du pays.

le secteur des télécommunications, le niveau d'investissement observé dans les pays à faible revenu et à revenu moyen (tranche inférieure) ne permettra pas d'atteindre ce seuil dans un avenir rapproché (encadré 2).

Dans les pays, les écarts de connectivité se creusent entre les zones urbaines et rurales et entre les groupes à revenu élevé et les groupes à faible revenu. Par ailleurs, dans de nombreux cas, les recettes tirées des communications

Encadré 4 : Valoriser le capital humain

Au Salvador, la Banque a contribué à la mise sur pied d'un programme pour une « société éducative » qui a été élaboré essentiellement sous l'impulsion et avec la participation d'un groupe de Salvadoriens représentatifs de la population dans son ensemble. Dans le cadre de cette initiative, lancée en 1996, six « cercles cognitifs » ont été créés autour des thèmes de l'éducation, de la migration, du gouvernement, du développement rural, du développement municipal et local et du développement de la petite et moyenne entreprise. Les parties prenantes salvadoriennes et un groupe international d'experts ont tenu une conférence sur l'internet.

internationales par les réseaux nationaux sont gravement menacées par l'internet et l'effondrement imminent du système international de partage des revenus entre les opérateurs des systèmes de télécommunication. La plupart des pays ne comprennent pas encore qu'il leur faut repenser et élargir leur politique des télécommunications en fonction des besoins des autres secteurs (comme la santé, l'éducation, la fiscalité et le commerce) qui pourraient exploiter dans une très large mesure l'infrastructure de l'information (encadrés 3 et 4).

Une réponse fragmentée face à des changements rapides

La situation donne à réfléchir : comment expliquer ce piètre bilan quand la Banque semble avoir suivi une démarche

Dimensions clés d'une stratégie nationale d'infrastructure de l'information

| | | |
|---|--|---|
| <p>Aspects stratégiques et juridiques</p> <p><i>Structures et mécanismes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mécanismes d'établissement de règles • Organismes de réglementation • Organismes d'exécution • Institutions de financement et options <p><i>Télécommunications</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Politique de la concurrence • Règles d'interconnexion • Régime tarifaire • Taxes de répartition • Service universel <p><i>Politiques de l'information</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Régime fiscal • Droits de propriété intellectuelle • Réglementation du contenu • Protection de la vie privée, cryptage et sécurité | <p>Infrastructure des télécommunications</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expansion du réseau • Structure du marché, normes • Réseaux de transmission • Commutation • Matériels des usagers <p>Ressources humaines</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formation technique • Éducation scientifique de base • Apprentissage organisationnel <p>Industrie de la technologie de l'information</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matériel • Logiciels • Promotion des exportations • Incitations | <p>Applications</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accès • Télémédecine • Enseignement et recherche • Téléenseignement • Gouvernance en ligne • Commerce en ligne • Fourniture de services en zone rurale • Participation des citoyens |
|---|--|---|

Source : Tableau tiré de l'étude de Nirupam Bajpai et Anupama Dokeniya, *Information Technology-Led Growth Policies: A case Study of Tamil Nadu*, publiée par Harvard Institute for International Development, août 1999.

apparemment modulée en fonction des besoins ? Premièrement, *le rythme des transformations s'est accéléré*, surtout depuis que les services d'internet ont pris leur essor, à la fin des années 90. Le développement des transmissions à large bande passante (qui nécessite un certain niveau de connectivité) pour remplacer la transmission par simple ligne vocale est le nouvel objectif qu'il faut atteindre pour devenir membre de la société de l'information. Par ailleurs, le cadre classique d'un secteur des télécommunications défini de manière très étroite qui a été retenu par la Banque est devenu obsolète du fait de la convergence rapide des technologies de l'information et des communications.

Deuxièmement, *le Groupe de la Banque mondiale a fait preuve d'un excès d'optimisme* pour plusieurs raisons :

- il ne s'est pas rendu compte qu'il était essentiel de développer l'une des bases de l'infrastructure des réseaux — le nombre de branchements — pour pouvoir assurer efficacement le transfert des connaissances, comme le souligne à juste titre le *Rapport sur le développement dans le monde 1998-1999 : le Savoir au service du développement* ;
- une grande partie des membres de la direction et des agents de la Banque estimaient, à tort, que l'ouverture du secteur à l'investissement privé, conjuguée à l'introduction des nouvelles technologies, permettrait aux pays pauvres de « sauter » dans l'âge de l'information, sans que l'État ait vraiment besoin d'intervenir — supposition en contradiction avec l'expérience de pays industrialisés ;
- le portefeuille plus restreint des opérations du Groupe de la Banque mondiale consacrées à l'infrastructure d'information paraissait solide — en partie parce que la SFI poursuivait de préférence des projets plus risqués mais aussi plus rémunérateurs sur des marchés pionniers, et en partie parce que les systèmes de suivi de la performance de la Banque n'ont pas permis de se faire une idée réelle du déroulement des composantes des projets plurisectoriels (dans le cadre desquels l'institution a financé la majorité de ses opérations de télécommunications et d'appui aux technologies de l'information) et des services de conseil et d'analyse ;
- le nombre croissant d'activités d'assistance technique, d'initiatives, de partenariats et de micro-opérations financées par des bailleurs de fonds ayant trait à l'architecture informatique a donné l'impression que les choses bougeaient, mais leur conception, leur financement et leur impact n'ont pas été appuyés par un effort de coordination et de suivi.

Troisièmement, *la fragmentation de l'organisation interne du Groupe de la Banque mondiale dans le secteur de l'infrastructure de l'information* et les distorsions des incitatifs internes ont empêché celui-ci de procéder à un déploiement optimal de ses compétences et instruments.

De nombreux services ont fourni une assistance dans le domaine de l'infrastructure de l'information — parfois en se faisant concurrence — mais les modalités de gestion des projets et les contraintes budgétaires inhérentes aux opérations de financement plurisectorielles n'ont pas permis d'utiliser de manière optimale les spécialistes de ce domaine. À cause de la dispersion de l'administration des services de conseil et d'analyse de la Banque, les conseils qu'elle a fournis aux pays ont fréquemment été mal coordonnés et ses interventions ont souvent été trop axées sur les facteurs de production et les processus (opérations de privatisation, engagement de consultants spécialistes des questions juridiques et réglementaires) au détriment de la formulation de lignes directrices et de stratégies, domaine dans lequel l'institution jouit d'un avantage comparatif. Certaines opportunités n'ont pu être exploitées parce qu'aucun cadre solide n'avait été établi dans le but de coordonner les activités de la Banque et de la SFI. Cette fragmentation a été aggravée par l'absence de groupe thématique de l'informatique clairement défini et doté de moyens financiers. Les activités qui ont produit de bons résultats ont généralement été menées à l'initiative d'un membre des services de la Banque pour surmonter un obstacle, ou d'un directeur-pays qui avait une vision stratégique de l'action à mener dans ce secteur.

Enfin, le Groupe de la Banque mondiale n'a pas compris *la nécessité d'une stratégie et d'une politique opérationnelles pour ce secteur plus intégrées* que celles permises par le cadre général de l'OP 4.50. Récemment encore, les stratégies annuelles de la SFI reflétaient les intérêts déclarés des promoteurs mais ne s'inscrivaient pas

Encadré 5 : Stratégie sectorielle

La création en 2000 d'un Groupe sectoriel mondial pour les technologies de l'information et des communications dans le but de regrouper les activités de la Banque et de la SFI dans ce secteur, et l'approbation en septembre 2001 de la stratégie du Groupe de la Banque mondiale ont largement contribué à résoudre les problèmes exposés dans l'étude de l'OED. L'importance des technologies de l'information et des communications pour le développement, en particulier, est maintenant mieux comprise par le Groupe de la Banque mondiale, qui a défini quatre grands axes stratégiques pour son action : i) l'élargissement et l'approfondissement des réformes sectorielles et institutionnelles ; ii) l'élargissement de l'accès (en particulier des pauvres) à l'infrastructure d'information ; iii) le renforcement des capacités en matière de technologies de l'information et des communications ; iv) le soutien des applications de ces technologies dans une vaste gamme de secteurs allant de l'administration et des finances publiques à la santé et à l'éducation. Une directive sur les bonnes pratiques, qui précise et élargit la portée de l'ancienne OP 4.50 a été publiée.

Encadré 6 : Réaction du Comité pour l'efficacité du développement

Le Comité pour l'efficacité du développement a constaté avec satisfaction l'adhésion de la direction et des services de l'institution aux recommandations de l'OED/OEG et les observations présentées sans tarder à l'appui du Document de stratégie sectorielle. Le Comité a convenu qu'il fallait en priorité combler le fossé numérique pour promouvoir le développement, et nombre de ses membres ont encouragé la SFI à jouer un rôle plus actif dans ce domaine. Les membres du Comité ont exprimé des opinions diverses au sujet de chacune des questions analysées, notamment l'ampleur du fossé numérique, la façon dont il peut être comblé et l'intérêt d'un tel effort ; les raisons du hiatus entre les bons résultats donnés par des projets et la piètre performance du secteur au niveau national ; la contribution du secteur public à la fourniture de services et d'une couverture universelle et la portée que devrait avoir son intervention ; la validité et le champ d'application des recommandations de l'OED/OEG. Le Comité a noté qu'il est important de préciser les liens qui existent au niveau des grandes orientations de la Banque entre le Document de stratégie sectorielle et la stratégie générale de réduction de la pauvreté et aussi de sensibiliser les pays clients aux avantages concrets que peuvent avoir des investissements dans l'infrastructure d'information du point de vue de la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté et de développement.

Le Comité a décidé de poursuivre l'examen de la stratégie pour ce secteur.

dans une politique et un cadre stratégiques clairement présentés. Ces lacunes ont contribué à la fragmentation de l'approche adoptée par le Groupe de la Banque mondiale dans les pays, où des décisions cruciales ont souvent été prises par les équipes de projets ou des consultants.

Le groupe de la Banque a laissé passer différentes occasions d'inverser cette tendance : en 1995, lorsque les services des Régions n'ont pas tiré parti des excellents résultats produits par le premier symposium sur l'information au service du développement ; en 1996, lorsque la Banque a préparé un projet de stratégie en ce domaine mais n'en a pas établi le texte définitif ; et après la publication du *Rapport sur le développement dans le monde 1998-1999 : le Savoir au service du développement* qui aurait pu sensibiliser des auditoires cruciaux aux défis que la révolution de l'information pose aux pays en développement, mais qui a, en fait, essentiellement débouché, jusqu'à l'introduction récente de l'initiative du Portail du développement, sur des efforts de gestion des connaissances axés sur les besoins internes.



Directeur général, Évaluation des opérations : *Robert Picciotto*
 Directeur, Département de l'évaluation des opérations : *Gregory Ingram*
 Directeur du Groupe de l'évaluation des opérations : *W.E. Stevenson*
 Chefs de projet : *Alain Barbu, Rafael Dominguez*

► Ce *Précis* est basé sur *Information Infrastructure: The World Bank Group's Experience, A Joint Operations Evaluation Department-Operations Evaluation Group Review*, d'Alain Barbu, Rafael Dominguez et William Melody.

► Les administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer les *Précis* auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale. Pour obtenir gratuitement un *Précis*, veuillez contacter le service d'assistance de l'OED, par message électronique à l'adresse suivante : eline@worldbank.org ou par téléphone au 1-202/458-4497

Précis

Chef, Partenariats et gestion des connaissances : *Oswaldo Feinstein*

- Rédactrice en chef : *Elizabeth Campbell-Pagé*
- Responsable de publication : *Caroline McEuen*
- Diffusion : *Juicy Qureishi-Huq*

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont produits par l'Unité de vulgarisation et de diffusion du Service des partenariats et de la gestion des connaissances (OEDPK) du Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale, aux institutions qui lui sont affiliées, ou à ses administrateurs.

Précis also available in English

@ <http://www.ifc.org/oeg>

Précis en español también disponible

@ <http://www.worldbank.org/html/oed>