

Les flux transfrontières de données : plaidoyer pour un effort de connaissance et de coopération

Autor(en): **Grewlich, Klaus W.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **41 (1983)**

Heft 1

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-139000>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Les flux transfrontières de données — Plaidoyer pour un effort de connaissance et de coopération

Klaus W. Grewlich,
Bonn — Bad Godesberg*

Les activités de traitement de l'information ont acquis une importance qui s'est développée à un rythme accéléré au cours de ces vingt dernières années. Ce développement a pris un caractère transnational grâce à la combinaison des télécommunications et de l'informatique. L'expression consacrée pour désigner ce phénomène est celle de «flux transfrontières de données» («Transborder Data Flows»). Une bonne illustration peut en être trouvée dans l'apparition de satellites de type composite transmettant aussi bien des messages parlés que des images ou des sons, et qui constituent des instruments de premier ordre pour la transmission de données à l'échelon planétaire.

I. LES UTOPIES

Considérant les implications potentielles des flux transfrontières de données, certains auteurs futuristes¹ ont été conduits à penser que l'humanité était en train d'évoluer rapidement vers la «société mondiale de l'information» («Global Information Society»). Grâce à ce processus, la crise marquant la situation internationale actuelle se résorberait, sous l'effet d'une alchimie dont le secret n'est d'ailleurs pas explicité, pour ouvrir la voie à un monde pacifique, post-industriel, décentralisé et prospère: un monde où les valeurs «informatiques» seraient plus importantes que les «valeurs matérielles» et où l'information étendue à l'échelon planétaire susciterait la paix mondiale.

Les projections utopiques de ce genre présentent deux faiblesses majeures: premièrement, les auteurs, tels que Masuda, ne se demandent pas si la «société mondiale de l'information» correspond ou non au genre d'environnement effectivement souhaité par les sociétés humaines et les citoyens individuels. En second lieu, les futurologues sont rarement conscients des obstacles politiques, économiques et socio-culturels qui sont susceptibles de s'opposer à la réalisation de leurs prévisions. Ceci est évidemment secondaire aux yeux de ceux qui fondent leurs visions de l'avenir sur des conceptions déterministes. Ainsi Toffler² considère-t-il que ce qu'il appelle «la troisième vague» («The Third Wave») interviendra nécessairement comme prochaine étape de l'histoire, conçue comme soumise à un développement évolutionniste automatique. Tout ce que nous avons à faire, c'est d'attendre que cela arrive.

* Les opinions exprimées et les faits cités n'engagent que l'auteur.

La nature pseudo-scientifique de ce genre de projections déterministes et «historicistes» a été mise en évidence par Popper, par sa critique de l'utopisme³. Il s'élève contre l'idée qu'il existe des «lois scientifiques de l'histoire», idée à laquelle il donne le nom d'«historicisme». Il explique qu'un système fondé sur la prétendue découverte de telles lois, qu'on entreprend ensuite de vérifier — démarche qui est, par exemple, celle de Toffler — ne saurait être scientifique: ce n'est qu'un système de croyances ou une pseudo-science. Dans la conception de Popper, la méthode scientifique procède par «falsifiabilité», c'est-à-dire que l'opération consistant à tester une hypothèse en la confrontant à la réalité est essentiellement une tentative de réfutation, qui ne saurait prouver que l'hypothèse est juste mais seulement de découvrir si elle est fausse. Tant que la confrontation à la réalité ne permet pas de voir que l'hypothèse est fausse, celle-ci est provisoirement réputée vraie. Popper considérerait donc que l'affirmation suivante, tirée de la «Troisième Vague» de Toffler, n'est pas acceptable d'un point de vue scientifique: «Tous les pays à technologie avancée chancellent sous le choc qui se produit entre la «troisième vague» et les économies et institutions vétustes et encroûtées de la «seconde vague». Comprendre cela, c'est trouver le secret permettant de saisir le sens de la plupart des conflits politiques et sociaux que nous voyons tout autour de nous.» Mais affirmer que Toffler et Masuda ne sont pas scientifiques ne signifie pas nécessairement qu'on rejette leurs idées. Le problème est toutefois qu'elles ont un caractère normatif alors qu'elles sont présentées comme descriptives et analytiques des tendances actuelles, si bien que le public et ceux qui prennent des décisions peuvent y voir la description de «la société de l'information en devenir».

Une autre approche prévalant dans les milieux de la futurologie est qu'il s'agit de choisir le «bon» futur puis de s'efforcer de l'«actualiser». L'idée de base est, ici, qu'une série de «futurs possibles» offre des choix multiples — comme dans un supermarché — et qu'on peut y sélectionner le futur le plus approprié. Cette approche se reflète dans la gamme de «sociétés de l'information en devenir» ou d'«ordres planétaires de l'information» présentés comme des variantes interchangeables parmi lesquelles les politiciens et diplomates des conférences internationales auraient à choisir la plus favorable, la plus équitable et la plus équilibrée.

Nous avons grand besoin de visions politiques à long terme, comme aussi de dirigeants politiques, économiques et sociaux prospectifs et informés. L'approche décrite ci-dessus ne rend toutefois pas justice au fait que l'avenir — dans les sociétés démocratiques comme dans la communauté des nations libres — continuera d'être modelé élément par élément selon le jeu des conflits d'intérêts et des luttes politiques. C'est la raison pour laquelle il ne serait pas indiqué de cristalliser un «ordre international de l'information» sous la forme d'un modèle définissant l'avenir souhaitable. Ce serait manquer de discernement que d'étendre ainsi l'approche dont s'inspirent les défenseurs du «nouvel ordre économique» au nouveau domaine des relations internationales issu des flux transfrontières de données, domaine qui renferme son propre potentiel de risques et de chances à saisir. Ce dont nous avons besoin, c'est d'une évaluation claire des tendances et des changements en train d'intervenir dans ce domaine.

II. ÉVOLUTION PRÉSENTE

La première question à poser est celle de savoir ce qui est réellement en train de se passer aujourd'hui. Les nouvelles technologies de l'information ont éliminé les obstacles du

temps et de la distance. Des masses de données franchissent les frontières sous la forme de signaux analogiques ou digitaux et par le truchement de moyens divers — la poste, le télex, le téléphone et les réseaux de transmission de données. Alors que le transfert de la majeure partie de ces données continue de s'effectuer par des voies plutôt traditionnelles, il se crée des réseaux de transmission de données informatisés, par l'intermédiaire desquels des quantités considérables d'informations sont acheminées de façon rapide et fiable sous la forme de signaux digitaux à l'intérieur des économies nationales et au-delà des frontières.

Des progrès techniques importants⁴ sont intervenus dans le domaine des réseaux de transmission de données au cours des dernières années. L'échange d'informations groupées («packet switching») s'est généralisé sur le plan international. Beaucoup de grandes entreprises multinationales sont déjà raccordées à des réseaux de transmission de données internationaux, comme le système SWIFT, auquel plus de 500 banques européennes et américaines participent actuellement. Nombre d'entreprises des PTT projettent la création de réseaux publics nationaux de transmission de données, tels que le système français TRANSPAC, le système allemand de transmission de données en temps réel ODIN («Dokumentations- und Informationsnetz») ou le système DATANET 1 en Hollande. Les Communautés européennes ont mis sur pied EURONET. Tout ceci conduit à la création de nouvelles infrastructures nationales et internationales pour la transmission et le traitement de données digitales. Cette évolution prendra bientôt des dimensions véritablement planétaires, dès lors qu'on utilisera toujours plus les satellites pour l'accès et le raccordement aux divers systèmes couvrant chacun un domaine particulier. De tels réseaux permettront d'accéder instantanément à toutes sortes de bases de données.

L'augmentation du nombre de banques de données existant dans le monde et la possibilité de dialoguer avec elles grâce à des réseaux de transmission toujours plus étendus posent le problème de l'utilisation, de l'accès et du contrôle de ces réseaux :

— Les *banques multinationales*⁵ ont, par exemple, considéré qu'il était crucial pour leurs décisions de gestion à l'échelon mondial de pouvoir accéder de façon centralisée à toute information importante concernant l'ensemble des activités bancaires entreprises en relation avec leur clientèle. Il en résulte que le traitement centralisé des données sera considéré comme une exigence fondamentale par les banques. Les réseaux de communication informatisés accéléreront ainsi de façon drastique la vitesse à laquelle l'argent, qui est «un type particulier d'information», changera de mains dans la société, et ceci à l'échelon de la planète. Cela conduira-t-il à un gonflement rapide des dépenses? En résultera-t-il une augmentation accélérée de la masse monétaire, sans commune mesure avec les biens et les services à acheter? Cela contribuera-t-il à renforcer l'inflation qui sévit partout dans le monde? D'un autre côté, cela pourrait également contribuer à libérer des ressources considérables, actuellement bloquées dans le système des institutions financières. Les flux transfrontières de données informatisés pourraient aussi modifier considérablement les moyens d'échapper au contrôle que les Etats exercent sur le mouvement international des capitaux. Il a toujours été difficile, pour les Etats, de contrôler les flux de capitaux, mais la technologie de l'information représente aujourd'hui un défi fondamental pour les Etats souverains nationaux. Une bonne illustration de ce propos est fournie par l'euro-marché, où la plupart des transactions s'opèrent électroniquement, et où cela pourrait conduire à une réduction du contrôle que les gouvernements peuvent exercer sur ces transactions. C'est pourquoi certains observateurs sont d'avis que la technologie moderne de l'information

renforcera le pouvoir des banques multinationales par rapport au pouvoir des gouvernements nationaux.

— La nouvelle technologie de l'information transformera aussi de fond en comble les méthodes conventionnelles de *production industrielle*⁶. La prolifération de nouvelles méthodes de contrôle numérique fondées sur l'ordinateur, en particulier dans la production de machines-outils, est un phénomène bien connu, de même que l'introduction de systèmes assistés par ordinateur dans la conception (CAD), la production (CAM), le test (CAT) et même la gestion (CIM), qui propulsent ces technologies dans les ateliers, les laboratoires de recherche et les activités de gestion. Mais ceci n'est que le début de l'évolution. La combinaison de ces systèmes avec les techniques de pointe dans le domaine des télécommunications ouvre de nouvelles perspectives aux entreprises multinationales. Celles-ci pourraient toujours plus tirer parti des avantages d'une gestion et d'une production «mondiales» et se trouver, de ce fait, toujours mieux en mesure de contrôler le fonctionnement de leurs succursales et de coordonner leurs activités de production et de transport, ainsi que leurs activités commerciales et de gestion financière. Ceci pourrait renforcer encore davantage les tendances à la centralisation existant dans les sociétés multinationales et conduire à encore plus d'entreprises «tronquées» dans les pays hôtes de succursales⁷. Les domaines de responsabilité effective des sociétés succursales pourraient devenir progressivement plus étroits, ce qui pourrait, entre autres, favoriser une spécialisation fonctionnelle des succursales à l'intérieur des groupes dans des opérations telles que le commerce ou la «re-facturation», les centres de recherche restant bien entendu localisés dans le pays de la maison-mère. Comme l'ont montré de récentes études de l'OCDE, une part substantielle des données transitant effectivement par-dessus les frontières par les réseaux de télécommunications provient, ainsi, de «transactions internes» de sociétés multinationales. Les pays où une grande partie de l'activité économique est le fait de telles entreprises s'inquiètent de l'impact de la télématique sur les activités de ces groupes et commencent à étudier les mesures appropriées à prendre dans ce domaine. De son côté, le secteur privé manifeste certaines craintes que les mesures envisagées par les gouvernements n'entravent en fin de compte gravement l'efficacité des entreprises multinationales.

A l'inverse, les flux transfrontières de données pourraient également conduire à certaines formes de déconcentration des activités. En informatique, par exemple, on a commencé, il y a quelques années, à utiliser, depuis l'Europe, des centres d'ordinateurs américains, en passant par le réseau des télécommunications par satellite en dehors des heures de pointe. Certes avantageuse d'un point de vue économique, cette formule accroît toutefois la vulnérabilité des systèmes technologiques et sociaux.

— Un autre domaine de l'utilisation de l'infrastructure des flux transfrontières de données est celui du *commerce* des services d'information fondés sur l'ordinateur. La part relative de ces services dans le trafic international des données est probablement d'environ 10 à 20%, mais il semble qu'elle augmente rapidement. Ceci concerne particulièrement l'accès à distance à des banques et bases de données, à des entreprises spécialisées en matière de logiciel et d'informatique, ainsi qu'à l'interrogation en temps réel. Une nouvelle catégorie d'hommes d'affaires est en train d'apparaître, les «entrepreneurs de l'information», qui vendent des produits d'information⁸. D'où les questions suivantes: qu'est-ce que l'information en termes de droits de douane et d'imposition fiscale? L'information est-elle une ressource ou

une matière première? Les règles du GATT s'appliquent-elles à ce genre d'échanges commerciaux?

— Un autre problème important est lié à la position des *pays en voie de développement*⁹. Jusqu'ici, il semblait que l'accès au marché de l'information eût été principalement ouvert à des entités économiques et plus spécialement aux entreprises multinationales des économies de marché développées. Les pays en voie de développement soulignent que leur rôle à ce jour a été largement limité à la mise à disposition de données brutes et à l'achat d'informations déjà traitées. Bien que beaucoup d'entre eux aient acquis des équipements plus ou moins sophistiqués en matière de télématique, ils estiment qu'ils ne maîtrisent pas la technologie nécessaire, notamment du point de vue du développement de logiciels adaptés à leurs besoins, et qu'ils deviennent dès lors de plus en plus pauvres en information. Un pays ne disposant pas d'informations adéquates sur lui-même et sur le système international dans le cadre duquel il opère peut être considéré comme manquant d'éléments essentiels nécessaires pour décider de son propre avenir. Une telle situation soulève des questions de souveraineté nationale et il n'est pas étonnant, dans cette perspective, que des juristes internationaux proposent d'étendre la notion de souveraineté à la «souveraineté en matière d'information» («informational sovereignty»).

— D'autres problèmes sont liés aux *flux de communication* discutés de façon approfondie dans la «Commission McBride» de l'UNESCO¹⁰, qui se concentre sur l'adaptation du concept de liberté d'expression aux moyens de communication modernes et soulève, dans ce cadre, toute une série de nouvelles questions. Derrière les discussions qui ont eu lieu dans la commission McBride, il y a le fait que les débats sur les problèmes de communication ont mis en lumière l'existence de divers points de friction. Les protestations du Tiers-Monde contre la prédominance du flux des nouvelles en provenance des pays industrialisés — il suffit de penser au phénomène moderne de la publication électronique permettant l'impression instantanée de journaux dans d'autres pays — ont souvent été interprétées comme des attaques contre le libre flux de l'information. De leur côté, les défenseurs de la liberté de la presse ont été accusés de vouloir porter atteinte à la souveraineté nationale. On a beaucoup discuté de diverses conceptions concernant une nouvelle appréciation de la valeur, du rôle, des droits et des responsabilités des journalistes, de même que de la contribution potentielle des moyens de communication de masse à la solution des grands problèmes du monde. C'est ainsi qu'est apparue la revendication d'un «nouvel ordre mondial de l'information et de la communication» donnant à tous les pays non seulement la chance d'être des récepteurs d'informations mais aussi des *émetteurs d'informations*.

Les pays européens et notamment aussi les Communautés européennes ont, selon beaucoup d'observateurs, de nombreuses raisons d'être mal à l'aise devant les récents développements intervenus dans le domaine des flux transfrontières de données et des relations internationales en matière de communications. Des voix se sont, par exemple, élevées en Europe¹¹ pour attirer l'attention sur le danger que le continent devienne «pauvre en information» et s'expose au risque de se trouver dominé du point de vue commercial, voire dans une certaine mesure culturel, pour tout ce qui concerne la communication, les flux et les échanges de données. Il semble que — surtout dans les relations Europe-Etats-Unis — ces craintes soient substantielles, aussi bien dans le domaine du matériel («hardware») que dans celui du logiciel («software») nécessaire au dialogue entre ordinateurs. Pour ce qui est des ordinateurs et équipements annexes, la plus grande entreprise sur le marché mondial,

IBM, détient une position dominante qui atteint 55 % pour l'ensemble du marché européen, 61 % en République fédérale d'Allemagne, 55 % en France et 40 % en Grande-Bretagne. Les Etats-Unis demeurent le principal fournisseur mondial de bases de données, particulièrement en termes de volume. On estime qu'il existe plus de 55 millions de citations enregistrées dans des bases de données bibliographiques travaillant en temps réel, dont 80 % proviennent de bases de données d'origine américaine¹². Bien qu'il n'existe pas de chiffres publiés en ce qui concerne le secteur du logiciel, mesurant l'intensité et la qualité des flux transfrontières de données entre les Etats-Unis et l'Europe occidentale, certains observateurs considèrent qu'une part largement prédominante de ces flux de données est constituée par le mouvement de données brutes allant de l'Europe vers les Etats-Unis, tandis que les données transitant des Etats-Unis vers l'Europe sont principalement des données déjà traitées et interprétées¹³.

Cet état de déséquilibre dénoncé en relation avec les flux transfrontières de données euro-américains paraît d'importance mineure lorsqu'on le compare à l'unilatéralité des échanges entre les pays industrialisés et le Tiers-Monde¹⁴. Mais les deux déséquilibres renferment un potentiel de conflits et de confrontations considérable. Autrement dit, s'il se développe un conflit euro-américain sur des questions se rapportant aux flux transfrontières de données, ce serait jusqu'à un certain point une réplique du conflit entre le Tiers-Monde et le monde industrialisé concernant les flux de données et d'information et les moyens de communication de masse; seulement dans ce cas, ce serait l'Europe qui jouerait le rôle du Tiers-Monde.

III. GESTION DES CONFLITS

L'existence de conflits explique pourquoi les flux transfrontières de données font aujourd'hui l'objet de consultations économiques intergouvernementales bilatérales et se trouvent à l'ordre du jour de diverses conférences internationales. Le sujet le plus intensément discuté jusqu'ici est celui des droits relatifs aux flux de données individuelles et personnelles et à la protection de la sphère privée. Il existe maintenant une Convention du Conseil de l'Europe dans ce domaine et l'OCDE a adopté des lignes directrices sur la protection de la sphère privée et les flux transfrontières de données personnelles¹⁵. Mais cela pourrait n'être que le début d'un processus de négociation à l'échelon mondial, s'étendant également aux flux de données engendrés par les entreprises, à l'information scientifique et technique et aux renseignements d'ordre économique, sous l'égide d'organismes tels que la Commission des Nations Unies sur les sociétés multinationales, le Comité pour les questions d'information créé par l'Assemblée générale des Nations Unies, l'UNESCO, l'UNCTAD, l'ECOSOC, le GATT et l'OCDE.

Pour ce qui concerne les pays industrialisés occidentaux, les consultations, les négociations et la gestion des conflits s'opéreront principalement dans le cadre de l'OCDE mais peut-être aussi du GATT. Depuis 1978, le groupe de travail de l'OCDE sur les politiques d'information, d'informatique et de communication — qui a maintenant été transformé en une commission à part entière — a examiné un grand nombre de questions se rapportant aux développements intervenus dans le domaine de l'information, des ordinateurs et des communications. La commission a pris note de la croissance rapide des services internationaux

de télécommunications et, plus particulièrement, de la demande croissante de services spécialisés de transmission, principalement pour le dialogue entre ordinateurs.

Pratiquement tous les pays de l'OCDE disposent, dans le domaine des télécommunications, de services développés par des monopoles publics ou réglementés par l'Etat. Dans nombre de cas, l'apparition de services spécialisés privés a toutefois créé de fortes pressions en faveur d'une libéralisation. Dans d'autres cas, les fournisseurs existants de services de télécommunication, c'est-à-dire les monopoles publics, cherchent à étendre la gamme des services qu'ils offrent. On s'est peu préoccupé jusqu'ici, dans le cadre de l'OCDE ou d'autres organisations, de déterminer les implications internationales de ces stratégies divergentes, résultant des différences qui existent entre les conditions économiques, les traditions en matière de réglementation publique et les objectifs socio-économiques des divers pays concernés. On pourrait, en particulier, s'interroger sur le droit de fournisseurs de services étrangers de s'établir dans un pays, ainsi que sur les problèmes soulevés par l'intervention de fournisseurs de services venant de marchés libéralisés dans des pays à marché réglementé, et les arrangements à trouver pour l'échange de services internationaux spécialisés entre des marchés à libre concurrence et des marchés réglementés. Les questions relatives à l'échange de données informatisées et de services de traitement de données entre succursales d'entreprises multinationales ont déjà été évoquées. L'économie privée a fréquemment exprimé ses préoccupations quant aux mesures qui pourraient être prises et qui pourraient entraver gravement l'efficacité économique et l'efficacité de la gestion des entreprises multinationales en restreignant directement ou indirectement les flux transfrontières de données.

Aussi la délégation des Etats-Unis a-t-elle proposé de discuter au sein de l'OCDE d'un projet de «Déclaration relative à la transmission de données» («Data Declaration»), analogue à la déclaration de l'OCDE concernant le commerce¹⁶ et visant à :

- maintenir et améliorer un système ouvert dans le domaine des flux internationaux d'information;
- éviter les mesures restrictives de nature à interrompre le mouvement international des données, à faire obstacle au commerce international en matière de services de traitement de données et d'information fondés sur les télécommunications, ou à ralentir la croissance économique, la productivité et l'innovation technologique;
- poursuivre les efforts de concertation entre les pays membres sur toutes les questions touchant au domaine couvert par la présente Déclaration, ceci en vue de promouvoir la réalisation des objectifs de celle-ci.

La réaction de la plupart des pays membres de l'OCDE – pour autant qu'ils en aient eu une – à cette proposition de Déclaration a été, comme d'ailleurs celle de la Commission de la CEE, une réaction prudente et réservée. Compte tenu des déséquilibres existant en la matière et de la complexité des questions soulevées par les flux transfrontières de données, compte tenu aussi du manque de connaissances quantitatives et qualitatives sur les tendances réelles dans ce domaine, et compte tenu enfin de la conscience qu'ont les pays concernés de leurs intérêts divergents, il n'est pas étonnant que beaucoup d'entre eux adoptent une attitude prudente et considèrent qu'il serait prématuré d'entrer en matière sur le projet de Déclaration proposé par les Etats-Unis.

Cette attitude traduit une volonté d'éviter la cristallisation prématurée des déséquilibres existants, dus à une évolution techno-industrielle insuffisante. Le raisonnement politique sous-jacent se laisse, par exemple, discerner jusqu'à un certain point — malgré l'inévitable imprécision diplomatique de ce genre de prise de position — dans la déclaration suivante du Ministre français de l'industrie, faite lors d'une réunion de haut niveau tenue dans le cadre de l'OCDE en 1980: «L'équilibre international dans le domaine de la technologie informatique doit non seulement être ouvert mais aussi pluraliste. Etant donné que l'informatisation des flux transfrontières de données constitue un puissant facteur d'intégration à l'échelon mondial, il convient d'observer très attentivement toutes les influences susceptibles de déstabiliser le système. Nous devons en particulier nous préserver contre tous les risques d'un monolithisme propre à détourner les techniques de l'information et des communications de leur véritable but. Elles sont faites pour accroître les échanges entre les peuples, non pour faire de ces échanges le monopole d'un peuple seulement.»¹⁷

Tout en reconnaissant l'existence de buts sociaux et culturels légitimes, les Etats-Unis ont été conduits, devant des déclarations du genre de celle du Ministre français de l'industrie et devant une série de dispositions réglementaires introduites par divers pays, à distinguer deux types de mesures: celles visant des objectifs sociaux légitimes et celles conçues pour protéger l'industrie nationale. Les Etats-Unis ont ainsi dressé une liste des «barrières commerciales actuelles et potentielles aux échanges dans les domaines des télécommunications et des services de transmission de données et d'information» («Current and Potential Trade Barriers to Telecommunications, Data and Information Services»).

Ceci constitue l'un des principaux volets d'une stratégie générale des Etats-Unis en vue d'une libéralisation accrue du commerce dans le domaine des activités de service, comme les banques, les assurances, la publicité, les services financiers, le transport, l'ingénierie et, notamment, les communications¹⁸.

Cette stratégie comprend les cinq éléments suivants:

- développer de meilleures statistiques pour saisir l'étendue du commerce de services;
- examiner la législation américaine pour en éliminer les barrières à l'exportation de services, telles que celles résultant de certains aspects du «Foreign Corrupt Practices Act» ou du taux d'imposition fiscale s'appliquant aux Américains travaillant à l'étranger;
- passer par la voie des relations bilatérales normales pour éliminer les barrières commerciales dans le domaine des services, identifiées par des sociétés américaines;
- envisager des mesures de «rétorsion» ou de «réciprocité» à l'égard d'autres pays, comme moyen pour parvenir à l'élimination des barrières;
- se préparer à des négociations multilatérales au sein du GATT et de l'OCDE.

L'élément critique de cette stratégie est celui de la «réciprocité» et de la «rétorsion», car cela pourrait entraîner un accroissement des tensions intergouvernementales, contraire au but poursuivi, et un affaiblissement du système multilatéral de coopération économique. Il devient extrêmement important, pour la communauté internationale, qui ne comprendra pas seulement les pays de l'OCDE, de savoir si l'échec des pays industrialisés à se mettre

d'accord sur des principes destinés à minimiser la réglementation des flux transfrontières de données représente une défaite pour les partisans d'un flux ouvert de communications dans le monde; étant entendu que ce flux — pour devenir ou rester ouvert — doit refléter un certain équilibre des intérêts et des états de développement. Le problème n'est donc pas tellement de se mettre d'accord sur une série de principes, mais de créer les conditions pour que cet équilibre puisse s'établir.

Plus encore que dans les relations «Nord-Nord», la liberté des flux transfrontières de données est menacée dans les relations «Nord-Sud»¹⁹, où interviennent, de surcroît, des préoccupations légitimes de souveraineté nationale¹⁸. Le Brésil, par exemple, adopte une position dure dans la réglementation des flux de données entrant et sortant du pays. Il a refusé son autorisation à l'établissement de liaisons pour la transmission transfrontière de données dans les cas où des solutions de rechange peuvent être trouvées au Brésil même, ou lorsque des intérêts «non brésiliens» contrôlent l'accès aux banques de données étrangères²⁰. Le Brésil est en train de créer un centre national de commutation pour les flux transfrontières de données, centre qui contrôlera strictement toutes les données entrant et sortant du pays.

D'autres pays jugent nécessaire de prendre des mesures analogues pour se protéger contre la position dominante des Etats-Unis dans ce domaine. Les Etats-Unis sont perçus comme «l'OPEC de l'information»²⁰. Les pays en voie de développement se préparent à contester vigoureusement la suprématie américaine traditionnelle sur le marché mondial de l'informatique et le «contrôle américain de la production et de la distribution d'information». Lors d'une conférence organisée par le Bureau intergouvernemental de l'informatique («Intergovernmental Bureau of Informatics») ²¹ à Abidjan en 1979, un groupe d'Etats africains a revendiqué pour chaque Etat un accès privilégié aux informations sur ses activités nationales existant dans des banques de données étrangères. D'autres pays prétendirent que les fabricants américains d'ordinateurs créaient une obsolescence artificielle des produits électroniques pour augmenter leurs ventes.

Compte tenu d'un tel accroissement du nombre de conflits potentiels, le Centre des Nations Unies pour les questions relatives aux sociétés multinationales («United Nations Center on Transnational Corporations») ²² a suggéré que des mesures de régulation soient prises à l'échelon mondial tant que «les considérables intérêts en cause ne sont pas encore tout puissants et les positions pas encore figées». Bien que le Centre en question ait proposé de fonder de telles mesures sur une évaluation empirique de l'impact effectif des flux transfrontières de données, un certain nombre de pays — y compris ceux en faveur d'une déclaration de libéralisation du genre de celle proposée par les Etats-Unis à l'OCDE — sont réticents face à l'approche envisagée par les Nations Unies. Ils considèrent qu'un retard pourrait être bénéfique, car il permettrait de donner à certains gouvernements nationaux le temps de réfléchir et aux organisations internationales celui de préparer de meilleures propositions.

Si cette dernière position n'est pas qu'un prétexte pour gagner du temps, elle pourrait être judicieuse. Il est vrai qu'il y a un manque considérable de connaissances, c'est-à-dire d'informations quantitatives et qualitatives, concernant l'impact et les tendances des flux transfrontières de données. Cette information, indispensable à une compréhension claire du phénomène, doit être acquise avant que n'importe quelle mesure de régulation ne soit arrêtée.

L'expérience du «dialogue Nord-Sud» devrait nous avoir appris que les raisonnements utopiques ou idéologiques ne nous conduiront pas loin. Ni une philosophie simplificatrice internationale de la libre entreprise — négligeant les déséquilibres existants, comme aussi les «nourrissons» parmi les producteurs et utilisateurs d'informations ou encore les préoccupations nationales légitimes des Etats — ni une idéologie utopique régulatrice déséquilibrée ne nous aideront à maîtriser les conflits potentiels en évitant autant que possible les confrontations. Ce serait une grande erreur que de lancer trop tôt des «négociations à l'échelon planétaire» concernant «un nouvel ordre mondial de l'information». Comme on l'a dit plus haut, une telle extension des idées naïves visant à un «nouvel ordre économique international», et étendue à un nouveau domaine de relations économiques et culturelles internationales, irait à fin contraire. Il n'en résulterait qu'un nouveau processus de négociation international fonctionnant en vase clos: idéologique, tactique et sans aucun contact avec la réalité.

IV. CONNAISSANCE ET COOPÉRATION

La dernière remarque ci-dessus nous ramène à l'ouvrage de Popper, cité dans la première partie de cet article. Dans les dernières pages de «La société ouverte», Popper écrit que le souci de l'utopie et les «valeurs élevées pour le bien de l'humanité» sont moins importants que la lutte contre les «maux concrets». Ceci présuppose une compréhension claire de ces «maux», c'est-à-dire avant tout une connaissance sous forme d'informations qualitatives et quantitatives. L'acquisition et la compréhension de l'information pertinente sont particulièrement ardues dans un domaine aussi complexe que celui des flux transfrontières de données, où il faut une compréhension approfondie non seulement des implications et des intérêts politiques, économiques et culturels, mais aussi des contraintes et exigences scientifiques et technologiques. Seule une telle connaissance permettrait d'aborder le sujet des flux transfrontières de données d'une façon véritablement scientifique, c'est-à-dire de tester les doctrines, les préceptes et les hypothèses existantes, afin de démontrer qu'elles sont fausses ou de comprendre leur validité relative.

C'est pourquoi, il pourrait être approprié de proposer un plan de recherche dans le domaine des flux transfrontières de données. Une recherche de ce genre, orientée vers l'action, pourrait, entre autres, avoir les objectifs suivants²³:

- *Acquérir une meilleure compréhension des réseaux et canaux d'information publics et privés existants et projetés, ainsi que de leur configuration à l'échelon régional et mondial, et acquérir une meilleure connaissance de l'utilisation actuelle des réseaux.* Ceci conduirait, d'une part, à une meilleure connaissance des différentes catégories et de l'importance relative des divers flux de données, comme les données personnelles, celles qui s'échangent à l'intérieur ou entre les entreprises et celles qui sont de nature commerciale. D'autre part, cela permettrait de répondre à des questions telles les suivantes:
 - Questions relatives aux flux de données internes des entreprises: certaines des pratiques des entreprises multinationales constituent-elles des obstacles à la libéralisation du commerce et des services? Une centralisation fondée sur des réseaux hautement efficaces à l'intérieur d'une entreprise conduit-elle à l'existence de succursales «tronquées» dans certains pays hôtes?

- Est-il possible de quantifier des affirmations telles que celle consistant à dire qu'il existe certains «centres d'information mondiaux» et que d'autres régions du monde sont en train de devenir de simples fournisseurs de données brutes? Quelles sont les perspectives de l'Europe dans ce domaine?
 - Quels sont les besoins spécifiques de différents groupes de pays en voie de développement dans le domaine des télécommunications?
- *Elucider des questions telles que les suivantes, relatives à l'élaboration d'un «régime international» pour un système de communication et d'information en train de se constituer:*
- Quel est l'équilibre approprié à trouver entre le libre flux de l'information et des préoccupations essentielles comme la protection de la sphère privée, la «souveraineté en matière d'information» et la sécurité économique?
 - Questions relatives à l'accès à l'information: comment assurer que ceux qui sont financièrement les plus puissants ne monopolisent pas l'accès aux formes sophistiquées de l'information?
 - Sera-t-il possible de définir des critères permettant de distinguer l'«information commerciale» et l'information constituant «l'héritage commun de l'humanité», c'est-à-dire les «bibliothèques» modernes où la connaissance humaine serait stockée sous une forme dynamique?
 - Le problème de la nature économique et légale de l'«information»: les règles du GATT peuvent-elles s'appliquer au commerce de l'information? Un ajustement et une adaptation de ces règles sont-ils nécessaires et possibles?
 - Les questions relatives à la protection efficace des bases de données, des droits de propriété et des logiciels.
 - Les questions relatives aux accords à réaliser concernant les positions sur l'orbite géo-stationnaire, les fréquences dans les bandes radio ainsi que les problèmes de recouvrement de fréquences et d'interférence.
 - Comment garantir la liberté de la presse et de l'information, éviter la «domination culturelle» et permettre à toutes les régions du monde de recevoir aussi bien que de fournir de l'information?

Proposer ce genre de plan de recherche implique évidemment la conviction — que certains pourront taxer de naïve — qu'un travail scientifique sérieux et une recherche exécutée avec soin peuvent aussi aider à clarifier les problèmes d'ordre politique. Une telle recherche pourrait être entreprise par divers centres d'excellence nationaux et/ou par diverses organisations internationales sous la forme d'un effort coopératif. Les cahiers des charges devraient être définis de façon aussi empirique et terre-à-terre que possible. Et il ne faudrait surtout pas essayer d'esquisser — à ce stade — un «ordre international de l'information» ou s'attacher à des concepts vagues tels que la «souveraineté en matière d'information».

Il se peut qu'un «système international de l'information» soit en train de se former. Mais il ne sera pas forgé de façon futuriste en partant du choix d'un modèle utopique qu'on s'efforcera ensuite de réaliser. Il se dégagera progressivement de l'affrontement d'intérêts divergents et de différentes visions d'évolutions souhaitables. Dans le cadre de ce processus

national, régional et mondial d'affrontement d'intérêts, d'interaction, de contreponds et d'équilibre, et de concurrence entre des visions politiques rivales, une recherche pragmatique, orientée vers l'action, peut aider à susciter une prise de conscience: celle du fait — très bien mis en évidence par Popper — que la solution d'un problème (problème n° 1) conduit très souvent à en soulever d'autres (problèmes 2, 3, 4...) et qu'il s'agit de résoudre le problème n° 1 de telle manière que la solution des problèmes 2, 3, 4... en devienne plus facile.

Mais la recherche et le besoin de créer plus de connaissances pertinentes ne devraient jamais servir de prétextes à l'inaction politique. La «paralysie pour cause d'analyse» est à éviter. La recherche orientée vers l'action n'aidera pas à résoudre les problèmes présents en l'absence d'attitudes politiques tendant au consensus et à la coopération. Le véritable sens de la «communication globale» devrait être la création de telles attitudes. Sans elles, les résultats de la recherche ne seront pas utilisés pour résoudre des problèmes en commun, mais serviront d'arguments de base pour la défense de points de vue et d'interprétations multiples, différents et même contradictoires. En dernier ressort, le courage, le sens de la responsabilité et l'information nécessaires à la prise de décision politique ou de gestion ne peuvent pas être remplacés par la recherche²⁴. Finalement ceux à qui incombe la décision doivent être conscients de leur responsabilité politique, sociale et économique pour éviter la désintégration ou l'éclatement et promouvoir — à l'échelon national et international — la cohésion et la coopération, autrement dit, en résumé, la paix.

Les flux transfrontières de données, résultant d'une technologie internationale dynamique, font apparaître l'existence d'un urgent besoin d'attitudes coopératives et d'une approche pragmatique et équilibrée. Où serait l'avantage, pour nos sociétés, de progresser sur le chemin de la technologie tout en se laissant entraîner dans une concurrence ou un protectionnisme ruineux et dans des bagarres sans fin sur l'utilisation de cette technologie, alors que cette dernière pourrait être bénéfique pour tous les pays et tous les citoyens moyennant qu'on adopte des politiques adéquates, pragmatiques et orientées vers le consensus?

¹ Par exemple, Masuda: *"The Information Society as a Post-Industrial Society"*, 1980.

² Toffler: *"The Third Wave"*, 1980.

³ Popper: *"The Open Society and its Enemies"*, Londres, 1962.

⁴ Cf. OCDE: *"Policy Implications of Data Network Developments in the OECD Area"*, Paris 1980.

⁵ Cf. Hamelink: *"Bank's Control and Use of Information"*, *Transnational Data Report*, Vol. V No. 1 (1982) pp. 21-27.

⁶ Cf. Antonelli: *"Transborder Data Flows and International Business — A pilot Study"*, préparé pour le groupe de travail de l'OCDE sur «Les politiques d'information, d'informatique et de communication» (CDSTI/ICCP 81.16. OCDE, Paris, 2 juin 1981).

⁷ Grewlich: *"Transnational Enterprises in a New International System"*, 1980.

⁸ Cf. OCDE: *"Policy Implications of Data Networks"*, *op. cit.*

⁹ Cf. Conseil économique et social: *"Strengthening the Negotiating Capacity of Developing Countries"*, E/C, 10/87, 6 juillet 1981.

¹⁰ Cf. «Commission McBride» — UNESCO: *"Many Voice, One-World"*, Paris, 1980.

¹¹ Madec: *« Les flux transfrontières de données »*, 1982.

¹² Chiffres, tirés de PA International Management Consultants, cités dans Becker: *"Euro-American Conflicts in the Sphere of TBDF"*, 1981 (non publié).

¹³ Rein Turn: "Transborder Data Flows. Concerns in Privacy Protection and Free Flow of Information". Rapport concernant une table ronde de la Fédération américaine des sociétés de traitement de l'information (AFIPS), 1979.

¹⁴ "Transnational Corporations and Transborder Data Flows: Their Role and Impact", in *CTC Reporter*, 1/10, 1981.

¹⁵ OCDE: "Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Data Flows of Personal Data", 1981.

¹⁶ Reconnaissant le danger de glisser vers un protectionnisme généralisé, les pays membres de l'OCDE se sont mutuellement engagés à éviter l'introduction de mesures protectionnistes; cette «profession de foi dans la liberté des échanges», a pris la forme d'une «Déclaration», adoptée au niveau ministériel par le Conseil de l'OCDE le 30 mai 1974, et renouvelée plusieurs fois depuis.

¹⁷ OCDE: "High Level Conference on Information, Computer and Communications Policies for the 80's", 1980.

¹⁸ Madison: "Barriers to trade in services, USA Background", 29 juillet 1982.

¹⁹ La faiblesse de la notion de «relations Nord-Sud» est reconnue. Il pourrait être préférable de distinguer des «groupes de pays»: cf. *World Development Report*, 1982.

²⁰ Cf. Kuitenbrower: "The world data war", in *New Scientist*, 3 septembre 1981.

²¹ Ce Bureau est lié à l'UNESCO. Il est localisé à Rome et s'occupe de questions relatives au trafic de données.

²² Centre des Nations-Unies pour les questions relatives aux sociétés multinationales: "Transnational Corporations Dominate Transborder Data Flows", in *Intermedia*, 1982/3.

²³ Voir la contribution de l'auteur dans le rapport final CEE-FAST («Forecasting and Assessment in the Field of Science and Technology»), Bruxelles, 1982/83.

²⁴ Cf. Grewlich: «Die Informatisierung der Gesellschaft — eine zweifache Herausforderung», in *Technik — Kontrovers*, 1982/2.; cf. Grewlich/Pederson (ed.): "Power and Participation in an Information Society"/ 1983.