

Politiques d'inclusion numérique : Leçons tirées de l'expérience en Inde

IT for Change

Si l'Inde se trouve actuellement à l'avant-garde dans le domaine des TIC, le pays compte encore plus de pauvres que n'importe quel autre pays du monde. Il pourrait donc s'avérer utile pour d'autres pays en développement de mieux connaître l'expérience de l'Inde en matière d'inclusion numérique. Cette étude de cas fait l'analyse du Plan des centres de services communs, un ambitieux plan national de gouvernance électronique. Elle examine les difficultés rencontrées par ce plan pour assurer l'offre de services de développement de façon à inclure l'ensemble de la société et en utilisant l'infrastructure rurale de TIC qu'il construit.

Petit aperçu des initiatives de politiques en Inde

En Inde, à l'origine, les politiques d'inclusion numérique consistaient à consacrer des fonds du Fonds de service universel¹ à l'extension de la téléphonie rurale. Mais la couverture quasi-totale du pays et les tarifs subventionnés n'avaient réussi à atteindre une télédensité rurale² que de seulement 12,6 % de la population en décembre 2008, une partie importante de la croissance de la télédensité de ces dernières années étant attribuable au secteur de la téléphonie mobile³. L'internet avait quant à lui beaucoup moins d'utilisateurs dans les zones rurales, y compris là où la connectivité par accès commuté⁴ était de bonne qualité. Encore plus significatif, un très bon réseau de fibre optique passe dans un rayon de 15-20 kilomètres de 85 % des villages⁵, mais il est largement sous-utilisé en raison du manque de modèles d'entreprise viables.

Presque toutes les initiatives autonomes de télécentres lancées dans l'Inde rurale ont terminé en tant que centres d'enseignement informatique (en anglais) et d'offres de services comme l'impression ou la photographie numérique, avec un faible intérêt de la population envers l'utilisation de l'internet. Apporter l'internet en milieu rural ne signifie pas forcément que les gens vont être capables de l'utiliser et d'y trouver des bénéfices. Il faut prendre en compte de nombreux autres facteurs, notamment la disponibilité d'applications et de services numériques utiles ainsi que des contenus dans les différentes langues locales.

Certaines initiatives ont tenté de regrouper l'infrastructure de connectivité avec les services numériques. Le premier fournisseur de services internet (FSI) en Inde rurale, n-Logue, a ainsi rapidement réalisé que pour réussir, il lui faudrait, outre la

¹ Basé sur la perception d'une somme fixe des revenus des télécoms, qui enregistraient une grande croissance grâce à l'extension extrêmement rapide de la téléphonie mobile.

² Le nombre de téléphones de lignes terrestres utilisés pour 100 personnes habitant dans une région donnée.

³ Telecom Regulatory Authority of India *An approach to rural telephony* (TRAI, New Delhi, 2009)

⁴ Selon les observations directes de l'auteur dans les régions rurales du Punjab, un des États les plus prospères de l'Inde. Voir également l'analyse des chiffres de la connectivité rurale dans C P Chandrasekhar "Aspects of India's Engineered Traverse to an Information Society", dans *Political Economy of the Information Society: ISS Series, Volume 1* (IT for Change, Bangalore, 2008)

⁵ Voir à : www.csc-india.org/AboutCSCProject/ProjectComponents/Connectivity/tabid/174/Default.aspx

connectivité internet, proposer des services dont la population rurale aurait besoin⁶. Il semble cependant que cette initiative soit en train de cesser ses activités suite à ses échecs pour nouer des partenariats avec les pouvoirs publics de plusieurs États.

Une autre initiative du secteur privé, Drishtee, avait commencé à travailler étroitement avec de nombreux pouvoirs publics pour qu'ils puissent offrir des services de gouvernement en ligne, mais ne propose plus actuellement que des services d'ordre privé⁷. Drishtee semble maintenant viser les groupes à revenus élevés des villages, et ne s'engage plus envers les communautés défavorisées socialement et économiquement⁸.

Centres de services communs : Une infrastructure nationale de prestation de services

Le cadre actuel de politique suivi par les autorités publiques indiennes pour fournir les TIC aux secteurs défavorisés est fondé sur trois leçons tirées de l'expérience d'initiatives de télécentres en Inde réalisées avant 2005 :

- (1) Les gens ont besoin de véritables services qui leur soient utiles, et non des TIC en soi
- (2) Les services publics sont un des principaux besoins des groupes défavorisés
- (3) La construction de l'infrastructure nécessaire à ces services doit être effectuée par le secteur public, qui doit recevoir l'aide et les conseils des niveaux de politique les plus élevés.

Le gouvernement de l'Inde a annoncé en 2005-2006 son Plan national de gouvernance électronique (NeGP)⁹, mis en œuvre par le ministère de TI, chargé de l'infrastructure¹⁰, et qui vise l'installation d'un réseau de Centres de services communs (CSC) en zone rurale. En vertu de ce plan, 100 000 centres TIC sont actuellement déployés afin de couvrir un village sur six de l'ensemble des villages en Inde¹¹, en synchronisation avec la reconstruction massive de terminaux qui mettent à disposition des services publics au format numérique dans plusieurs ministères.

Le plan de CSC a choisi d'être dirigé par le secteur privé, et aucune relation structurelle n'est clairement définie avec l'administration des districts et les gouvernements autonomes locaux. Une vente aux enchères inversée ouverte à tous permet de choisir les Agences de centres de services, des entreprises privées qui

⁶ "n-Logue Rolls Out Telephony-cum-Net Services In Rural Maharashtra" *Financial Express* 20 janvier 2004 www.financialexpress.com/news/nlogue-rolls-out-telephony-cum-net-services-in-rural-maharashtra/71715 ; "n-Logue communications makes rural Gujarat (India) to be online" *Business Standard* 24 janvier 2007 www.i4donline.net/news/news-details.asp?newsid=7487

⁷ Roshni Nuggehalli et autres *Role of telecentres in development: Four case studies from India* (IT for Change, Bangalore, à paraître)

⁸ Meera Tiwari et Uma Sharmistha *ICTs in Rural India: User Perspective Study of Two Different Models in Madhya Pradesh and Bihar* (Sage Publications, New Delhi, 2008). Voir également Nuggehalli et autres *Role of telecentres in development*.

⁹ www.mit.gov.in/default.aspx?id=144

¹⁰ Le ministère des TI du gouvernement central est le principal responsable du projet, mais les gouvernements d'État pourront nommer un organe d'État chargé de la coordination du plan de CSC.

¹¹ Jusqu'au niveau du bloc (unité administrative pour un regroupement de villages), la connectivité proviendra des Réseaux de zone d'État financés par le NeGP. Les fonds du Plan national de large bande rurale récemment mis en action financeront quant à eux la connectivité du dernier kilomètre jusqu'aux CSC. Voir à : www.csc-india.org/AboutCSCProject/Connectivity/tabid/583/Default.aspx?PageContentMode=1

offrent la mise en œuvre de 500 à 1000 Centres de services¹². Ces agences sélectionnent ensuite des entrepreneurs locaux pour mettre en place les centres. Selon les actes du projet, « l'Agence de centres de services sera le principal acteur du plan de CSC et le propriétaire de ces entreprises »¹³.

Le plan de CSC cherche à suivre presque à l'identique le modèle de services ruraux du secteur privé, comme le faisaient n-Logue et Drishtee, avec toutefois quelques ajouts importants à l'égard des fournisseurs de services, comme la garantie d'un revenu tiré des services de gouvernement en ligne, et une subvention pour tous les télécentres. Il est surprenant de voir qu'aucune de ces entreprises ne participe à la vente aux enchères des CSC, ce qui fait craindre une lacune dans le modèle des CSC. Rien ne prouve non plus que le plan de CSC ait tiré des leçons des initiatives de télécentres ruraux, notamment Akshaya et e-Seva rural¹⁴, qui étaient dirigées par les gouvernements locaux et de district, et qui avaient réussi à offrir des services de gouvernement en ligne de façon bien plus inclusive. Il est intéressant de mentionner qu'une étude réalisée par le Centre national d'informatique géré par le gouvernement et l'Université de Stanford sur les télécentres ruraux et les initiatives de gouvernance avait conclu en déconseillant de sous-traiter à des acteurs privés les services de gouvernement local et tout ce qui concerne les droits des citoyens¹⁵.

Le plan de CSC vise la construction d'une nouvelle infrastructure rurale basée sur les TIC dans l'ensemble du pays, qui servira à fournir les services publics et commerciaux. Cependant, le plan vit actuellement une véritable « crise identitaire », incapable de se décider quant à sa fonction primaire, un plan d'accès du grand public aux services publics ou bien un plan général d'infrastructure de TI en milieu rural. En tant que plan d'infrastructure rurale, sa politique a accordé une plus grande importance à la mise en place de partenariats public-privé lorsque c'était possible. Il recherche donc des partenaires appartenant à des sociétés intéressées par le marché rural, qui pourraient bénéficier d'une telle infrastructure et seraient prêts à assumer une partie des coûts. Il est évident que les partenaires privés qui couvrent les coûts du déploiement de l'infrastructure rurale visent principalement les sections rurales les plus prospères.

Offrir des services publics au grand public nécessite par contre de suivre une logique totalement différente. Il s'agit de mettre la priorité sur les besoins des sections les plus défavorisées, et les services de développement dont elles ont le plus besoin y génèrent un revenu bien moins élevé que la moyenne, alors que les besoins en ressources s'avèrent bien plus élevés que la moyenne, notamment vis-à-vis du temps de travail de l'agent intermédiaire. Une femme pauvre et analphabète ne pourra probablement pas se permettre de payer pour les informations sur l'aide publique à laquelle elle a droit, et elle aura probablement besoin d'être largement guidée pour accéder à ces informations.

Les pouvoirs publics des États, principalement chargés de mettre en place des services de développement, font obstacle au déploiement des CSC. Le Gujarat avait prévu à l'origine de faire fusionner eGram, son programme de télécentres ruraux, et le plan de CSC, mais il est revenu sur sa décision, en raison de l'incompatibilité entre

¹² Tous ceux qui participent aux enchères à subvention minimale sont sélectionnés.

¹³ dit.mp.gov.in/proj.htm

¹⁴ IT for Change *Pro-Poor Access to ICTs – Exploring Appropriate Ownership Models for ICTD initiatives* (IT for Change, Bangalore, 2005) www.itforchange.net/component/content/133.html?task=view

¹⁵ Rafiq Dossani, DC Misra et Roma Jhaveri *Enabling ICT for rural India* (Université de Stanford/Centre national d'informatique, 2005) iis-db.stanford.edu/pubs/20972/Dossani_Rural_ICT_2005.pdf

les deux programmes, notamment en ce qui concerne l'assurance que l'infrastructure rurale de services de TI construite avec les deniers publics puisse répondre aux divers besoins de la gouvernance en milieu rural. Le gouvernement du Kerala est confronté à des craintes similaires et hésite à fusionner son programme Akshaya, qui fonctionne bien, avec le plan CSC. Ces deux gouvernements semblent avoir du mal à concilier les nécessités de la gouvernance pure et les activités communautaires avec un modèle de prestation de services dirigé par des entreprises¹⁶.

Certains États ont introduit des modifications considérables au plan de CSC :

- Les autorités étatiques de développement rural et les autorités villageoises autonomes prennent la responsabilité du déploiement des CSC, au lieu des ministères des TI comme le recommande le NeGP (notamment au Bengale occidental et au Gujarat).
- Une relation structurée est établie entre le CSC du village et les autorités publiques locales, alors que les CSC sont supposés ne rendre compte que devant les entreprises privées ou agences de centres de services (notamment au Kerala et au Gujarat).
- Les organisations communautaires locales, notamment les groupes d'entraide de femmes, peuvent participer à la gestion des CSC, alors que le NeGP spécifie que seules les entreprises à but lucratif sont aptes à gérer les CSC étant donné leur expérience (notamment au Bengale occidental).

L'objectif de la communauté : Transformer un modèle de ruissellement en un flux à double sens

Les politiques et programmes de développement ne visent pas uniquement la prestation de services, mais également l'autonomisation des communautés par le renforcement de leurs capacités (selon l'approche d'Amartya Sen envers les capacités). Par conséquent, si les TIC servent de plate-forme de prestation de services, elles peuvent également aider à autonomiser les communautés qui visent l'autodétermination. Les CSC ont quant à eux été conçus pour délivrer des services spécifiques payants, si bien qu'ils ne tiennent absolument pas compte des possibilités pour les communautés de chercher une utilisation des TIC qui les aide à devenir autonomes.

Quatre initiatives pilotes soutenues par le gouvernement indien et le projet TIC pour le développement (TICpD) du PNUD¹⁷ donnent des indications importantes utiles pour des cadres politiques qui chercheraient à intégrer la participation communautaire et l'autonomisation dans des programmes de télécentres financés par les pouvoirs publics. Ces projets ont été menés par des initiatives de développement qui fonctionnent à une échelle relativement importante.

- L'initiative Mahiti Mitra au Gujarat a élaboré son modèle de télécentres autour du besoin ressenti de coordonner les nombreuses informations et de disposer d'un

¹⁶ Conversations de l'auteur avec des hauts fonctionnaires des deux États en janvier et mars 2009.

¹⁷ Pour plus de détails concernant ces initiatives, voir le rapport annuel du National Institute for Smart Government, l'organisme de gestion du projet TICpD, à : www.nisg.org/docs/75_ICTD%20Annual%20Report%202006.pdf

lieu de distribution des activités dans les communautés lors de la période de reconstruction qui a suivi une importante calamité naturelle. Outre l'offre d'informations publiques utiles, les télécentres servent au développement de systèmes d'information élaborés par les communautés locales pour la micro-planification.

- Le projet Mahiti Manthana¹⁸ utilise la radio, la vidéo et les télécentres communautaires pour renforcer le programme Mahila Samakhya du gouvernement indien. Ce programme travaille avec les femmes rurales les plus défavorisées et les organise en collectifs autour de la recherche du savoir et de l'action communautaire. Le projet *Mahiti Manthana* expérimente un modèle de propriété collective des installations de TIC par les femmes marginalisées et pratiquement analphabètes, et renforce dans le même temps leurs capacités à réclamer leurs droits de citoyenneté.
- L'initiative e-Krishi du gouvernement de Kerala prouve qu'il est possible pour les agences de développement et les pouvoirs publics locaux d'établir des partenariats avec des organisations communautaires comme les groupes d'entraide et les associations d'agriculteurs pour développer des services d'agriculture locale secondés par les TIC et qui permettent d'autonomiser les participants sans être guidés par les intérêts commerciaux des acteurs privés.
- L'initiative Dristi du ministère du Développement rural et de l'Autonomie gouvernementale du Bengale occidental utilise les TIC afin de renforcer les organismes autonomes des villages en termes d'offre de services et d'augmentation de la participation de la communauté.

Consolider les expériences menées au sein des communautés et des États en un cadre politique

Il est essentiel de localiser les politiques d'inclusion numérique dans des cadres généraux de politiques de développement, et non seulement dans des politiques de télécoms ou d'autres infrastructures. Cette approche nécessite un cadre institutionnel approprié, et une programmation orientée vers l'autonomisation des populations. On trouvera ci-dessous des suggestions d'éléments spécifiques à intégrer dans un tel cadre de politique général :

1. Le ministère des TI et des Télécoms du gouvernement central devrait s'intéresser à l'offre d'une connectivité de base et de l'infrastructure nécessaire aux TIC dans l'ensemble du pays. Cette infrastructure devrait être considérée comme un bien public pour la gouvernance et les activités communautaires, et devrait être offerte au coût minimum pour les autres activités des régions rurales et mal desservies.
2. Il faudrait élaborer un modèle national de système de fourniture des TIC par les pouvoirs publics et services de développement, en consultation avec les ministères et organismes directement impliqués dans les activités de développement social. L'idéal serait de pouvoir compter sur la tutelle des ministères du Développement rural et de l'Autonomie gouvernementale, et de laisser une flexibilité suffisante aux États pour qu'ils puissent modifier le

¹⁸ Déclaration : Ce projet est sous la direction d'une ONG avec laquelle travaille l'auteur.

modèle selon leur propre contexte.

3. Les ministères des TIC de chaque État devraient également se limiter aux questions d'infrastructure de TIC et de renforcement des capacités. Tout ce qui concerne les projets et activités liés à la mise en place de nouveaux points d'accès et à la coordination de nouveaux services numériques et de leur prestation devrait être dirigé par le ministère du Développement rural et le ministère local de l'Autonomie gouvernementale.
4. Le gouvernement du district continue d'être le niveau le plus important du système de gouvernance en Inde, et il conviendrait de définir clairement son rôle dans le système de prestation des services.
5. Les entreprises privées peuvent développer la prestation de services numériques commerciaux au travers des CSC. Dans ce but, les pouvoirs publics d'État et de district en charge du programme devraient établir des partenariats étroits avec tous les acteurs possibles du secteur privé.
6. Il est essentiel d'empêcher les acteurs privés de jouer le rôle central d' « Agence du centre de services » dans la mise en œuvre des centres. Il est improbable qu'une infrastructure de prestation de services de TIC dirigée principalement par des entreprises privées commence à favoriser les sections les plus défavorisées de la population.
7. Il est nécessaire pour l'opérateur du CSC du village d'avoir une relation structurelle claire avec les organismes autonomes locaux, et de pouvoir leur rendre compte.
8. Il faudrait intégrer aux plans gouvernementaux des modèles de télécentres communautaires mis en place par des ONG et organisations communautaires pour intégrer les TIC au sein des activités locales de développement et qui ont expérimenté de nouveaux modèles de propriété communautaire. En Inde, de nombreux secteurs suivent ce mode de travail, notamment dans l'éducation, la santé, le soutien à l'agriculture, l'autonomisation des femmes, ou la gestion des ressources naturelles.

Références

Chandrasekhar, C P "Aspects of India's Engineered Traverse to an Information Society". Dans *Political Economy of the Information Society: ISS Series, Volume 1* IT for Change, Bangalore, 2008

Dossani, Rafiq, DC Misra et Roma Jhaveri *Enabling ICT for rural India* Stanford University/National Informatics Centre, 2005 iis-db.stanford.edu/pubs/20972/Dossani_Rural_ICT_2005.pdf

IT for Change *Pro-Poor Access to ICTs – Exploring Appropriate Ownership Models for ICTD Initiatives* IT for Change, Bangalore, 2005
www.itforchange.net/component/content/133.html?task=view

Nuggehalli, Roshni et autres *Role of telecentres in development: Four case studies*

from India IT for Change, Bangalore, à paraître

Telecom Regulatory Authority of India *An approach to rural telephony* TRAI, New Delhi, 2009

Tiwari, Meera et Uma Sharmistha *ICTs in Rural India: User Perspective Study of Two Different Models in Madhya Pradesh and Bihar* Sage Publications, New Delhi, 2008