



# **Commentaire sur Modèles opérationnels pour un accès équitable**

de Muriuki Mureithi

Seán Ó Siochrú, juin 2008 <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ce texte est un commentaire sur le document de discussion Modèle opérationnels pour un accès équitable, de Muriuki Mureithi. Il fait partie d'une série sur l'accès équitable à l'infrastructure des TIC commandée par APC en vue d'une conférence sur l'accès équitable qui a eu lieu à Rio de Janeiro en novembre 2007. Les documents et les commentaires sont affichés à : [www.apc.org/en/pubs/research](http://www.apc.org/en/pubs/research)

La notion de « modèle opérationnel » fait partie du vocabulaire du développement depuis quelques années, essentiellement en réaction aux demandes de pérennité des actions en développement. En adoptant la langue des affaires, on essaie de s'affranchir du développement comme subvention pour adopter l'idée d'entreprise auto-suffisante.

Pourtant, la transformation des modèles opérationnels traditionnels en « modèles opérationnels pour le changement social » n'est pas si simple. Les modèles opérationnels traditionnels visent uniquement à enrichir leurs actionnaires et y greffer des objectifs comme l'autonomisation ou la réduction de la pauvreté n'a rien d'évident.

Le modèle opérationnel traditionnel est à envier pour sa simplicité. La poursuite de résultats qui ne comportent qu'un élément homogène – le profit – facilite énormément la mobilisation de nombreuses activités dans un seul but. Il concentre l'esprit et les intérêts de tous les intéressés sur cet objectif, reléguant tout le reste au rôle de moyens pour l'atteindre, et il offre un critère irréfutable d'échec ou de succès.

Le modèle opérationnel pour le changement social est très différent. Les enjeux peuvent être multiples voire concurrents, les participants peuvent tirer dans des directions différentes et il peut être très difficile d'en évaluer le succès.

Dans ce commentaire, j'aborde plusieurs modèles – notamment le modèle dit de la « base de la pyramide », le modèle de la plus petite subvention, qui subventionne les communautés pauvres et le modèle de renforcement des capacités – et j'analyse leurs forces et les difficultés à en arriver à un accès équitable dans le contexte du document de discussion de Muriuki Mureithi, *Modèle opérationnels pour un accès équitable*.

## **Le spectre des modèles opérationnels**

Le spectre qui va du modèle opérationnel du marché libre d'un part au modèle opérationnel pour le changement social de l'autre est très large et les extrêmes sont radicalement différents. C'est aussi vrai dans le domaine de l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC) qu'ailleurs.

Ceux qui préconisent les approches « base de la pyramide » ne sont pas très loin du modèle purement commercial : ils pensent les pauvres comme clients potentiels, comme débouchés pour leur vendre des produits adaptés à leurs besoins. Les objectifs commerciaux privés sont tout à fait compatibles avec l'élargissement de l'accès des pauvres aux TIC et le défi consiste à créer un modèle opérationnel qui donne les bons produits à un prix abordable. L'accès équitable, dans ce modèle, est un effet secondaire, sans doute bienvenu mais qui n'est pas le moteur de l'entreprise. La conviction que le marché est suffisant pour régler la question de l'accès est fondamentale. Les gurus de cette approche sont peut-être motivés par leur préoccupation pour les pauvres, mais leur

solution est ancrée dans une réflexion commerciale conventionnelle. Par conséquent, la compréhension implicite des causes de la pauvreté est simpliste et l'impact, s'il y en a un, se fera probablement sentir parmi les plus aisés des pauvres.

Le modèle de « la plus petite subvention », assez proche du premier, pour remédier au problème de l'accès aux TIC est préconisé notamment par la Banque mondiale dans ses politiques sur l'accès universel. L'opérateur de TIC qui souhaite obtenir la plus petite subvention dans le cadre d'un appel d'offres concurrentiel fournira l'accès aux TIC au-delà du point où sont consentis volontairement les investissements. Il s'agit essentiellement d'un mécanisme qui se sert de subventions publiques ponctuelles pour encourager les compagnies à fournir des services aux pauvres. En reconnaissant la nécessité d'une subvention initiale dans les zones de pauvreté, il va un peu plus loin que le modèle opérationnel en matière d'accès équitable – mais seulement d'une petite marge car ceux qui bénéficient là encore sont ceux qui appartiennent à la couche la plus aisée dans ces zones de pauvreté. L'accès au réseau est peut-être amélioré, mais peu nombreux sont les pauvres qui ont les moyens de s'offrir ces services, au risque d'exacerber les divergences locales aux plans des revenus et des capacités.

Un plus loin sur le spectre, on reconnaît qu'il est logique que les riches subventionnent les communautés rurales pauvres. Dans ce cas, les politiques interviennent avec plus de force pour apporter des services abordables aux communautés rurales pauvres. S'appuyant par les principes de l'économie de réseau (selon laquelle tous les usagers du réseau profitent de l'ajout de nouveaux usagers), mais reconnaissant néanmoins le coût élevé d'amener les services de TIC dans les régions rurales et les avantages susceptibles de découler de l'utilisation des TIC, on peut concevoir une politique d'interfinancement qui abaisse les coûts des services dans les communautés rurales pauvres au moyen notamment de coûts d'interconnexion asymétriques, de bande passante subventionnée ou de services à prix réduit ou tout autre moyen.

Des mesures plus décisives sont prises lorsque la question du renforcement des capacités dans la communauté est reconnue comme une nécessité et un objectif. Cette capacité peut être celle de micro-entrepreneurs, de la direction de petites entreprises ou de l'offre de cyberservices aux autorités locales ou nationales (ce qui justifierait éventuellement une aide de leur part). Ou bien on peut aller plus loin encore et donner à la communauté les moyens d'évaluer ses propres besoins et de trouver elle-même ses solutions. A cela se greffent d'autres activités d'autonomisation : le modèle opérationnel peut s'appuyer sur une entreprise communautaire ou une coopérative et, dans ce cas, tous les profits des entreprises restent dans la communauté, et offrir une gamme de services de TIC, de la téléphonie et de l'internet aux vidéoconférences en passant par le cybergovernment et les services sociaux.

L'idée la plus complète de modèle opérationnel pour l'accès équitable pourrait donc englober tout ce qui précède : par exemple, un soutien pour obtenir un capital ou un prêt de démarrage et une subvention permanente pour les entreprises de TIC en coopérative dans les régions mal desservies. Ces entreprises se chargeraient du renforcement des capacités locales en créant une entreprise durable. Au mieux, cette entreprise comprendrait un centre de développement dans la collectivité rurale pauvre pour stimuler toute une gamme d'activités de développement.

## Les défis des modèles opérationnels

Bien entendu, les communautés pauvres n'aspirent pas toutes à ce modèle ou n'en auront pas besoin. Le modèle le mieux adapté dépendra de la dynamique, des besoins, des ressources et des conditions.

Mais tout modèle opérationnel pour l'accès équitable devrait au moins se situer dans ce continuum et avoir une compréhension implicite des causes de la pauvreté et de l'exclusion. Le marché peut-il résoudre le problème de la pauvreté et de l'exclusion? Quelles sont les implications à long terme de cette solution pour les communautés? Ou bien existe-t-il des problèmes profonds de capacité et d'obstacles structurels qui doivent être abordés? Faut-il une approche durable et à polyvalente pour s'attaquer à ce problème?

Le modèle opérationnel pour l'accès équitable devrait dépendre de la nature de l'exclusion qu'il tente de régler et il devrait expliciter sa compréhension de l'exclusion. Concrètement :

- *Est-ce simplement l'accès aux infrastructures de TIC qui manque?*
- *Si les réseaux de téléphonie et de données atteignent la région, l'adoption sera-t-elle générale?*
- *Les services seraient-ils abordables pour les plus pauvres de la communauté?*
- *Les groupes les plus pauvres ont-ils la capacité de les utiliser?*
- *Font-ils face à des obstacles structurels tels que même si les services étaient offerts à un prix abordable, leur utilisation n'apporterait que des avantages limités?*
- *Quelles sont les ressources de la région, ainsi que les obstacles et les facteurs favorables aux services de TIC?*

Les réponses à ces questions définiraient le type de régulation, d'investissements ou d'autres soutiens et subventions éventuellement nécessaires.

La deuxième étape consiste à faire une nette distinction dans le modèle opérationnel entre les mesures destinées à remédier aux aspects structurels de la pauvreté et celles destinées à créer une activité commerciale durable.

Le problème est que les modèles opérationnels les plus ambitieux pour l'accès équitable sont souvent préconisés, conçus et lancés par des gens et des organisations qui ont peu d'expérience des affaires et dont les motivations sont axées sur le social et la communauté, voire influencées par des convictions politiques profondes sur l'équité et l'autonomisation des groupes marginalisés. Ce ne sont pas là les meilleurs attributs pour monter une entreprise prospère. Et en fin de compte, un modèle opérationnel pour le changement social doit être une entreprise prospère, dans les deux sens : en apportant un changement social et en étant en même temps capable de s'acquitter de ses activités indéfiniment.

Pour réussir, le modèle opérationnel pour le changement social doit trouver un moyen original d'associer les compétences en matière de développement et d'autonomisation avec les compétences nécessaires pour monter une entreprise commerciale. Ce sont deux choses tellement différentes qu'il faut faire preuve de créativité. Procéder simultanément à des évaluations des besoins tout en élaborant des « plans de produits » impliquant des cibles commerciales peut certainement conduire à des heurts autres que terminologiques; mais la rencontre peut aussi être créative et renforcer les capacités locales<sup>2</sup>. Ceux qui conçoivent et appuient le modèle opérationnel feraient bien de veiller à ce que ces compétences distinctes co-existent et que le plan d'entreprise prévoie ces volets d'activités complémentaires et synergiques.

La conception d'un modèle opérationnel pour le changement social ne se limite pas simplement à bricoler ou à réorienter un modèle opérationnel conventionnel. Un programme différent est en jeu, voire un ensemble de principes distincts, qui est rarement explicite. Il faut être explicite à ce sujet dès le départ et distinguer clairement les objectifs, les compétences nécessaires et les mesures à prendre pour atteindre chaque objectif.

Dans le document de M. Mureithi, les modèles opérationnels peuvent facilement et utilement se situer sur le spectre, des cybercafés purement commerciaux aux mini-entreprises de télécoms à vocations multiples. Le Village Connection de Nokia/Siemens, par exemple, représente un modèle opérationnel simple, clé en mains de « base de la pyramide » aux opérateurs ou entrepreneurs locaux; alors que les boutiques de téléphones du MTN Village n'exigent que des appuis réglementaires relativement limités et un certain renforcement des capacités, mais ils ne peuvent réussir que si les mécanismes du marché sont suffisants (c.-à-d., lorsque les pauvres pourront s'offrir et utiliser les services). L'Arid Lands Information Network (ALIN) sépare complètement l'aspect commercial de l'activité de changement social, évitant certains des problèmes mentionnés, bien qu'il semble pouvoir mesurer BaoCom directement aux fournisseurs commerciaux. La Nepal Wireless Team a pu tirer profit des subventions initiales et de quelques subventions permanentes

---

<sup>2</sup> Un projet appelé iREACH auquel je travaille en est à cette étape hybride. Voir [www.ireach.org.kh](http://www.ireach.org.kh) et un article at [ci-journal.net/index.php/ciej/issue/view/19](http://ci-journal.net/index.php/ciej/issue/view/19)

<sup>4</sup> *Commentaire d'APC sur « Modèles opérationnels pour un accès équitable », par Seán Ó Siochrú, 2008*

(par des rabais de Nepal Telecom) et semble avoir un aspect important de renforcement des capacités et de cybergouvernement.

Chaque projet correspond peut-être à un ensemble de conditions et de besoins très particuliers et il sera intéressant de suivre leur succès.

M. Mureithi fait également état des politiques et des règlements nécessaires, selon les circonstances, et conclut par quelques recommandations raisonnables susceptibles de permettre l'émergence de modèles opérationnels pour l'accès équitable sur presque la totalité du spectre.

Mon argument repose sur l'idée d'insister sur l'importance de comprendre la nature du problème de l'accès équitable et de concevoir le modèle en conséquence.