

L'influence de la recherche sur les politiques : une étude de cas

# Le Népal tente d'accéder à l'âge de l'information

Le gouvernement et le secteur privé conjuguent leurs efforts pour créer une politique nationale des TI

*Le projet du gouvernement du Népal d'élaborer une politique nationale visant à transformer progressivement le pays en une « société fondée sur le savoir » était presque en tous points parfait. La politique, qui bénéficiait d'un appui considérable, a été finalisée en l'an 2000, mais les circonstances et la géographie du pays ont ralenti la mise en œuvre des recommandations proposées.*

**P**etit pays montagneux enclavé entre les deux superpuissances de l'Asie – la Chine et l'Inde – le Népal est reconnu pour abriter le mont Everest et sept autres des sommets les plus élevés au monde. Le Népal a une population de moins de 30 millions d'habitants, et il n'a jamais été question qu'il puisse faire concurrence à la Chine ou à l'Inde – cette dernière ayant déclaré en 1998 vouloir devenir une « superpuissance des technologies de l'information » au cours des dix prochaines années.

Toutefois, la remarquable émergence de l'Inde, devenue chef de file dans le domaine des technologies de l'information (TI), a incité le gouvernement du Népal à amorcer le virage vers une « société fondée sur le savoir ». Le gouvernement ne visait pas ainsi à concurrencer le colosse indien, mais plutôt à utiliser les TI comme un outil de développement social. Il espérait que les ordinateurs contribueraient à la prestation plus efficace des services dans différents secteurs, telle la santé, l'éducation et l'agriculture, particulièrement dans les régions montagneuses isolées.

Il s'agissait d'une tâche ambitieuse, vu la situation du Népal, l'un des pays les plus pauvres et les moins développés de la planète. Moins de la moitié de la population du pays sait lire et écrire. L'espérance de vie moyenne est de seulement 60 ans, et 40 % de la population est âgée de moins de 15 ans. Le tourisme y est depuis longtemps une source importante de devises étrangères, mais l'agriculture demeure le pilier de l'économie, même s'il s'agit surtout d'une agriculture de subsistance. Le tiers de la population vit sous le seuil de pauvreté, et la majorité des zones rurales sont dépourvues de services d'électricité et de téléphone.

## Améliorer les capacités d'élaboration des politiques

Jusqu'en 1996, il n'y avait même pas au pays de service gouvernemental responsable de la science et de la technologie. La création du ministère de la Science et de la Technologie (MOST) a toutefois constitué un pas timide vers l'âge de la technologie. Selon un document du MOST, « Le Ministère a pour mandat de créer un environnement favorable au développement approprié de la science et de la technologie et de prendre les mesures voulues pour que ces nouveaux outils puissent être mis au service du développement du pays. »

Un peu plus ambitieux, le programme quinquennal (1997-2002) du gouvernement promettait une politique des technologies de l'information qui permettrait « au Népal de faire son entrée sur la scène mondiale des technologies de l'information d'ici cinq ans. » Et en 1997, le gouvernement a commencé à accorder des licences aux fournisseurs de services Internet (FSI) – le Népal était officiellement sur le Web.

Ce ne sera cependant qu'en 1999 que le nouveau gouvernement majoritaire élu mettra sur pied un Comité de travail national pour le développement des technologies de l'information, dont l'un des sous-comités a été chargé d'élaborer la première politique du Népal dans le domaine des TI. Le président de ce sous-comité, Ramesh Ananda Vaidya, membre de la Commission nationale de planification (CNP) a demandé de l'aide au Centre de recherches pour le développement international (CRDI), organisme canadien, pour élaborer et la politique et la stratégie voulue pour la mettre en œuvre. Le CRDI a octroyé une subvention dans le



cadre de son initiative de programme Réseaux Pan Asie (PAN).

L'élaboration de politiques de TI est un domaine relativement nouveau, particulièrement dans les pays en développement; par ailleurs, en raison des contraintes financières, il est difficile dans ces pays de suivre l'évolution rapide de la technologie. La subvention de 60 000 dollars devait couvrir les dépenses liées à la recherche, ainsi que les frais de consultation, d'organisation d'un atelier et de publication d'un rapport final. Le travail a été supervisé par un ancien membre du personnel du CRDI, Shahid Akhtar, qui travaillait alors pour le Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes (ICIMOD), dont le siège est à Katmandou, au Népal.

## Élargir les horizons en matière de politiques

« Afin de garantir une mise en œuvre sans heurts, nous avons opté pour un processus participatif qui a permis au gouvernement, au secteur privé et à la société civile d'échanger tout au cours de la conception de la politique, explique M. Vaidya. Une participation nationale était du jamais vu au Népal, mais nous étions convaincus que de faire appel au consensus des intervenants dans le domaine des TI se traduirait par une convergence des efforts et, partant, favoriserait le développement réussi du secteur des TI ». Il s'en est suivi que la politique des TI du Népal a été élaborée presque entièrement par des professionnels népalais, les spécialistes étrangers ne faisant qu'examiner la recherche qui allait servir de base à l'élaboration de la politique. La recherche proprement dite a été effectuée par des Népalais.

Le processus de conception de la politique – qui s'est étalé sur un an – a comporté des consultations auprès de membres de l'industrie des TI du Népal, la création au sein de la CNP d'un Comité d'orientation de la formulation de la stratégie des TI, et la préparation de six documents de stratégie par des groupes d'universitaires népalais, des professionnels des TI, et des représentants du gouvernement. Le Comité d'orientation se composait de représentants du gouvernement et du secteur privé, d'universitaires et de deux membres d'ICIMOD.

## Modifier le cadre stratégique

Sanjib Raj Bhandari, chef de la direction de Mercantile Office Systems, la plus grande et la plus ancienne société d'informatique du Népal, a joué un rôle important dans la préparation du document de stratégie « Production de logiciels et applications ». Il a également été l'un des trois représentants du secteur privé nommé au Conseil national de développement des technologies de l'information. « Les dirigeants du gouvernement étaient ouverts à l'idée que le secteur privé participe à l'élaboration de la politique des TI », mentionne-t-il. M. Bhandari croit que cette politique permettra d'éviter différents problèmes auxquels font souvent face les sociétés du secteur privé lorsqu'elles ont à traiter avec des représentants du gouvernement qui connaissent mal l'industrie.

Shahid Akhtar, qui a participé activement au processus à titre de représentant d'ICIMOD membre du Comité d'orientation, croit que la démarche du Népal a permis de faire accepter la politique par littéralement des centaines de personnes et de groupes clés de tous les horizons, et notamment par le Nepal Internet Users Group et la Computer Association of Nepal. « Et cette appropriation a facilité le suivi et la mise en œuvre de la politique, dit-il, et notamment la prise de différentes décisions – établissement d'un Conseil national des technologies de l'information, octroi d'un soutien financier considérable pour les programmes de développement des ressources humaines dans le domaine des TI, et création d'un fonds de capital-risque pour les TI et d'un parc des TI. »

Bhoop R. Pandey, président de la Nepal Telecommunications Authority, a joué un rôle clé dans l'élaboration de la politique des télécommunications qui allait ouvrir le secteur des TTPO et favoriser ainsi l'apparition de nombreux nouveaux FSL. (La technologie des TTPO – ou terminaux à très petite ouverture d'antenne – permet d'élargir considérablement la bande passante à moindre coût.) Il est également le haut fonctionnaire responsable de la réglementation de nombreux aspects de la nouvelle politique des TI. Il ne croit pas qu'il sera difficile de réglementer le secteur des TI en vertu de la nouvelle politique : « Si c'est vous qui élaborez la politique, vous savez ce que vous voulez, et la politique est donc facile à mettre en œuvre, dit-il. Notre culture est très différente. Nous devons donc concevoir notre propre système. »

La politique des TI du Népal, adoptée en l'an 2000, se compose de 15 stratégies générales. Elle prévoit notamment que « les technologies de l'information doivent être mises au service du développement rural ». Elle comprend également 17 politiques sur l'orientation de la mise en œuvre ainsi qu'un plan d'action visant tous les aspects possibles, depuis le développement des infrastructures et des ressources humaines jusqu'à la diffusion des TI et la promotion du cybercommerce.

La politique préconise la création de différentes institutions pour superviser le processus de mise en œuvre, notamment :

- ❑ Un Conseil national de développement des TI, qui sera présidé par le premier ministre.
- ❑ Un Conseil national des TI, qui aura pour mandat d'examiner et de réviser la politique, de suivre les progrès et de résoudre les problèmes.
- ❑ Un Comité national de coordination des TI, qui aura pour mandat de promouvoir la recherche et le développement et le renforcement des capacités.
- ❑ Un Centre national des TI, qui aura pour mandat de mettre la politique en œuvre et de suivre le déroulement du processus, de réglementer les activités du secteur privé et d'aider le gouvernement dans la gestion des services informatiques.
- ❑ Un Comité de développement d'un parc des TI, qui aura pour mandat de cibler un emplacement central en milieu industriel pour la création d'un parc des TI, afin d'encourager la croissance des sociétés dans le domaine.

Une disposition prévoit en outre que la politique pourra être revue et modifiée à tous les deux ans, ou plus fréquemment au besoin.

## Des ressources dispersées

Toutes ces mesures ont été approuvées en l'an 2000, et saluées comme « une étape importante dans le développement du secteur des TI au Népal ». L'an 2000 marqua également le début d'une période d'agitation politique et sociale au Népal, qui donna lieu à l'assassinat de membres de la famille royale et à l'intensification de l'insurrection maoïste. Le gouvernement s'est donc vu contraint de consacrer une grande partie de ses ressources au rétablissement de la loi et de l'ordre. Le secteur des exportations et le tourisme ont été touchés, aggravant encore davantage la situation financière précaire du gouvernement. Par ailleurs,

les nombreux changements de personnel politique et administratif survenus au sein du MOST ont empêché le secteur privé de renforcer comme prévu les capacités du gouvernement dans le domaine des TI.

Le gouvernement devant consacrer ses ressources limitées à la sécurité, la politique des TI ne faisait désormais plus partie de sa liste de priorités. Le Conseil national des TI (CNTI) a été mis sur pied deux ans après l'approbation des politiques, mais ses ressources sont trop limitées pour lui permettre de surveiller efficacement le processus de mise en œuvre. Un autre obstacle réside dans le fait que le plan d'action, bien qu'il vise plusieurs autres ministères du gouvernement – notamment ceux responsables de l'éducation et des télécommunications – ne tient pas compte des politiques sectorielles de ces derniers, et va parfois même carrément à leur rencontre. De plus, de nombreuses parties du pays sont dépourvues des infrastructures essentielles à la mise en œuvre de la politique – telle une infrastructure des communications appropriée – et certaines des infrastructures existantes sont détruites par les rebelles maoïstes.

Bref, la mise en œuvre globale a été ralentie en raison de soulèvements politiques et sociaux, et du manque de coordination entre les ministères pour concilier des politiques contradictoires et planifier de manière réaliste l'instauration des conditions préalables essentielles. Sans le vouloir, le MOST a également contribué à ralentir le processus en ne départageant pas clairement les responsabilités du gouvernement et du secteur privé.

## Aller de l'avant

Malgré ces obstacles, le gouvernement a démontré sa détermination à aller de l'avant sur plusieurs fronts :

- ❑ Un projet de loi sur les TI, élaboré à partir de la politique, est en attente de l'approbation du Parlement.
- ❑ Un programme du MOST vise à offrir de la formation dans le domaine des TI à 50 000 diplômés universitaires sans travail à l'échelle du pays. Jusqu'ici, 10 000 étudiants se sont inscrits au programme – mais on s'inquiète de ce qu'un éventuel gel des dépenses du gouvernement ne vienne freiner la mise en œuvre du programme.
- ❑ Trois des quatre universités du Népal offrent des programmes de premier cycle en sciences informatiques ou en génie informatique, et le



MOST prévoit qu'environ 5 000 diplômés en sortiront d'ici quelques années. Le Ministère entend également mettre l'accent sur la biotechnologie et la recherche dans le domaine des TI, et de créer à cette fin un Institut des technologies de l'information à Katmandou, et un Institut de technologie dans l'ouest du Népal.

- ❑ L'accès universel est soutenu dans le cadre d'un projet du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) visant à mettre sur pied 15 télécentres dans différentes zones rurales du pays. On tente avec ce projet de créer un modèle de télécentre viable. Si ses ressources le permettent, le MOST mettra sur pied 10 autres télécentres et fera en sorte de devenir la plaque tournante d'où sera transmise toute l'information.
- ❑ La création d'un parc des TI est également prévue – un terrain a déjà été acheté et la

construction de deux bâtiments amorcée. Le parc abritera également l'éventuel Institut des technologies de l'information.

Malgré les nombreux revers survenus au fil des ans, les différents intervenants, y compris le gouvernement, demeurent optimistes. Le processus même d'élaboration de la politique a su créer un sentiment de communauté d'intérêts qui, à long terme s'avérera peut-être plus important que la politique proprement dite. « La politique n'est pas établie une fois pour toutes; nous devons la réexaminer et la mettre à jour régulièrement », mentionne Bhoop Pandey, de la Nepal Telecommunications Authority. Shahid Akhtar abonde en sons sens : « La politique des TI est bonne, mais les politiques évoluent, dit-il. Les circonstances changent, et les politiques doivent être dynamiques et s'adapter aux nouveaux besoins. Ce qui est plus important, c'est la manière dont les pays parviennent à élaborer ces politiques. »

### Quelques leçons apprises

- ❑ Un processus participatif faisant appel à toute la gamme des intervenants favorise l'« acceptation », au stade de la mise en œuvre de la politique.
- ❑ Il est important de veiller à ce que les nouvelles politiques ne soient pas en contradiction avec les politiques existantes dans des domaines connexes.
- ❑ Toute politique dont la mise en œuvre suppose la collaboration du gouvernement et du secteur privé doit prévoir un partage clair des responsabilités.
- ❑ La mise en œuvre de toute politique, même la mieux conçue, peut être compromise par des bouleversements sociaux ou politiques – ou d'autres événements inattendus.

**Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI)** est une société d'État canadienne créée pour aider les pays en développement à trouver des solutions viables aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux auxquels ils font face. L'appui du CRDI sert en particulier à consolider la capacité de recherche indigène. Partant du constat que l'influence exercée sur le processus des politiques est un volet important de l'action du CRDI, la Section de l'évaluation a dressé le bilan stratégique de plus de 60 projets répartis dans une vingtaine de pays afin d'examiner dans quelle mesure et selon quelles modalités les travaux financés influent sur les politiques publiques et la prise de décision. Pour plus d'information, consultez [www.crdi.ca/evaluation\\_politique](http://www.crdi.ca/evaluation_politique)