



Netcom

Réseaux, communication et territoires

21-1/2 | 2007

Les politiques territoriales des TIC en Europe

Les régions françaises dans le millefeuille institutionnel des politiques de développement numérique

Charlotte Ullmann



Éditeur

Netcom Association

Édition électronique

URL : <http://netcom.revues.org/2437>

ISSN : 2431-210X

Édition imprimée

Date de publication : 16 mars 2007

Pagination : 113-136

ISSN : 0987-6014

Référence électronique

Charlotte Ullmann, « Les régions françaises dans le millefeuille institutionnel des politiques de développement numérique », *Netcom* [En ligne], 21-1/2 | 2007, mis en ligne le 15 décembre 2016, consulté le 05 janvier 2017. URL : <http://netcom.revues.org/2437>

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.



Netcom – Réseaux, communication et territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Les régions françaises dans le millefeuille institutionnel des politiques de développement numérique

Charlotte ULLMANN ¹

Summary: *As the liberalisation of the telecommunications sector and the decentralisation of local competences take effect, digital development sets out a new “challenge” for local authorities faced with territorial competition. Regions can consider ICT (Information and Communication Technology) as an opportunity, not just to reinforce their role among other local authorities but also to create efficient strategies. To address this hypothesis, the method chosen is based on the study of three French regions: Alsace, Midi-Pyrénées and Picardie in order to understand the reasons for regional involvement, to analyse regional strategic frameworks, and estimate the part played by regions.*

Key words: *regional authority, strategies, stakes, role, impacts, ICT, digital development*

Résumé : *Avec l'ouverture du secteur des télécommunications et la décentralisation des compétences, le développement numérique apparaît comme un nouveau « challenge » pour les collectivités, soucieuses de la compétitivité de leur territoire. Dans le millefeuille institutionnel français, les régions peuvent envisager l'intégration des TIC (Technologies de l'Information et de la Communication) comme une opportunité, non seulement de renforcer leur positionnement parmi les autres collectivités mais aussi comme un moyen de créer des stratégies efficaces en terme de développement local. Pour répondre à cette hypothèse, la méthode s'est appuyée sur l'analyse de trois régions françaises : l'Alsace, Midi-Pyrénées et la Picardie pour comprendre les enjeux qui incitent les régions à agir, identifier les stratégies mises en place et évaluer les impacts sur le positionnement des régions.*

Mots clés : *Conseil régional, stratégies, enjeux, positionnement, impacts, TIC, développement numérique*

INTRODUCTION

Les nouvelles technologies font désormais partie du quotidien des sociétés européennes, et leur essor oblige les politiques publiques à intégrer les outils et les objectifs du « développement numérique ». La mise en place d'une politique numérique est un nouveau

¹ Docteur en géographie issu du laboratoire CRIA – Institut de géographie, Paris 1 Panthéon Sorbonne. Chargée de mission « Partenariats et relations institutionnelles » au Département Développement Numérique des Territoires à la Caisse des Dépôts. 72 avenue Pierre-Mendès France 75914 Paris cedex 13, Tel. 01.58.50.72.16, Fax. 01.58.50.07.31, Mel charlotte.ullmann@caissedesdepots.fr

« challenge » auquel les acteurs publics sont confrontés, à l'échelle de l'Europe élargie. En effet, les 26 régions françaises sont en concurrence parmi les 254 régions européennes. Elles ont pour cela l'opportunité d'utiliser les TIC pour moderniser et renouveler leurs politiques locales. Si on utilise le terme de « challenge », c'est pour rappeler que l'effort de prise de conscience des enjeux freine souvent les volontés des responsables locaux. Dans la réalité, les collectivités territoriales ne sont pas toutes au même stade de réflexion et n'ont pas toutes les mêmes ambitions de développement. En prenant volontairement l'échelon régional, on prend le parti de dire que les régions pourraient avoir plus à gagner que d'autres échelons, car en étant les plus jeunes collectivités et les plus éloignées du terrain, les régions possèdent moins de reconnaissance politique et souvent moins de moyens d'actions que les autres.

A l'échelle européenne où cohabitent différents systèmes politiques (décentralisé, centralisé, fédéral), cet article s'interroge sur les caractéristiques des stratégies numériques des régions et souhaite évaluer leur place dans le millefeuille institutionnel français.

La recherche propose de décomposer la question principale en trois parties. La première consiste à rappeler brièvement les différentes couches du millefeuille institutionnel dans lequel évoluent les politiques publiques du développement numérique : à l'échelle de l'Europe, de la France, et des collectivités locales. Dans un second temps, on posera un cadre théorique à partir de travaux scientifiques, notamment anglo-saxons pour comprendre comment les collectivités locales conçoivent leurs stratégies de développement numérique. Le concept du développement numérique créé en 2000 par le département « Développement des Nouvelles Technologies » (DNTIC) de la Caisse des Dépôts, renvoie aux politiques publiques qui ont recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) pour mener à bien une action de développement territorial, et ce, dans différents domaines. En parallèle, on confrontera des exemples concrets pour définir la nature des politiques régionales en s'appuyant sur l'analyse de trois régions françaises : l'Alsace, Midi-Pyrénées et la Picardie. L'objectif consiste notamment à identifier les projets clés des régions (infrastructures, services et usages), repérer les moyens financiers et humains qui conditionnent les systèmes de gouvernance. La dernière partie est celle de l'évaluation. Une grille de lecture de la mobilisation des acteurs régionaux a été élaborée à partir de trois e-indicateurs : l'effectivité, l'efficacité, l'effort régional.

1. Le rôle des régions passé au crible du millefeuille institutionnel

N. Curien et A. Muet (2003) introduisent leur rapport intitulé *La Société de l'information* sur ces mots : « l'Internet et la révolution numérique déterminent peu à peu la base organisationnelle d'une nouvelle économie fondée sur le réseau ». Cependant, l'évolution des pensées politiques internationales et européennes montre que les télécommunications et l'Internet en particulier relèvent moins d'une logique pure de réseaux mais constituent désormais un enjeu de société à part entière, auquel se rattachent tous les échelons politiques (Europe, Etat, collectivités).

1.1. La stratégie de Lisbonne en toile de fond

L'intérêt de l'Union Européenne (UE) en faveur de la société de l'information et des TIC est assez récent. Si les premières réflexions datent des années 80, les plans d'action ont été établis dès 1993, et les résultats se sont fait sentir à partir de 2002. L'année 2003 marque un tournant important puisque le nouveau cadre réglementaire des télécommunications, appelé « paquet télécoms », est transposé dans le droit des pays par l'ensemble des Etats européens.

La stratégie de Lisbonne définie en 1999 constitue la politique européenne de référence qui fixe des orientations de performance pour les Etats-membres dans une logique de concurrence et de compétitivité, sur laquelle se déclinent les plans eEurope (2002, 2005, 2010). Viviane Reding (2004), commissaire en charge de la société de l'information et des médias, qualifie cette stratégie de « *politique des politiques fournissant un cadre d'action orienté vers des objectifs communs permettant d'évaluer périodiquement l'état de l'Union* ».

Les régions constituent l'échelon de mise en œuvre des programmes européens. Elles représentent aussi un échelon « interface » entre les décideurs supra et infra régionaux pour discuter de la gestion des enveloppes liées aux Contrats de Plan Etat-Région (CPER) et aux Documents Uniques de Programmation (DOCUP). Avec l'entrée de 10 nouveaux pays² dans l'Union Européenne depuis le 1er mai 2004, les régions vont devoir encore plus fortement lutter pour attirer de la valeur ajoutée : hommes, capitaux, entreprises. Elles vont devoir se forger une identité, en développant par exemple des filières locales d'excellence tout en misant sur l'innovation. Elles devront aussi gérer l'accélération de la compétitivité territoriale avec des régions issues des pays Baltes (Estonie en tête), de la Hongrie ou de la Pologne, qui sont déjà très avancées dans le développement numérique.

Les coopérations interrégionales vont également prendre une ampleur considérable, notamment dans le cadre des projets innovants (PRAI, Programme d'actions innovatrices) soutenus par la Commission européenne, ainsi que dans les nouvelles lignes stratégiques du troisième rapport intitulé *Un nouveau partenariat pour la Cohésion : convergence, compétitivité, coopération* de février 2004, les régions des pays industrialisés étant désormais obligées d'établir de tels projets de coopération avec les nouveaux entrants. Les collectivités projettent dorénavant leurs actions dans le cadre de l'Union européenne élargie pour s'intégrer dans la future politique communautaire (2007-2013).

1.2. Le dégageement progressif de l'État

La France a dû adapter sa politique, entre la période du monopole de France Télécom, et la période d'ouverture à la concurrence à partir de 1998. La prise de position des instances nationales date de 1997, avec l'annonce par le gouvernement Jospin du PAGSI (Plan d'Action gouvernemental pour la Société de l'information) ; et a été renouvelée en 2002 par le gouvernement de J-P Raffarin avec le plan RE/SO 2007 (République numérique dans la Société de l'information). Les institutions nationales ont officialisé ce soutien lors des différents comités interministériels (CIADT, CISI, CIRE) qui ont lieu chaque année depuis 2000.

L'Etat et les organismes nationaux ont annoncé pour la période 2000-2006 plusieurs enveloppes financières : en 2001, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) est mandatée pour investir 230 M€ sur ses fonds propres avec une logique d'investisseur. A partir de 2003, la Diact (ex-Datar) a mobilisé 25 M€ à travers des appels à projets pour accélérer l'équipement des territoires non encore couverts : l'appel à projets « accès et services à haut débit pour les territoires » lancé en avril 2005 (5 M€), celui intitulé « TIC et territoires » lancé en cours d'année 2004 (4,6 M€), celui baptisé « technologies alternatives » lancé en juillet 2003 (5,6 M€), celui des « universités numériques » lancé en 2003 (10 M€) et enfin l'appel à projets « télécentres et téléactivités » lancé en septembre 2003 (3 M€). Même si on suppose que d'autres Ministères ou organismes nationaux (DRIRE, CCI) peuvent avoir investi de façon directe ou indirecte pour développer les nouvelles technologies, le bilan financier n'est somme toute pas énorme.

² Nouveaux pays adhérents: Pologne, Hongrie, Slovaquie, République Tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Chypre, Malte.

Ainsi, le dégagelement progressif de l'Etat se compense, en parallèle, par la montée en charge des responsabilités des collectivités territoriales. Cette remise en perspective du rôle et du modèle d'intervention de l'Etat se traduit par le passage d'une logique de programmation nationale à une logique de projets de territoires. Plusieurs facteurs, comme l'ouverture des télécommunications à la concurrence et la décentralisation, ont contribué à changer la place des acteurs dans le jeu territorial.

1.3. La montée en puissance des collectivités locales

L'évolution des responsabilités des autorités locales, notamment au regard de l'annonce du deuxième volet de la décentralisation en 2002, montre que tout se joue dorénavant au niveau des territoires. Les choix stratégiques des collectivités sont dans un premier temps conditionnés par les blocs de compétences définis dans le CGCT (Code Général des Collectivités Territoriales). Sur le champ particulier du développement de la société de l'information, aucune compétence n'est établie ; ce qui signifie que toutes les collectivités sont habilitées à intervenir, et se retrouvent éventuellement en concurrence les unes avec les autres.

Face à l'émergence de l'enjeu du haut débit et soumises à des demandes locales croissantes, les collectivités territoriales françaises ont dû s'emparer du sujet, malgré un cadre juridique et réglementaire longtemps instable. Mais avec l'évolution majeure du Code Général des Collectivités Territoriales (passage de l'article L1511-6 au L1425-1), les collectivités peuvent jouer le même rôle que la majorité de leurs homologues européens : créer des réseaux de télécommunications ouverts aux opérateurs et potentiellement offrir des services.

Les stratégies des collectivités locales s'inscrivent dans une double logique. L'idée est d'abord d'utiliser les nouvelles technologies pour re-créeer du lien social ou encore assurer la continuité territoriale des services publics. L'objectif est aussi de concevoir une image innovante autour d'un projet technologique. Les collectivités françaises se mobilisent donc de plus en plus sur un triptyque de projets : « infrastructures » pour développer la connectivité des territoires, « services » pour favoriser la création des services et des contenus en ligne, « usages » pour favoriser l'appropriation des outils technologiques par les populations.

La politique numérique d'un territoire n'est pas celle d'un opérateur. Un acteur public se soucie du développement global de son territoire, alors que les opérateurs raisonnent en unités territoriales rentables. Comme le rappellent certains géographes (H. Bakis, A. S. Bailly) et aménageurs (J-M Offner), « les réseaux sont des marqueurs de l'espace, car ce sont des infrastructures physiques qui traversent les territoires, agissent au cœur des systèmes existants et favorisent l'émergence d'activités humaines ». Dans ce contexte, l'architecture des réseaux et les stratégies des opérateurs privés créent des inégalités d'accès à l'Internet à haut débit. Ainsi, c'est principalement pour remédier aux carences de la couverture du haut débit et pour promouvoir le développement de services innovants que les collectivités territoriales, et notamment les Régions définissent des projets de développement numérique. A cet égard, les Conseils régionaux ont-ils des stratégies semblables, et si oui, comment quels sont leurs projets d'action ?

2. Les projets numériques des Conseils régionaux

Dans sa thèse³, Philippe VIDAL (2002) défendait déjà l'idée « d'une relative incapacité des régions à articuler vision régionale de la Société de l'information et démarche opérationnelle ». Il soulignait que « la vision nationale (d'équité territoriale) représente un modèle dominant pour la région qui n'abandonne pas pour autant sa volonté de se présenter comme l'acteur territorial pertinent ».

Ici, le postulat consiste à dire que les régions possèdent une stratégie si, et seulement si, elles ont élaboré un projet qui met les nouvelles technologies au service de leurs objectifs de développement local et d'aménagement du territoire. L'analyse des stratégies des régions Alsace, Midi-Pyrénées et Picardie permettra d'avoir un cadre de référence concret. L'objectif est de définir les stratégies numériques de ces trois territoires et de les comparer. Dans un contexte technologique relativement nouveau, comment les acteurs locaux conçoivent-ils leurs stratégies ? Assisté-t-on à une diversité des approches ou à une normalisation des cadres politiques ?

2.1. Gouvernance régionale et développement numérique

Pour comprendre la place des régions dans l'élaboration des stratégies TIC, on a recherché dans la littérature les raisons de la mobilisation des régions et des acteurs publics en général. Une des difficultés d'analyse des situations régionales provient de la multiplicité des jeux d'acteurs, présents dans le millefeuille institutionnel qui empêche d'isoler les trajectoires individuelles. A travers les ouvrages, les thèses et les publications des géographes, on se rend compte que les approches régionales sont encore neuves. Même si on voit se multiplier les études monographiques, il y a encore peu de recherches qui proposent un canevas méthodologique de comparaison des politiques numériques.

2.1.1. Positionnements des régions dans le jeu des acteurs publics

Les résultats de recherche menés en géographie et dans d'autres disciplines des sciences humaines (sociologie, sciences politiques, économie) s'inscrivant au niveau local sont encore rares. C'est pour cette raison qu'il est intéressant de regarder du côté des analyses anglo-saxonnes afin de mettre en perspective la situation des régions françaises.

La « gouvernance numérique » traduit la manière par laquelle les acteurs régionaux se coordonnent entre eux et gèrent leurs ressources (compétences, budgets) au service du développement numérique. Devant le faible nombre d'études abordant la question des modèles de gouvernance propres aux stratégies TIC, la recherche s'est appuyée d'abord sur quelques notions issues des travaux de sciences politiques, parmi lesquelles on a retenu quelques idées clés : celle du « *réflexe institutionnel* » (*institutional reflexivity*) élaboré par Cooke (1997) qui traduit la capacité à prendre conscience de nouveaux enjeux qui obligent à réorganiser la gouvernance des acteurs locaux et à rediriger les stratégies ; ou encore le concept de Sabel (1994) qui montre que les stratégies optimales reposent sur une gouvernance qui sait apprendre en dirigeant (*learning by monitoring*).

Ainsi le degré de volontarisme et l'intensité des coopérations locales entre les acteurs sont considérés comme un facteur de réussite des politiques publiques. Il définit alors la

³ VIDAL P., « La région face à la société de l'information. Le cas de Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes », Thèse de doctorat en géographie et en aménagement, sous la direction d'A. Lefebvre et E. Eveno, Université Toulouse le Mirail, décembre 2002, 381p.

gouvernance en fonction de l'acteur leader, c'est-à-dire en fonction de celui qui a la capacité de collaborer avec d'autres acteurs locaux pour maximiser ses performances économiques.

Une étude menée par l'équipe du RAND (2003) offre une vision assez complète qui propose des systèmes de gouvernance directement appliqués aux TIC. Cette étude a analysé les modèles des politiques numériques dans quatre états américains (Illinois, New York, Californie, Pennsylvanie). Cette étude souligne l'importance du soutien des décideurs (politiques, économiques) pour la valorisation des politiques numériques locales. Les modèles de gouvernance des régions françaises peuvent être compris à partir des conclusions de l'étude qui consistent à dire qu'il n'existe pas un seul système unique de gouvernance régionale, mais plutôt trois modèles qui se définissent de la manière suivante :

Le premier est celui du modèle de « gouvernance intégrée » (*consolidated control*) où la stratégie numérique est définie et mise en œuvre par un acteur unique. C'est la collectivité commanditaire qui contrôle la chaîne de décision stratégique.

Le second modèle est celui de la « gouvernance collaborative » (*collaborative leadership*) menée par plusieurs services de la collectivité et par une agence locale de développement. Ce modèle nécessite une coordination des acteurs, ce qui est moins facile à faire lorsque les acteurs sont nombreux.

Le dernier est celui de la « gouvernance délégente » (*advocacy*) où la collectivité régionale joue un rôle de coordination, de communication et de contrôle, mais délègue les fonctions de développement à une structure tiers (agence de développement).

2.1.2. La place des régions françaises dans la gouvernance numérique

En France, le positionnement stratégique des régions parmi les autres collectivités locales paraît plutôt en retrait sur le chantier du numérique. Au regard des régions étudiées, trois types de positionnements sont possibles. En premier lieu, la région pilote en direct un projet, comme c'est le cas avec le projet d'infrastructure à haut débit en Alsace. Le modèle alsacien se caractérise par une région « leader », avec une gouvernance intégrée où la région est « chef de file ». La principale difficulté qui se pose alors est de fédérer les échelons infra-régionaux autour du projet de réseau et conserver le rôle de « collectivité pilote » sans paraître vouloir tout contrôler. La région Midi-Pyrénées se positionne davantage comme un « partenaire volontariste », qui prend la main sur certains sujets tout en servant d'appui politique et financier sur les projets des autres territoires (gouvernance collaborative). La région participe à la réalisation et au suivi des projets généralement en tant que co-financeur. La région Picardie s'inscrit en continuité de ce modèle, en tant que « partenaire modéré » préférant laisser la main aux autres acteurs locaux (gouvernance délégente).

Les projets locaux varient en fonction des intérêts socio-économiques des territoires. Les projets d'infrastructures sont révélateurs du positionnement des Conseils régionaux parmi les autres collectivités. En 2006, seule la région Alsace a réalisé un projet d'infrastructure publique ouverte à l'échelle régionale ; Midi-Pyrénées et Picardie ne possèdent que leur propre réseau public fermé (GFU).

Les projets dominants de services sont porteurs de l'identité stratégique de la politique numérique. L'Alsace a mis en place des initiatives pour créer de nouvelles dynamiques économiques (Pôle image) associant les entreprises, les centres de formation et de recherche. Midi-Pyrénées se caractérise par une politique tournée vers les citoyens, avec l'objectif d'améliorer les services publics, notamment en terme d'administration électronique. La Picardie souhaite faire des nouvelles technologies un levier favorable à l'éducation et à la formation.

Les projets d'usage révèlent l'engagement social des régions : les différences d'engagement pourraient s'expliquer d'ailleurs par la tendance politique : les deux régions les

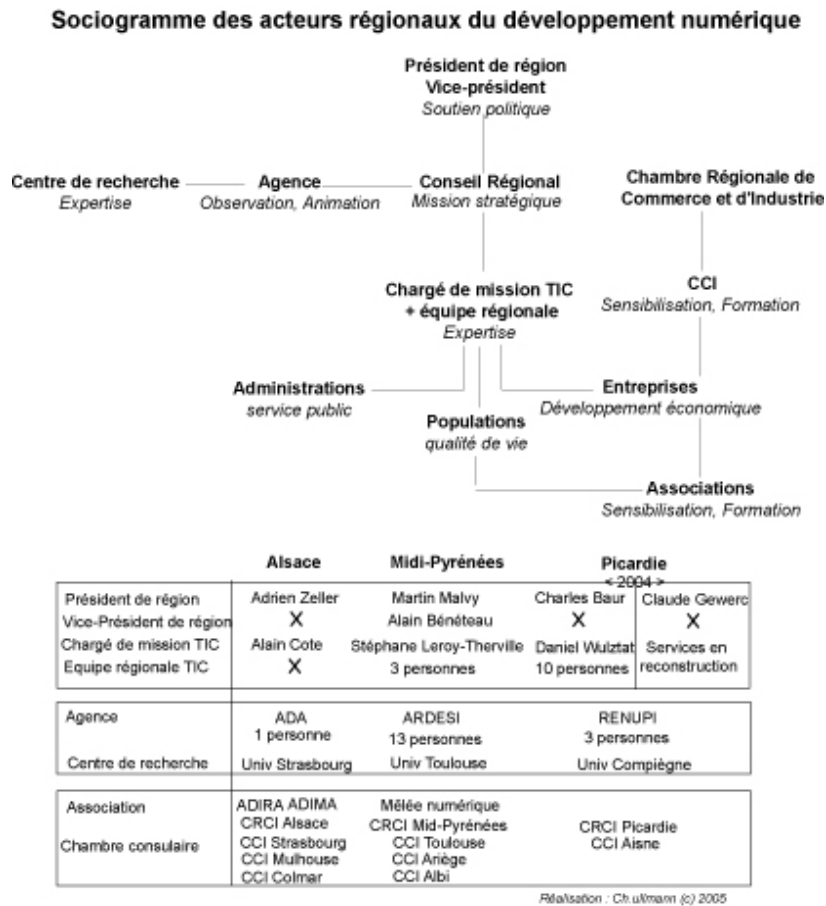
plus rurales (Midi-Pyrénées, Picardie), font davantage d'efforts pour aider les individus dans l'apprentissage et l'accès aux nouvelles technologies ; alors que l'Alsace, fortement urbanisée, accorde plus d'importance au développement économique et à l'attractivité territoriale.

Au regard des moyens financiers contractualisés et des effectifs humains mobilisés, les trois régions ne se situent pas au même niveau. Chaque collectivité locale possède des contrats de co-financement avec les autorités nationales (CPER) et européennes (DOCUP) qui recensent les priorités régionales sur la période 2000-2006. A l'heure des négociations de ces contrats, en 1999, l'enjeu des nouvelles technologies était moins bien perçu qu'en 2005. Le développement numérique reste d'ailleurs toujours considéré comme une mesure facultative et rarement prioritaire. Pourtant, quelques régions comme Midi-Pyrénées ont accordé rapidement de l'importance à ce domaine, en proposant des actions concrètes et structurantes. Le budget TIC prévu par le CPER Midi-Pyrénées est d'ailleurs le plus élevé parmi les trois régions étudiées. Le volet TIC dans le CPER Alsace est très mince et l'enveloppe financière est la plus faible. La Picardie est dans une situation intermédiaire car dès 1999, la région a souhaité faire le pari de la spécialisation pour miser sur l'éducation et la formation.

Lorsque l'on se réfère aux moyens humains, on constate que le soutien des figures politiques est essentiel pour crédibiliser les politiques numériques mises en œuvre. En cela, la politique numérique de Midi-Pyrénées est soutenue par deux figures de la présidence de région (M. Malvy, A. Bénétou) ; celle de l'Alsace par le Président de région (A. Zeller). La Picardie est la moins bien dotée, puisque le changement de présidence en 2004 a fragilisé la politique régionale dans son ensemble.

Les agences locales constituent la cellule d'animation, de veille et de communication des Conseils régionaux. L'ARDESI en Midi-Pyrénées paraît être l'agence la plus efficace de par son ancienneté, ses effectifs humains (4-5 personnes) et l'ampleur de ses actions (publications, animations, productions, etc.). L'agence de développement alsacienne (ADA) possède une compétence plus généraliste et ne compte qu'une personne en charge des nouvelles technologies. L'agence RENUPI en Picardie est une structure encore neuve (3 personnes), puisqu'elle s'est structurée en 2004, mais pourrait évoluer plus vite que ses homologues, en tirant parti de leurs expériences passées.

Fig. 1 : Sociogramme des acteurs régionaux du développement numérique



Globalement, l'intérêt régional pour le développement numérique reste faible, car peu d'élus régionaux se sont appropriés le sujet, les équipes comptent encore trop peu d'experts TIC et manquent de compétences (techniques, juridiques) et de moyens financiers. Les TIC relevant encore des compétences facultatives des régions, les efforts de mobilisation dans ce domaine restent dans l'ensemble relativement modestes, même si les régions commencent à lancer des projets dans le domaine des réseaux, des services et des usages.

2.2. Des initiatives de développement des réseaux

La couverture haut débit du territoire est un enjeu majeur dont les collectivités françaises se sont emparées au début des années 2000, afin de rassembler les conditions d'un aménagement territorial cohérent et favoriser l'attractivité régionale. Mais, la mobilisation des acteurs varie d'un territoire à l'autre et ne se traduit pas de la même manière dans le choix des projets.

2.2.1 Des conseils régionaux, spectateur ou acteur de l'aménagement du territoire ?

Pour repérer les méthodes d'analyses des projets TIC, on s'est intéressé à plusieurs articles américains : les premiers portant sur les projets d'infrastructures locaux, les autres sur des projets de services et d'usages proposés par cinq villes américaines.

Parmi les études de cas, le sujet des infrastructures de télécommunications est abordé de façon assez analytique car les auteurs soulignent le manque de données. Si les municipalités s'intéressent aux télécoms, c'est principalement pour renforcer leur compétitivité, mais c'est aussi parce qu'elles sont insatisfaites des prestations des opérateurs locaux. Dans un de ses articles, Mitchell Moss (1997) présente l'exemple de la ville de Tacoma, aux Etats-Unis, qui s'est appuyée sur sa régie d'électricité pour construire un réseau métropolitain en fibres optiques. L'auteur précise que si la ville a envisagé de construire un réseau pour ses besoins propres, elle se méfie tout de même des effets pervers que pourrait engendrer le recours systématique aux nouvelles technologies. La ville craint par exemple que ses commerces locaux de proximité ne soient victimes du commerce électronique car les consommateurs, pouvant commander leurs courses en ligne, limiteraient aussi leurs déplacements dans les commerces.

Des chercheurs américains, S. E. Gillet, W. H. Lehr et C. Osorio (2003), constatent le manque d'informations sur les facteurs qui incitent les collectivités à agir pour stimuler la concurrence locale du secteur des télécommunications et favoriser le déploiement des nouvelles technologies. Selon eux, les politiques manquent très souvent d'expérience et sont obligées de réinventer ce que les autres ont déjà fait. La valeur ajoutée de leur analyse vient du fait qu'ils proposent de définir les stratégies des politiques locales en fonction de quatre rôles.

D'abord, les municipalités peuvent être vues comme des « utilisateurs » des réseaux à haut débit, visant à satisfaire leurs propres besoins. Dans ce cas, les acteurs publics construisent ou font construire leur propre réseau (groupe fermé d'utilisateurs, GFU) et passent des marchés de services avec des fournisseurs d'accès. L'agrégation de la demande publique se fait d'ailleurs souvent à l'échelon de la région.

Ensuite, les municipalités peuvent adopter le rôle de « régulateur neutre » c'est-à-dire qu'elles agissent sur la réglementation par le biais des lois. Leurs actions peuvent par exemple permettre d'assouplir les conditions de développement commercial des opérateurs (droits de passage, dégroupage) et de répartition territoriale des infrastructures (localisation des antennes dans le paysage urbain).

Les municipalités peuvent également avoir une fonction de « financeur » en investissant aux bénéfices des utilisateurs comme des opérateurs de réseaux. Leur engagement peut être direct ou indirect, et prendre la forme de programme de planification, d'aide à l'équipement, de réduction d'impôts pour les entreprises rurales sur des frais télécoms, pendant une certaine durée.

En dernier lieu, les acteurs locaux peuvent jouer le rôle « d'opérateur d'infrastructures de télécommunications », sur un ou plusieurs niveaux de la chaîne de valeur (réseaux, transports, services). Aux Etats-Unis, beaucoup de régies municipales d'électricité (dans les états de l'Iowa ou de l'Utah) se sont lancées dans la gestion des réseaux de télécommunications. Les premières données recueillies sur les activités des régies municipales américaines révèlent que les régies sont souvent situées sur des communes de taille moyenne et sur des communes rurales. Les acteurs publics ont vocation à agir à la fois sur les zones non rentables (mission d'intérêt général) et sur les zones desservies par le privé (mission de régulation et de mutualisation).

S. Strover et L. Berquist (2000) confirment le manque de données sur les actions locales qui ont suivi la libéralisation du secteur des télécommunications aux Etats-Unis, à partir de la loi de 1996 (*Telecommunication Act*). Ils constatent que certains états américains autorisent

les municipalités à développer leur propre réseau de télécommunications, alors que d'autres interdisent formellement ce type de projets locaux. Les initiatives réussies ont été menées dans de petites municipalités qui possédaient déjà un réseau câblé ou une « régie d'électricité » (*utility*) locale.

Bien que tous les auteurs s'accordent à souligner le manque de données, ces quelques exemples tirés du contexte américain montrent que certains acteurs locaux s'approprient de plus en plus la question des réseaux et en font un véritable sujet stratégique de leur politique locale. Ainsi, dans l'écriture d'un plan stratégique de développement numérique, il s'agit de développer une politique d'intervention pour combler les manques et gommer les disparités d'accès et de qualité de services. L'idée est aussi de faire venir les opérateurs privés sur des infrastructures, qu'ils n'auraient pas mis en place eux-mêmes. Les collectivités régionales se positionnent soit comme « chefs de file » ou « chefs d'orchestre » pour réaliser une infrastructure régionale en reliant les projets des collectivités ; soit comme « appuis /supports » et « guichets financiers » pour faire émerger des projets locaux.

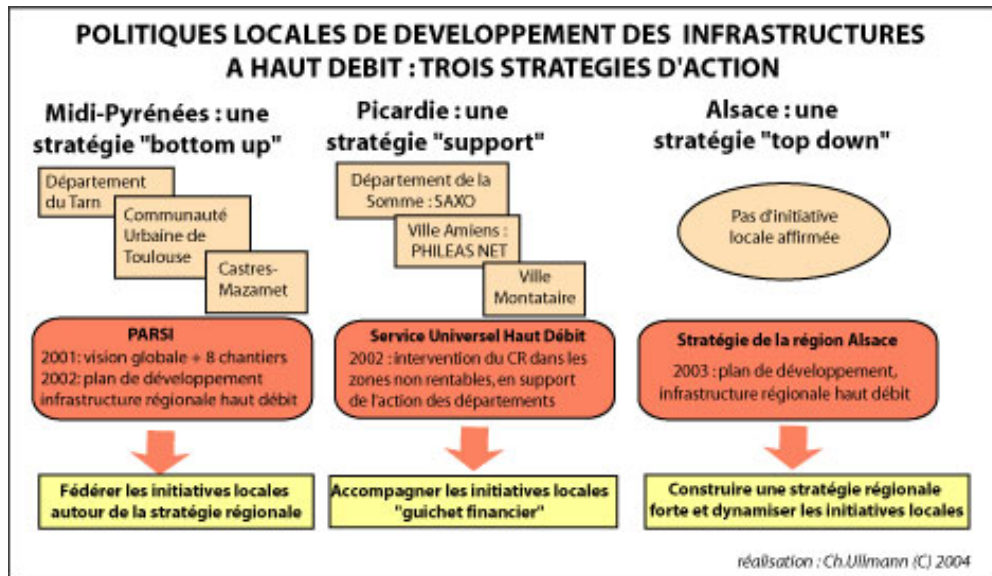
2.2.2. Le cas des régions Alsace, Midi-Pyrénées et Picardie

Le Conseil régional d'Alsace a élaboré un projet d'infrastructures, adopté en 2003, reliant trente villes – grandes, moyennes et petites – par un réseau de 900 km. L'originalité de cette initiative réside dans l'utilisation optimale de l'existant, notamment des réseaux câblés déjà installés.

La région Midi-Pyrénées a choisi de réaliser en 2001 un Programme d'Action Régional pour la Société de l'information (PARSI) et a prévu en 2002 le projet d'une « infrastructure régionale à haut débit » interconnectant les villes principales. Mais l'initiative de la région est arrivée un peu en décalage par rapport aux initiatives pionnières nées à l'échelle des intercommunalités et des départements : réseau du Tarn (300 km de fibres noires sur 22 villes), réseau de Castres-Mazamet. La communauté urbaine de Toulouse a également mené son projet de boucle locale, baptisée IMT (Infrastructure Métropolitaine de Télécommunications) finalisé en 2001. Par conséquent, la région possède plutôt une fonction d'appui, face à des collectivités qui agissent de façon indépendante et quelque fois sans réelle cohérence.

La région Picardie entend réaliser une infrastructure de collecte interurbaine sur ses trois départements. Son « Schéma régional de développement des infrastructures de télécommunications » (SReDIT) prévoit des liaisons entre les principales villes, les départements et les régions voisines. Le Conseil régional a mis en place pour 2005 le dispositif « Service universel haut débit » (SUHD), qui fournit un accompagnement financier et logistique pour les collectivités qui souhaitent développer des projets de boucles locales en créant des conditions de concurrence entre les opérateurs. Cependant, plusieurs territoires ont choisi de partir plus tôt en menant leur propre projet d'infrastructure : le réseau SAXO reliant Abbeville, Amiens, et St Quentin ; le réseau public Phileas-net sur le district du grand Amiens, ou plus récemment, le réseau départemental de l'Oise. Ainsi, les logiques dominantes de développement sont tirées par les départements (l'Oise en tête, la Somme, puis l'Aisne) et les agglomérations (Compiègne, Beauvais, Amiens).

Fig. 2 : Politiques locales et infrastructures à haut débit : trois stratégies d'action



En somme, peu de régions se lancent seules dans une démarche de création d'infrastructure locale à haut débit. On constate d'ailleurs une relation entre la géographie régionales et la capacité à développer un réseau ; car les régions qui s'investissent de façon autonome sont davantage les petites régions comme l'Alsace. Les plus grandes, comme Midi-Pyrénées, interviennent davantage en appui aux projets de réseaux métropolitains et départementaux. Le positionnement des échelons régionaux est d'autant plus complexe lorsque les collectivités sont nombreuses, et que plusieurs d'entre elles sont associées à des initiatives pionnières.

De façon proportionnelle aux budgets des territoires, on remarque que ce sont davantage les départements et les communautés d'agglomérations qui investissent dans le déploiement d'infrastructures publiques de télécommunications. Les réseaux des collectivités locales - au nombre d'une cinquantaine en 2006, réalisés ou en cours - ont dépassé le milliard d'euros d'investissement, dont 64 % environ proviennent de subventions publiques, soit 680 M€. Ces subventions proviennent d'abord du Fonds européen de développement régional (FEDER), mais aussi du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) issus des Contrats de plan Etat-région (CPER) et des collectivités elles-mêmes. Les 36 % restant sont financés par les délégataires que sont les opérateurs, les intégrateurs, les équipementiers ou encore des industriels, réunis ou pas dans des consortiums, sociétés mixtes ou syndicats d'agglomération, voire par la Caisse des Dépôts.

Jusqu'en 2004, la France faisait partie des cinq derniers pays européens où les collectivités étaient limitées dans leurs compétences en matière de télécoms. Au bout de cinq années de débats (1999-2004), l'article L1511-6 régissant le droit des collectivités dans le domaine des télécoms a été abrogé, et un nouvel article (L1425-1) a été intégré parmi les compétences locales de services. De ce fait, les collectivités locales peuvent désormais passer de simples gestionnaires d'infrastructures neutres au métier d'« opérateur d'opérateurs », que les anglo-saxons nomment « *carriers'carrier* ». Elles obtiennent le droit d'être, dans certaines

conditions du marché, opérateurs de services, c'est-à-dire qu'elles ont la capacité d'offrir, et donc de déléguer, des services de télécommunications ou Internet aux clients finaux.

En novembre 2004, la Commission a approuvé le financement public de projets haut débit dans le département des Pyrénées-Atlantiques, du Limousin, en Ecosse et dans les Midlands. S'appuyant sur le décret Altmark, la Commission a décidé que, dans certaines conditions, le co-financement public d'une infrastructure ouverte de haut débit constituait la compensation d'une obligation de service d'intérêt économique général (SIEG) et non une aide d'Etat.

En définitive, les collectivités territoriales ont obtenu en 2004 une double reconnaissance juridique et politique de leur rôle et de leurs actions, de la part des instances nationales et européennes.

2.3. Les territoires et les populations, au cœur des stratégies numériques des régions

Les technologies offrent de nouvelles opportunités de modernisation des politiques publiques locales, et constituent un moyen de renouveler l'offre de services publics : qualité de l'information en ligne, téléprocédures, etc., et ce, dans différents domaines : administration, éducation, culture, développement économique. Pour l'échelon régional qui reste assez loin des usagers, il s'agit de créer davantage de cohérence entre les différentes offres de services des collectivités (départements, communes) pour répondre aux besoins des citoyens.

2.3.1. L'apprentissage des TIC, le socle d'une stratégie dynamique

L'introduction des nouvelles technologies ne peut se faire sans une acculturation et un apprentissage des populations. Aussi bien au sein du monde éducatif, professionnel que dans la vie de tous les jours, il est important que les individus disposent d'un minimum de connaissance et sachent utiliser ces outils. Les acteurs publics locaux reconnaissent cet enjeu et beaucoup d'entre eux en font un objectif prioritaire et un moyen de médiation avec leurs administrés.

J. B. Horrigan (2005) a analysé les politiques de cinq villes américaines (Austin, Cleveland, Nashville, Portland, Washington) choisies pour leur diversité géographique et économique. La méthode d'analyse cherche d'abord à classer les projets numériques des villes pour ensuite comprendre leurs impacts sur le capital social. Selon le politologue Robert Putnam (1993), le capital social se caractérise par « les images de l'organisation sociale, comme les croyances, les normes et les réseaux qui peuvent accroître l'efficacité de la société en favorisant les actions de coopération ». L'auteur s'interroge sur les évolutions potentielles des règles institutionnelles et sociales liées à l'émergence d'Internet. L'hypothèse de R. Putnam consiste à dire que c'est par la création de nouveaux contenus en ligne que les changements de mentalités et d'usages apparaissent.

Dans les cinq villes étudiées, la variété des projets illustre la variété des préoccupations locales. Certaines villes (Portland, Cleveland) considèrent l'accès à Internet comme un service public, qui doit être fourni dans les quartiers et dans les nouveaux lotissements. L'éducation des populations est un des thèmes récurrents dans les cinq villes étudiées, mais certaines (Austin, Washington) en font un objectif fort : Internet est utilisé comme un outil de réduction de l'illettrisme, un moyen d'apprentissage pour les personnes à revenu modeste, un outil de médiation entre les jeunes et les personnes âgées. Dans les villes de Portland et Cleveland, des associations de quartiers ont pris l'initiative de proposer des ateliers informatiques de formation et d'animation, en réponse aux demandes locales. Dans les zones d'activités économiques de Washington, Austin et Portland, des programmes d'initiation

à Internet ont été mis en place par les communautés, les Chambres consulaires et les centres de formation professionnelle. La ville de Nashville a mis en place une stratégie de développement des usages à travers le programme « *Designing a community online* », pour améliorer l'accessibilité des individus aux outils technologiques et accroître leur participation à la vie locale. Pour cela, de nombreux espaces publics numériques ont été ouverts et le site web interactif de la ville a été créé pour informer les habitants en temps réel.

En terme d'impacts, l'analyse montre que ces initiatives locales ont permis la création de nouveaux réseaux sociaux, l'animation de la vie de quartier et l'augmentation des déplacements à pied. L'émulation sociale a favorisé l'accroissement de contenus en ligne, par les institutions locales elles-mêmes dans un objectif d'information et de continuité des services publics, mais aussi par les individus qui créent leurs propres pages personnelles. En dernier lieu, l'auteur souligne les points-clés du développement de ces initiatives locales (le rôle moteur des individus, le soutien financier des autorités publiques) et les moyens de les soutenir dans le temps (encourager les rencontres entre différents groupes sociaux et stimuler la multiplication des modèles de développement).

Cette analyse est intéressante car elle montre que les acteurs locaux peuvent construire un projet de territoire à partir des TIC et en tirer rapidement des bénéfices. Si l'ensemble des projets TIC voient le jour, c'est parce qu'ils sont menés à bien par des acteurs locaux, sensibles aux besoins du terrain et à leurs objectifs de développement local. Mais il faut à présent analyser les systèmes de gouvernance propres aux projets TIC pour permettre d'identifier les facteurs de succès des stratégies TIC.

2.3.2. Les projets TIC des régions : entre spécialisation et diversification

Voit-on émerger un référentiel uniforme des politiques régionales françaises, modelé par les outils de mise en œuvre ? Les politiques numériques locales sont influencées par les schémas nationaux et européens et encore plus fortement par les documents de programmation (CPER, DOCUP). Certaines régions, comme l'Alsace et Midi-Pyrénées ont pris l'initiative de rédiger des documents stratégiques, engageant leur responsabilité politique et mobilisant les moyens nécessaires. L'implication des régions se mesure par les moyens financiers et humains alloués à la question du développement numérique.

Au-delà des réseaux, les régions utilisent les TIC à la fois comme un nouvel outil et un enjeu de leurs politiques de développement local. Pour décrypter les approches stratégiques des collectivités, il est intéressant de distinguer parmi les projets de services et d'usages, ceux qui relèvent des actions prioritaires, et ceux qui appartiennent aux thématiques secondaires.

L'approche de l'Alsace est fortement « spécialisée ». Au regard des différents projets, la démarche prioritaire est orientée vers le monde économique : il s'agit bien d'envisager les hauts débits comme un moteur de développement local et de renforcement de l'identité alsacienne. L'accent est mis sur : (1) le déploiement des infrastructures et la mise en cohérence de l'accès sur les territoires ; (2) la formation des acteurs économiques et l'émergence d'une intelligence collective (entreprises-recherche); (3) la création d'une identité « novatrice » à travers le concept de « Pôle Image ». Ce dernier programme vise d'ailleurs à fédérer l'ensemble des activités et des matières grises, liées aux nouvelles technologies et à l'audiovisuel pour créer des centres de compétences. L'objectif est de rassembler les acteurs utilisateurs actuels ou futurs de hauts débits pour leur offrir des services et des solutions adaptées à leur métier.

La région Picardie adopte elle aussi une stratégie assez « ciblée » avec une majorité de projets tournés vers l'éducation et la formation. Ce choix se justifie entre autres parce que la région est classée avant-dernière parmi l'ensemble des régions en terme de réussite scolaire. Depuis 1995 déjà, la région a lancé le projet pédagogique expérimental, Educapole, utilisant des outils de travail partagé et visant à introduire les technologies de l'information au sein des

lycées. Dans un souci d'équité sociale, le Conseil régional a lancé en 1997 l'opération « Picardie en ligne », en partenariat avec les structures intercommunales, qui permet d'offrir aux populations le moyen de s'initier à l'utilisation de la micro-informatique, du multimédia et de l'Internet, dans des lieux publics. La Picardie est en phase de devenir le laboratoire de la e-éducation et de la e-formation. A ce titre, la région a mis en place un projet d'Espace Numérique de Travail (ENT) soutenu par les acteurs locaux et la Caisse des Dépôts pour offrir aux lycéens et collégiens un bureau virtuel, accessible par les professeurs et les parents d'élèves.

A l'opposé, les projets de Midi-Pyrénées sont plus « diversifiés » et portés par plusieurs types d'acteurs, mais présentent comme objectif dominant, l'accès et l'appropriation des technologies Internet par les citoyens. Le PARISI décrit 8 axes et 37 mesures qui peuvent être regroupés en trois domaines d'action : (1) le déploiement des infrastructures sur les territoires ; (2) le déploiement des services à valeur ajoutée dans la plupart des activités : éducation, santé, formation, culture, tourisme, administration électronique, soutenu fin 2002 par une politique originale de services en ligne et d'amélioration de la qualité des sites publics (téléprocédures) dans une logique de développement de la e-administration ; (3) l'appropriation des usages par les populations et les entreprises locales à travers le développement d'espaces publics numériques (plus de 200 à ce jour).

Même si les stratégies des collectivités locales sont encore assez « neuves », on observe des résultats probants en termes d'attractivité (les réseaux à haut débit soutenus par les collectivités) et d'innovation (les services publics se diversifient). Mais, il reste un défi de taille, celui de la comparaison entre les initiatives régionales, pour identifier les clés de la réussite des politiques numériques.

3. Les « e-indicateurs » de la mobilisation des régions sur les TIC

Evaluer les impacts des stratégies TIC permet, entre autre, de justifier l'intervention des acteurs publics. Beaucoup de recherches s'attachent à mesurer les transformations territoriales liées aux TIC ; mais peu d'entre elles permettent d'évaluer les retombées des politiques publiques, par exemple sur l'organisation territoriale, sur la qualité des services publics, sur l'apprentissage et l'usage des TIC par les usagers (entreprises, administrations, individus). H. Bakis (1984) souligne que « dès lors que l'on étudie un espace complexe sujet à mille influences conjuguées, comme une ville ou une région, il sera plus difficile de cerner la structuration induite par les télécommunications sur l'organisation régionale ».

Afin de construire une grille d'évaluation du positionnement des régions Alsace, Midi-Pyrénées, et Picardie, trois « E-indicateurs » ont été définis : l'efficacité des stratégies, l'effectivité des moyens et l'effort régional.

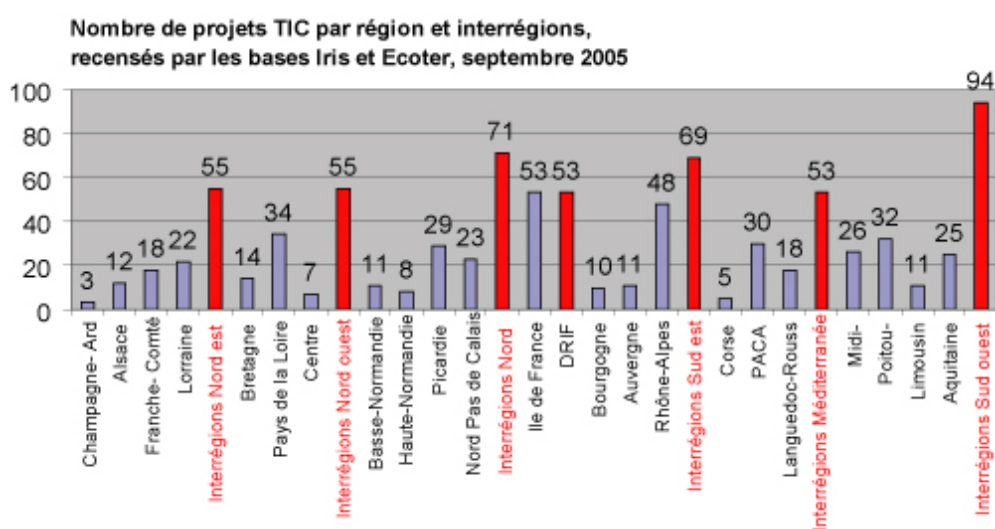
3.1. L'efficacité des stratégies numériques : projets clés

L'efficacité des stratégies numériques a été mesurée par trois éléments : d'abord, le nombre de projets TIC et la fréquence de l'intervention des Conseils régionaux comme porteur de projet à partir d'une base de 450 projets recensés par la mission ECOTER et l'Observatoire IRIS sur la période 2004-2005 ; ensuite, l'affichage marketing des stratégies TIC sur les sites web des régions (analyse des sites web des régions en 2004 et 2005) ; et enfin, la nature des projets TIC par rapport aux compétences des régions.

Plusieurs analyses ont été effectuées en changeant l'angle d'approche géographique. D'abord, en considérant le nombre de projets TIC dans les espaces interrégionaux, on observe que le quart sud-ouest dont fait partie Midi-Pyrénées (26 projets) est le plus dynamique. En seconde position, on retrouve les régions du quart nord, tirées notamment par la Picardie (29 projets). L'Alsace fait partie des régions les moins productrices, enregistrant seulement une douzaine d'actions. Lorsque l'on considère seulement les régions, on constate qu'en Alsace et

en Picardie, près de 25 % des initiatives sont soutenues par le Conseil régional, tandis qu'ils ne sont que 15 % en Midi-Pyrénées. Par ailleurs, ces résultats se recoupent avec le degré de soutien politique et financier des Conseils régionaux envers les autres échelons qui est le plus fort en Picardie, puis en Alsace (où le rôle de la région est devancé de peu par les intercommunalités) et enfin en Midi-Pyrénées (qui arrive en troisième position après les départements et les associations).

Fig.3 : Nombre de projets TIC par région et interrégions recensés par les bases Iris et Ecoter, septembre 2005

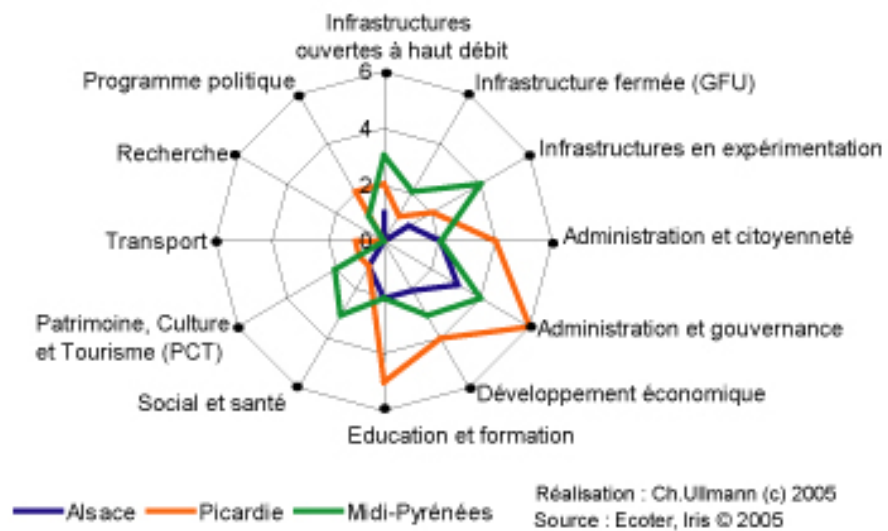


La seconde approche a consisté à établir le « profil numérique » des trois régions, permettant ainsi de comparer la diversité des thématiques de projets TIC. Il s'avère que la Picardie rassemble la plus grande diversité de projets (11 thèmes sur 12) par rapport à Midi-Pyrénées (10 thèmes) et à l'Alsace (5 thèmes). Ces éléments amènent à penser que le maintien du leadership et la spécialisation du profil numérique contribuent à créer l'efficacité de la stratégie de l'Alsace à court terme. Même si la Picardie garde un rôle majeur dans la conduite des projets locaux, la région s'inscrit dans un modèle de projets plus diversifiés. Quant à Midi-Pyrénées, le positionnement régional est encore relativement faible par rapport aux autres échelons territoriaux, et les projets soutenus par la région restent très diversifiés.

Une cartographie des projets clés portés par les régions (hors appel à projet) révèle que les projets directement portés par les Conseils régionaux sont ceux qui s'inscrivent directement dans leur champ de compétences. On remarque trois types de projets dominants : les réseaux d'infrastructures fermées (GFU) dédiés au monde de l'éducation et de la recherche, les initiatives de formation à distance et les espaces publics numériques. Au-delà, les régions se positionnent aussi de plus en plus sur des projets de services publics (administration électronique), de transport, de tourisme et de culture ou encore sur le développement économique (pôle de compétences TIC).

Fig.4 : Profil numérique des régions Alsace, Midi-Pyrénées et Picardie

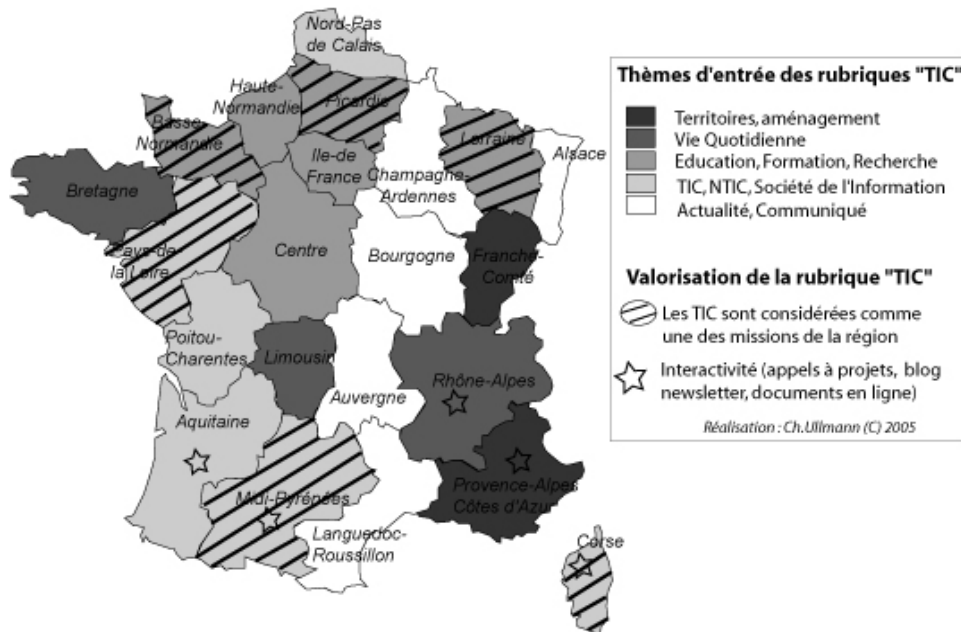
Profil numérique des régions Alsace, Midi-Pyrénées et Picardie



En analysant le contenu des sites web régionaux, on constate que l'Alsace ne communique pas un mot sur sa stratégie TIC. La région fait partie des territoires « peu communicants » qui classent les TIC dans la rubrique « actualité ». Midi-Pyrénées affiche la rubrique TIC comme un domaine de compétence à part entière, ce qui témoigne d'un fort positionnement. La Picardie considère les TIC comme un sous-thème des politiques d'éducation et de recherche.

Fig. 5 : Analyse des discours politiques « TIC » sur les sites des Conseils régionaux, 2004-2005

Analyse des discours politiques "TIC" sur les sites web des Conseils régionaux, 2004-2005



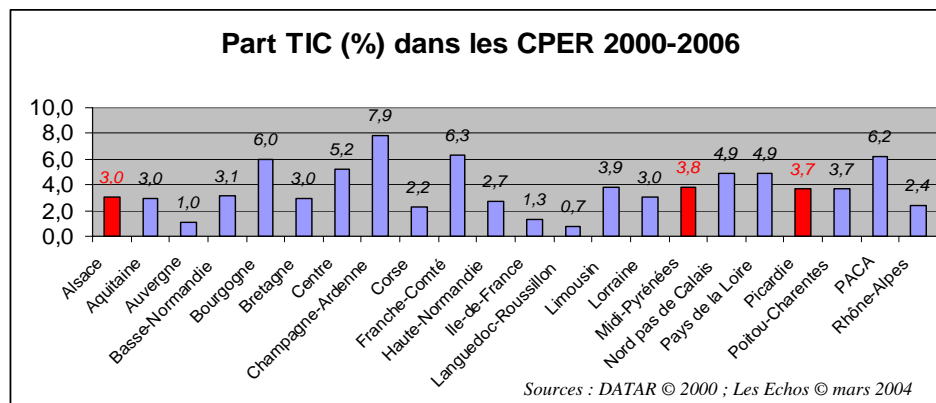
3.2. L'efficacité des moyens humains et financiers

L'efficacité des moyens correspond à l'écart entre la phase de programmation et la phase de consommation des investissements.

L'Alsace ne mobilise que 3 % de son budget pour les TIC, alors que Midi-Pyrénées et la Picardie y consacrent respectivement 3,8 % et 3,7%. Ces chiffres correspondent aux prévisions définies en 2000. Qu'en est-il dans les textes des CPER régionaux, à partir de la révision à mi-parcours en 2003 ?

L'objectif de ce troisième indicateur est d'évaluer si les stratégies TIC ont mobilisé l'ensemble des financements disponibles, au niveau local mais aussi national et européen. Ainsi, l'Alsace a utilisé les fonds européens pour plus de la moitié de ses projets, tandis que Midi-Pyrénées ne l'a fait que pour un tiers de ses projets et la Picardie pour seulement 15 %.

Fig. 6: Part TIC (%) dans les CPER 2000-2006



Globalement, les régions consomment leur budget TIC sur leurs thèmes dominants : les infrastructures en Alsace, les services et usages en Midi-Pyrénées et les usages en Picardie.

A partir de la base des 450 projets (Iris et Ecoter), on remarque qu'il n'existe pas de budget type par projet mais quelques tendances générales se dessinent toutefois. En ce qui concerne les projets d'infrastructures ouvertes, les budgets varient en fonction de la dimension géographique du projet. Ainsi, les projets d'envergure régionale qui sont portés par de petites régions s'évaluent en moyenne à 36,8 M€. Effectivement, le budget du réseau alsacien est de 44 M€, celui de la Corse est de 36,5 M€ et celui du Limousin est de 30 M€. Les réseaux soutenus par les départements se montent, en moyenne, à 30-35 M€. A cet égard, on peut penser au projet de l'Oise qui s'élève à près de 50 M€. Les réseaux métropolitains (MAN, *metropolitan area network*) sont jugés moins consommateurs d'investissements puisque la moyenne est de l'ordre de 13 M€. Mais, il faut considérer qu'un réseau métropolitain en fonction de sa taille peut varier entre quelques centaines de milliers d'euros pour les petites boucles et jusqu'à une douzaine de millions d'euros pour les plus grandes. Le coût des réseaux fermés liés à Renater doit être considéré annuellement car après avoir investi dans la création du réseau de collecte, les régions payent chaque année le service d'accès aux télécommunications. Le budget annuel varie en fonction de la taille : les réseaux métropolitains coûtent en moyenne 2,6 M€, les réseaux régionaux coûtent près de 12,9 M€. A cet égard, il est intéressant de constater que le budget annuel dédié à Aster II est de 11 M€, tandis qu'il n'est que de 2 M€ pour le réseau RRT de Picardie. En dernier lieu, les projets d'expérimentations menés par l'ensemble des collectivités s'élèvent en moyenne à 540 000 €. Ce chiffre est tiré à la hausse par les projets qui expérimentent les technologies satellitaires. Par exemple, l'investissement de l'expérimentation Wi-Fi menée à Amiens était de 150 000 €. Il est bien plus difficile de généraliser le coût des projets de services et d'usages sans expliciter la nature de ces projets, car le coût varie selon le thème, le type, le porteur de projet et même selon la durée du projet. En reprenant la typologie des 12 thèmes, on peut donner quelques échelles de grandeur par type de projet.

Dans la rubrique « administration et gouvernance », on peut repérer quatre types de projets. Le plus coûteux est celui de la formation des élus aux enjeux des TIC (890 000 €). Les autres types de projets constituent de nouveaux outils de travail pour les administrations, comme les systèmes d'information géographique (SIG) qui coûtent en moyenne 90 000 € ; ou comme les intranet et extranet (66 000 €) qui mettent en réseau les sites administratifs des collectivités. Le dernier type de projet concerne le développement de sites Internet et de

portails territoriaux, représentant des investissements proches de 200 000 €. A ce titre, l'ouverture du site « mairies en ligne » de Bocage-les-trois-vallées en Picardie a coûté 280 000 €.

Sous le thème « administration et citoyenneté », on distingue des projets d'espaces publics numériques dont l'investissement moyen est d'environ 3 M€ mais aussi des projets de bornes et de systèmes d'information publique qui représentent près de 125.000 €. Par exemple, les ateliers multimédias de la ville d'Amiens représentent un investissement de 1 M€ et 300 000 €/an de fonctionnement. Mais en réalité, les coûts varient d'une structure à l'autre en fonction de nombreux paramètres. Le montant moyen attribué à un espace Point Cyb est évalué en 2004 à 9 376 €/an, alors que le dispositif Cybercommune situé en Bretagne coûterait en moyenne 2 865 €/an pour la région et environ 7 945 € (hors coût de création et en intégrant les aides publiques) pour la commune d'implantation.

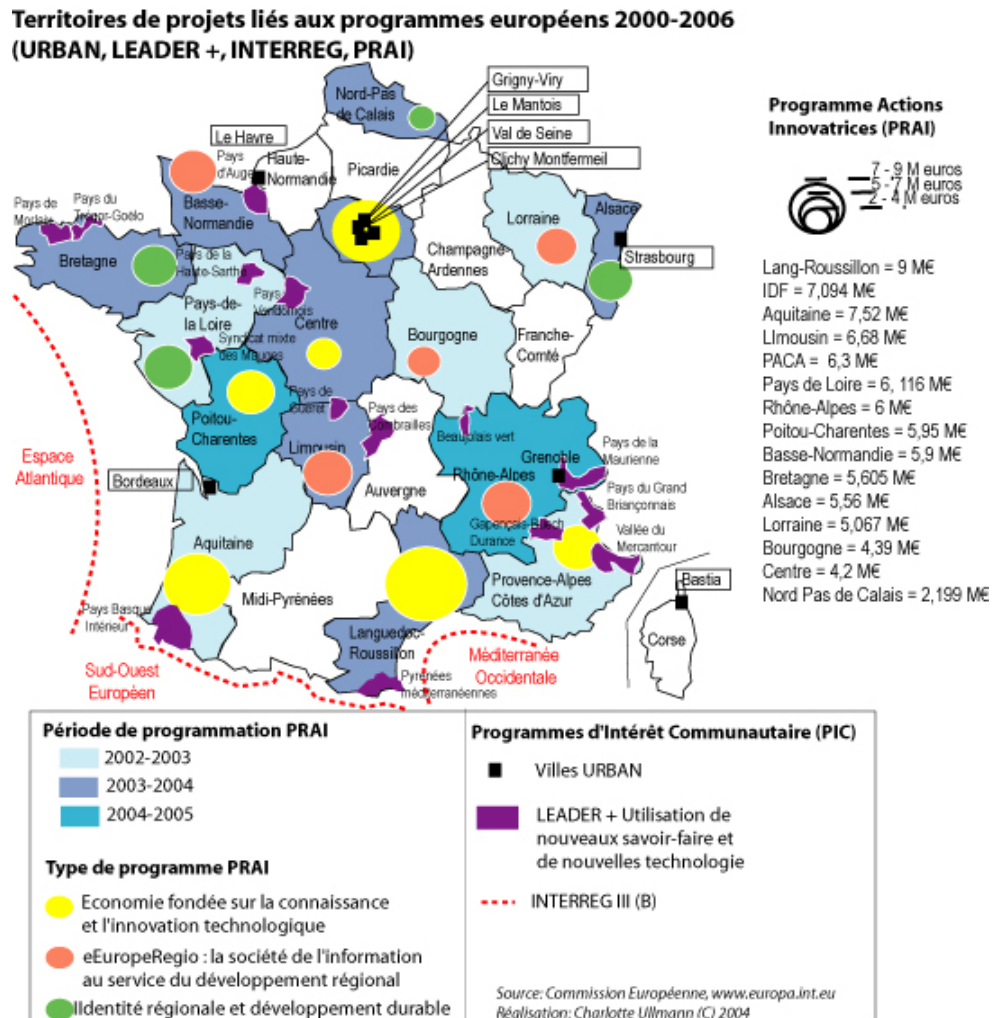
Dans le domaine du « patrimoine, du tourisme et de la culture », les projets sont variés. On a donc considéré un ou deux projets par thème. Pour le tourisme, il s'agit de sites web et de portails proposant des informations locales et des réservations en ligne. Ce type de services est proposé par le département du Lot ou du Cantal. Certaines collectivités comme la Corrèze ou le parc naturel de Reims proposent des visites guidées grâce à des équipements mobiles. Ces initiatives varient entre 24 000 et 800 000 €. Au niveau culturel, on a pris en compte le développement de portails des arts (3 000 à 40 000 €) et d'une plateforme des arts (763 000 €). Mais les investissements les plus lourds restent dans le domaine du patrimoine (3 à 4 M€) notamment pour numériser et conserver les collections des musées.

En ce qui concerne les projets « d'éducation et de formation », les budgets augmentent considérablement. Ainsi, les projets de formation continue et de formation à distance (Foad) coûtent en moyenne 1,4 M€. On peut citer le réseau Pyramide en Midi-Pyrénées (1,7 M€) ou l'université ouverte de Strasbourg (2,5 M€). On peut également prendre en compte les initiatives venant de nombreux départements qui consistent à prêter des ordinateurs, dont l'investissement moyen s'élève à 7 M€.

3.3. L'effort régional : prise de conscience et mobilisation

L'effort régional constitue l'indicateur du dynamisme et de la prise d'initiative des Conseils régionaux sur le développement numérique. L'effort régional est récent et reste encore relativement faible par rapport à celui des autres échelons, tels que les départements et les villes. Peu de régions peuvent prétendre être pionnières dans le domaine des TIC.

Fig.7 : Territoires de projets liés aux programmes européens 2000-2006



Dans un premier temps, on s'est intéressé aux réponses aux appels à projets proposés par les instances nationales et européennes avant la libéralisation du secteur des télécommunications. Pour l'appel « Autoroutes de l'information », lancé en 1994, les principaux porteurs de projets étaient les villes. Lorsque l'on considère les programmes nationaux, notamment proposés par la CDC, on remarque une mobilisation plus importante des régions Midi-Pyrénées et Picardie que de l'Alsace. Cette analyse confirme le fait que les collectivités entretiennent des relations plus ou moins étroites avec les niveaux nationaux et européens, et adoptent différents comportements. En effet, la mobilisation des acteurs territoriaux sur les appels à projets ou sur les programmes dépend de la valeur des gains escomptés, en termes de soutien politique, de financements et de retombées socioéconomiques. Les régions Midi-Pyrénées et Picardie sont davantage intégrées dans ces projets nationaux que l'Alsace. On observe alors un rapprochement sensible de l'Alsace vers les autorités européennes et les deux

autres régions vers les instances nationales. Mais, les trois collectivités fonctionnent toutes dans une logique d'opportunité, c'est-à-dire qu'elles saisissent ponctuellement les opportunités en cours.

En mesurant cet effort à partir des réponses aux appels à projets, on observe que l'Alsace répond davantage aux projets européens que les deux autres régions. Midi-Pyrénées se préoccupe moins des projets proposés par l'échelon européen que de ceux proposés par les instances nationales. La Picardie est dans une situation un peu plus extrême, puisqu'elle n'a répondu à pratiquement aucun appel d'offre européen.

Certaines régions cumulent les programmes, (Alsace) tandis que d'autres sont mobilisées sur peu d'entre eux (Midi-Pyrénées) voire sur aucun (Picardie). A l'échelle nationale, les collectivités ont le choix de répondre à des appels à projets souvent dédiés à l'expérimentation ou adhérer à des programmes (par exemple, ceux de la CDC).

CONCLUSION

Au regard des enjeux, des stratégies et des e-indicateurs de la mobilisation régionale, on peut dire que les régions n'ont pas encore réussi à renforcer leur positionnement. D'un point de vue territorial, la région n'est pas un échelon de proximité et a besoin des autres échelons pour connaître les besoins locaux. Au niveau de la gouvernance, les actions régionales se situent à la fois en concurrence et en complémentarité des autres actions. De plus, les régions ont du mal à fédérer les volontés locales surtout lorsqu'il y a des collectivités pionnières. En termes de mobilisation régionale sur les projets TIC, les initiatives portées par les départements, les agglomérations et les intercommunalités restent bien supérieures en nombre à celles des régions. De plus, l'intérêt régional pour les TIC est encore assez faible car trop peu d'élus régionaux se sont appropriés le sujet, les équipes d'experts manquent de personnel, de compétences (techniques, juridiques) et de moyens financiers. Les efforts de mobilisation régionale sur les réponses des appels à projets nationaux et européens restent dans l'ensemble relativement modestes.

La littérature scientifique propose principalement des analyses sur les rapports entre nouvelles technologies et espaces, sans pour autant réussir à isoler le rôle des politiques publiques. Pourtant, il semble bien que l'action publique participe à certaines évolutions, telles que l'aménagement des réseaux et le développement de nouveaux services publics, ou encore la réduction des inégalités entre zones urbaines et zones reculées. Par conséquent, l'évaluation des stratégies régionales dans le domaine du développement numérique est encore un chantier à investir pour la communauté de la recherche et pour tous les acteurs du développement local.

La construction de e-indicateurs est une première réponse pour évaluer la mobilisation régionale et certaines retombées en termes de développement local. Au regard de ces indicateurs, plusieurs phénomènes ont été mis en évidence. Les régions définissent principalement leurs projets en fonction de leurs compétences traditionnelles, et ne vont pas encore au-delà. L'analyse des discours politiques sur les sites web des conseils régionaux illustre des niveaux variables de maturité entre les collectivités régionales. Dans le contexte de décentralisation qui met toutes les collectivités en concurrence, les régions ne semblent pas véritablement avoir pris totalement les rennes du développement numérique car les initiatives portées par les départements, les agglomérations et les intercommunalités restent bien supérieures en nombre à celles des régions. De plus, l'intérêt régional pour les TIC est encore assez faible car trop peu d'élus régionaux se sont appropriés le sujet, les équipes d'experts restent en sous-effectif. Les efforts de mobilisation régionale sur les réponses des appels à projets nationaux et européens restent dans l'ensemble relativement modestes.

En termes de perspectives, il paraît essentiel d'affiner les outils de l'évaluation à la fois en amont et en aval des politiques, afin de consolider les initiatives territoriales de développement numérique. Les enjeux sont triples : il s'agit d'abord de mesurer les retombées des projets d'infrastructure en terme de concurrence et d'aménagement ; ensuite, de démontrer l'importance des TIC dans la modernisation des services publics ; et enfin, de mesurer l'amélioration des conditions de vie et les nouveaux usages des individus.

Plusieurs évolutions récentes amènent à penser que les régions sont en train de consolider leur position dans le domaine du développement numérique. Dans la continuité des élections régionales de 2004, l'Association des Régions de France (ARF) a défini une doctrine sur les enjeux des TIC et s'est dotée de nouveaux moyens d'action pour afficher son intérêt pour le développement numérique. Dans le cadre de la définition des orientations de programmations financières entre l'Europe (Programmes Opérationnels, PO) d'une part et l'Etat (Contrat de Plan Etat-Région, CPER) d'autre part, les régions sont en train de négocier les futures priorités d'actions pour la période 2007-2013. En 2007, il sera donc intéressant de suivre l'élaboration des programmes régionaux et d'identifier la place réservée aux TIC (volet spécifique, budget, thèmes prioritaires).

REFERENCES

- BAKIS H.** (1984). « *Géographie des télécommunications, Que-Sais-Je ?* » n°2152, PUF, 127 p.
- BAILLY A.S** (1995). « *Introduction au débat : perspectives en géographie de l'information et de communication* », Sciences de la Société, Presses universitaires du Mirail, n°35, p.15-19.
- Commission européenne** (2002). « *eEurope 2005 : une société de l'information pour tous* », COM (2002)263 final, 27 p.
- Commission européenne** (2004). « *Les défis de la société de l'information européenne après 2005* », COM (2004)757 final, 12 p.
- COOKE P.** (1997). Institutional reflexivity, in SROMEYER & BENKO, Space and Social theory.
- CURIEN N., MUET A.** (2003). La Société de l'information, Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, 311 p.
- ECOTER**, association loi 1901, qui envoie régulièrement des lettres d'information sur les technologies, les usages et services, et les projets TIC des collectivités territoriales <http://www.ecoter.org/html/mission.html>.
- EVENO E.** (1997). « *Les pouvoirs urbains face aux technologies d'informations et de communication, Que-Sais-Je ?* » n°3156, PUF, Paris, 128 p.
- GILLET Sh.E, LEHR W.H., OSORIO C.**, « *Local government broadband initiatives* », Massachusetts Institute of Technology, Program internet Telecoms convergence (ITC), 18 sept 2003, 41 p.
- MOSS M.L.** (1997). « *Technology and cities* » Taub urban research centre, New York University, 21 p.
- HORRIGAN J.B.** (2002). « *The Internet and community network: case studies of five US cities* », Pew Internet and American life project, Washington, 15 p.
- OFFNER J-M.** (1998). Télécommunications et collectivités locales, Problèmes politiques et sociaux n°808, p.1-84.

- OTEN, Observatoire des Territoires numériques** met en place le projet IRIS, qui constitue une base de données de projets numériques innovants. Elle comprend plus de 250 monographies qualifiées et détaillées. www.oten.fr.
- PUEL G., ULLMANN C.** (2006). « *Les nœuds et les lieux du réseau Internet : approche géographique, économique et technique* », *L'Espace géographique*, 15 p.
- RAND corporation**, www.rand.org.
- RALLET A., ULLMANN C.** (2005). « *Le « haut débit », nouveau défi du développement local : approches croisées de l'économie et de la géographie* », XLI colloque de l'ASRDIF à Dijon, 5-7 septembre, 19 p.
- SABEL C. F.** (1994). '*Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development*', in N. J. Smelser and R. Swedberg (eds), *The Handbook of Economic*.
- STROVER S., BERQUIST L.** (2000). "*Developing telecommunications infrastructures : state and local policy collisions*", presented to the 28th Annual Research Conference on Information, Communications and Internet Policy, Alexandria Virginia, september 23-25.
- ULLMANN C.** « *Les politiques régionales à l'épreuve du développement numérique : enjeux, stratégies, impacts* », thèse de géographie, sous la direction de G.Dupuy, soutenue le 7 juin 2006, 288p.
- VIDAL P.** (2002). « *La région face à la société de l'information. Le cas de Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes* », Thèse de doctorat en géographie et en aménagement, sous la direction d'E. Eveno, Université Toulouse le Mirail, décembre 2002, 381p.

