



**Netcom**

Réseaux, communication et territoires

21-1/2 | 2007

**Les politiques territoriales des TIC en Europe**

---

## La revanche du territoire

L'évolution des politiques françaises en appui à la société de l'information

Daniel Latouche et Guillaume Côté

---



### Édition électronique

URL : <http://netcom.revues.org/2493>

ISSN : 2431-210X

### Éditeur

Netcom Association

### Édition imprimée

Date de publication : 16 mars 2007

Pagination : 81-112

ISSN : 0987-6014

### Référence électronique

Daniel Latouche et Guillaume Côté, « La revanche du territoire », *Netcom* [En ligne], 21-1/2 | 2007, mis en ligne le 15 décembre 2016, consulté le 05 janvier 2017. URL : <http://netcom.revues.org/2493>

---

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.

**La revanche du territoire :  
L'évolution des politiques françaises en appui à la société de  
l'information**

**Daniel LATOUCHE <sup>1</sup> & Guillaume COTE <sup>2</sup>**

**Abstract** – *This article shows that in France, Information society related policies are featuring many orientations and leadership changes. At first, they aimed to fill a technology gap. Afterwards, social objectives were put at first and then, policies were pursuing territorial development goals. Lately, French policies were mostly related to e-government implementation. By a neo-institutional approach, we will show that this new policy field represents an opportunity to create structures which do not establish a stable road map. Hence, this article is underlying how and for what reasons local authorities enactment of the Information society occurred and putting in emphasis little evaluation effort of the policies. Consequently, the “society” and its “informatization” came second on the priority lists.*

**Key words:** *Information society, public policy, territory, enactment, ICT and institution*

**Résumé** – *Cet article montre que les politiques en appui à la société de l'information en France sont caractérisées par de nombreux changements de leadership et d'orientation. Motivées au départ par un retard technologique, ces politiques ont poursuivi ensuite des objectifs sociaux puis de développement territorial. Récemment, elles concernent surtout la mise en œuvre de l'administration électronique. Par une approche néo-institutionnelle, nous montrons que ce nouveau champ d'intervention a fourni l'occasion de créer des structures, qui n'ont toutefois pas établi de feuilles de route stables. Cet article souligne ainsi comment et pour quelles raisons les collectivités locales se sont appropriées la société de l'information tout en mettant en relief la relative absence d'évaluation des politiques. Conséquemment, la « société » et son « informatisation » sont passées au second plan des préoccupations.*

**Mots-clés :** *Société de l'information, politique publique, territoire, appropriation, TIC et institution*

---

<sup>1</sup> Daniel Latouche est professeur titulaire au Centre Urbanisation, Culture et Société de l'Institut national de la recherche scientifique (INRS-UCS), 385 rue Sherbrooke Est, Montréal, Québec H2X1E3. [Daniel.Latouche@ucs.inrs.ca](mailto:Daniel.Latouche@ucs.inrs.ca).

<sup>2</sup> Guillaume Côté est docteur en géographie de l'INRS-UCS et de l'université Toulouse-Le Mirail. [Guillaume.Cote@ucs.inrs.ca](mailto:Guillaume.Cote@ucs.inrs.ca).

## INTRODUCTION

L'arrivée d'Internet a considérablement bouleversé les façons de faire en matière de politiques publiques dans la plupart des pays occidentaux. D'un seul coup, des problématiques jusque-là distinctes et relevant de ministères différents – comme par exemple celle des télécommunications, de la culture et de l'informatique – se retrouvent imbriquées les unes aux autres. S'en trouve relancé du même coup le « Grand projet » d'une convergence généralisée de tous les moyens de communication et d'information, du téléphone au cinéma, de la télécopie à la transmission de données, un projet quelque peu en panne depuis les difficultés rencontrées par la télématique et le télétexte (Miège *et al.*, 1994). Pour fin de mise en contexte, rappelons qu'à la fin des années 1980, le discours sur les télécommunications était encore monopolisé par les débats sur la câblodistribution, les modalités de la télévision payante et le potentiel innovateur du Minitel. En matière d'audiovisuel, on s'interroge sur les chances d'un *Nouvel ordre mondial de la communication*. Intellectuellement, la querelle entre le contenu et le contenant domine toujours et Marshall McLuhan reste la figure la plus citée (Mattelart, 1992).

Il aura finalement suffi d'un discours, celui du vice-président Al Gore à l'*Academy of Television Arts and Science* à l'hiver 1993, pour que les gouvernements constatent qu'un nouvel objet s'était installé sur l'écran radar des politiques publiques, celui des *technologies de la communication et de l'information* (TIC). Cette préoccupation pour les TIC survient au moment où les États-Unis, débarrassés des contraintes de l'ère Reagan, choisissent de se lancer dans une politique de renouveau économique tous azimuts alliant des efforts importants au chapitre des investissements industriels et une véritable course à l'innovation technologique et à la productivité.

Sauf une exception – la France – les gouvernements ont à peu près tous réagi avec le même sentiment d'urgence face aux possibilités ouvertes par les TIC et leurs premiers pas dans le domaine ont généralement été guidés par une seule et même motivation, la nécessité de rattraper les États-Unis. Selon une étude comparative des politiques publiques européennes d'appui à la société de l'information, dès 1996, tous les pays européens sauf la France de nouveau, avaient déjà publié au moins un document d'ordre stratégique sur le sujet (Chatrie, Wraight, 2000). Mais très rapidement, les pays de l'OCDE en vinrent à constater que la voie magique de la déréglementation et de la libéralisation n'aurait guère d'impact si elle ne s'inscrivait dans une problématique plus large que le seul rattrapage des États-Unis. Alors que l'on aurait pu s'attendre à ce que l'engouement des consommateurs, le mimétisme technologique et la supériorité reconnue du modèle Internet imposent une convergence de vue dans les politiques d'appui à la société de l'information, il en a été tout autrement. Par exemple, en Grande-Bretagne, les TIC et l'*information society* ont rapidement été mobilisés dans le combat pour la modernisation de l'appareil d'État et pour une meilleure livraison des services aux citoyens. Au Canada, on a voulu relier ensemble toutes les collectivités d'un pays écrasé par le poids de sa diversité et de son éparpillement. En Australie, les TIC sont plutôt apparues comme l'outil de rêve pour renverser la double contrainte de la « tyrannie de la distance » et de l'infériorité culturelle dont a toujours souffert l'ancienne colonie pénitentiaire.

Le reste de cet article s'intéresse au « cas » français, différent à plus d'un titre. Non seulement l'engouement pour la société de l'information y fut lent à se manifester, mais en plus, la France est un des rares pays à avoir connu autant de flottement politique et de renversement dans la direction à donner à une société de l'information dont on ne sait trop si elle constitue une illusion dangereuse ou une promesse libératrice. Rares aussi sont les pays où l'intention initiale d'un grand projet national dirigé du centre – jacobinisme et colbertisme obligent – s'est transformée en un foisonnement d'initiatives locales où chaque collectivité

tente de marquer sa différence en faisant la démonstration de sa maîtrise de l'ère Internet. Ce qui distingue aussi les collectivités locales françaises, ce n'est pas tant les résultats obtenus que l'intensité de leur engagement envers les TIC. Cet engouement, allons-nous suggérer, tient à la conviction qu'en dehors du « territoire » et du « local », il ne saurait y avoir de salut (Winden et Woets, 2004; Gillett, Lehr et Osorio, 2004).

### 1. L'EXCEPTION FRANÇAISE SOUS L'ÉCLAIRAGE NÉO-INSTITUTIONNEL

Il convient d'abord d'identifier les variables-clés du processus d'élaboration des politiques publiques et de sortir les TIC de leur gangue purement technique pour mettre en valeur le fait qu'elles sont « chargées » politiquement. Nous examinons donc le virage local des politiques en appui aux TIC à travers quatre processus : l'élaboration du cadre de référence qui permet d'appréhender et de définir « le » problème, l'institutionnalisation proprement dite des politiques, leur instrumentation ainsi que leur appropriation par les acteurs locaux et le gouvernement central. Ces processus se rapportent de façon générale aux grands moments d'une politique publique, depuis son émergence jusqu'à sa concrétisation.<sup>3</sup> Il est à noter que ces processus se chevauchent, qu'ils peuvent produire des effets imprévus et qu'ils sont interdépendants.

Le premier facteur concerne l'élaboration du cadre de référence, ce que certains appellent aussi le référentiel d'action, c'est-à-dire, l'émergence et la politisation d'un problème ou encore, sa traduction en enjeu. Selon Pierre Muller (1998, p. 26), le référentiel d'une politique publique n'est rien d'autre que « l'ensemble des normes ou images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'État (ou autre autorité) ainsi que les objectifs de la politique publique considérées ». Tant dans la définition des enjeux que dans celle des solutions, le référentiel est porteur d'une position et d'un point de vue qui orientent les décisions et les interventions. On peut à ce titre parler d'un véritable dispositif cognitif (Muller, 2000). Ce faisant, le référentiel d'une politique fait le lien entre les représentations sociales et les politiques publiques. Ce lien n'est pas à sens unique, ils s'influencent mutuellement (Faure *et al.* 1995, 14).<sup>4</sup> Bref, pour comprendre les politiques d'appui aux TIC, il faut d'abord saisir dans toute sa complexité et ses nuances le regard posé sur un objet. Ce premier contact, dirons-nous, est déterminant car lors de l'appropriation de l'« objet » TIC par les acteurs locaux, les référentiels du gouvernement français sont déjà élaborés, limitant ainsi les stratégies pouvant être mises en œuvre.

---

<sup>3</sup> De manière générale, nous nous sommes inspirés des travaux de Bram Dove Abramson et Marc Raboy (1999), de Mark Thatcher (1999, 2001) ainsi que de Guillaume Côté (2002) qui ont tous l'avantage de porter un regard institutionnaliste sur le secteur des TIC.

<sup>4</sup> En outre, le référentiel trahit les intérêts des acteurs et des institutions participant à son élaboration car il répond au principe de « *bounded-rationality* », qui, dans la vision de Herbert Simon, fait en sorte que l'apprentissage et les prises de position sont conséquentes de l'environnement dans lequel évoluent les acteurs (Jones, 2002).

Ce référentiel n'est pas élaboré dans l'abstrait par des acteurs agissant comme autant de « constructeurs de réalité ».<sup>5</sup> L'entreprise survient dans une problématique plus générale, une sorte de métadiscours, où s'entremêlent des éléments du « régime » spécifique à ce secteur, des considérations sur l'impact des innovations technologiques et des visions du monde. Bien que ce métadiscours ne soit pas spécifiquement étudié ici, on mentionnera quand même qu'en matière de communication et d'information, on peut parler d'un discours particulièrement cohérent et mondialisé. Dans les télécommunications, la standardisation et l'innovation ont toujours été de véritables obsessions (Schmidt et Werle, 1998). Le fait que la « Grande Peur » de l'an 2000 ait eu une connotation informationnelle n'est pas non plus étranger à une synchronisation accélérée des discours nationaux concernant la société de l'information.

Le second processus de différenciation concerne l'institutionnalisation. Il désigne la prise en charge des enjeux par des institutions spécifiques ou la création institutionnelle consécutive à la poursuite de nouveaux objectifs. En effet, les institutions publiques n'interviennent pas dans la gestion de tous les dossiers. Elles jouissent d'un certain degré de compétence dans un secteur ou un territoire spécifique ainsi que de ressources pour agir. Dans cette perspective, les institutions sont dotées d'autonomie, elles bénéficient d'une marge de manœuvre qui invalide les hypothèses voulant que l'action étatique se résume soit à la somme des mouvements sociaux, soit aux intérêts des grands acteurs économiques (Evans *et al.* 1985). Les institutions publiques répondent également à une logique d'opportunité : la stratégie employée dépend en partie du rapport entre les fonctions de l'institution – découlant de sa place au sein de la configuration institutionnelle – et la définition de la situation (March et Olsen, 1989). Mais encore l'action institutionnelle est caractérisée par une certaine inertie, à une « limite des possibles » car elle est soumise au principe de dépendance du sentier (« *path-dependency* ») stipulant que dans un souci de stabilité, de crédibilité et de réduction des incertitudes, les politiques et les programmes s'élaborent en fonction des actions semblables déjà entreprises (Papadopoulos, 1995). Pour les cas qui nous intéressent, il importe donc de retenir que le virage local est en partie « déterminé » par les politiques antérieures de développement local.

Pour remplir leur mandat, ces institutions disposent d'une palette d'instruments : troisième point d'appui de notre cadre théorique. Selon Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004), l'instrument « organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (p. 13)<sup>6</sup>. Pour ces chercheurs, les choix d'instruments trahissent une certaine vision de pouvoir et sur les façons de l'exercer. Il s'annonce également l'approche gouvernementale et sa perméabilité à la diffusion d'instruments étrangers. Les changements d'instruments résultent généralement d'une réorientation du référentiel ou des objectifs poursuivis. En outre, le choix des instruments dépend des compétences et des modes d'actions privilégiés des institutions. Analyser les politiques par les instruments permet de saisir à la fois les mécanismes de transformation des politiques publiques et leur résistance à ces changements. En définitive, le tryptique classique référentiel–institution–instrument constitue un appareillage conceptuel utile

---

<sup>5</sup> L'approche par les référentiels d'action a fait l'objet de nombreuses critiques et se retrouve au cœur de multiples débats. Nous n'en ferons pas mention ici. Voir Faure, Pollet et Warrin (1995).

<sup>6</sup> Qui plus est, John L. Campbell (2004) montre que chaque paradigme de politique (*policy paradigm*) constitue un ensemble d'idées et de normes qui déterminent à la fois les instruments, leurs paramètres et les buts qu'ils poursuivent (p. 48).

pour rendre compte des ressorts depuis l'élaboration jusqu'à la mise en œuvre des politiques publiques. Son principal apport est d'aller au-delà des discours et des façades institutionnelles pour se concentrer sur le volet opérationnel des politiques.

L'appropriation est le dernier facteur explicatif. Il s'agit de la mise en œuvre effective des stratégies, de leur confrontation à la réalité du terrain. À ce propos, tous s'entendent qu'entre l'élaboration des mesures et leur application, il y a souvent des décalages importants (Mény et Thoenig, 1989; Parsons, 1995). Selon les diagnostics, ces derniers manifestent une incapacité à agir, une mauvaise « lecture » du terrain ou encore, l'influence parfois contrecarrée des principaux acteurs de la mise en œuvre. Parler d'appropriation permet de souligner que les politiques poursuivent des objectifs précis mais aussi que les effets escomptés peuvent largement dépasser les enjeux affirmés. Par exemple, le déploiement des TIC est souvent présenté comme un moyen pour favoriser une meilleure gouvernance locale, plus démocratique et plus efficace ou comme la voie royale vers la modernisation des services publics. En Grande-Bretagne cette dimension a fini par prendre le dessus sur toutes les autres de sorte qu'on n'y parle tout simplement plus de société de l'information. Au fil du temps, les changements de « contexte » peuvent modifier l'appropriation car les institutions et les maîtres d'œuvre locaux participent également à l'élaboration du référentiel et au choix des instruments. C'est dire que les quatre moments des politiques publiques forment une « boucle rétroactive ». <sup>7</sup>

Se concentrer ainsi sur les moments forts du cycle de vie d'une politique publique pousse à laisser de côté le caractère chaotique, improvisé et accidentel de toute politique publique. Privilégier comme nous l'avons fait le référentiel comme guide de la décision et de l'action revient à imposer un ordre et un sens à l'histoire ainsi racontée. Cette mise en scénario impose d'adopter le point de vue des acteurs et de laisser de côté nombre de facteurs explicatifs dont l'effet est certes important mais qui appartiennent pour l'essentiel à d'autres histoires. <sup>8</sup> Nous avons déjà fait allusion à l'importance de ce métadiscours intellectuel entourant la place de l'information et du savoir dans nos sociétés contemporaines. D'autres métadiscours mériteraient aussi notre attention, celui qui concerne la place de l'État et du « public » est l'un de ceux-là. On a parlé à ce sujet de référentiels globaux dont les référentiels sectoriels, comme celui sur les TIC, ne seraient finalement que des déclinaisons (Jobert et Muller, 1987; Muller, 2000). Il faudrait aussi pouvoir raconter l'histoire des TIC à partir du scénario de la construction européenne. Pour la Commission européenne qui a toujours voulu faire des collectivités locales et des régions des acteurs importants susceptibles de contrebalancer le pouvoir des États et d'insuffler un souffle nouveau à la dynamique européenne, les TIC sont rapidement apparues comme un instrument privilégié permettant d'établir une gouvernance européenne par le bas (Dai, 2003; Tömmel, 1998).

---

<sup>7</sup> Sandra Philippe (2004) a fait remarquer à juste titre que l'identification des facteurs cognitifs et institutionnels ne constitue en rien une phase distincte du *policy cycle* mais que le référentiel d'action se construit à mesure que l'implantation et l'appropriation se concrétisent. C'est particulièrement le cas de ces politiques où l'implantation comprend une dimension importante de territorialisation.

<sup>8</sup> On aura évidemment reconnu dans notre approche, une version « remaniée » des trois « i » (idées, institutions et intérêts) que l'on retrouve maintenant dans l'une ou l'autre des « traditions » qui composent le paradigme néo-institutionnaliste (Béland, 2002; Lecours, 2002; Hall et Taylor, 1997 et Surel, 1998).

## 2. TIC EN FRANCE : DES DEBUTS DIFFICILES

En matière de politiques publiques en appui aux TIC et à la société de l'information, la France a connu plusieurs grands « moments » : le discours du Premier ministre Jospin en août 1997 à l'Université d'été de la communication à Hourtin, la réunion du Comité interministériel d'aménagement du territoire de Limoges en juillet 2000, la présentation par le gouvernement Raffarin de RESO 2007, le *Plan pour une République numérique dans une Société de l'information*, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADI) du 14 septembre 2004. Alors qu'on aurait pu s'attendre à ce qu'à travers ces points de passage se mette en place une politique nationale de la société de l'information, un grand projet mobilisateur permettant une refondation de la gouvernance locale, les aléas du jeu électoral ainsi que des transformations importantes dans le cadre institutionnel français ont fait en sorte que les tentatives d'instrumenter les politiques d'appui aux TIC ont débouché sur un renversement de perspective dans l'articulation de cette gouvernance. En fin de compte, l'appropriation se fera par le bas et non par le haut.

### 2.1. La laborieuse mise en place d'un cadre de référence

À la fin des années 1980, la problématique des télécommunications ne figurait plus guère dans les préoccupations des décideurs politiques français tant nationaux que locaux. On considérait alors que la question du téléphone était (enfin) réglée grâce aux investissements massifs et aux plans d'équipement des années 1970. On se conforte surtout avec l'idée qu'avec le Minitel, la France avait trouvé une voie originale lui permettant de devenir la première véritable société télématique. L'arrivée du gouvernement Balladur en mars 1993 permit aux dossiers des télécommunications et des TIC de faire une entrée timide, sous forme de rapports et de comités d'études, mais sans que le gouvernement ne sente le besoin d'enclencher le cycle de la « fabrication » d'une politique publique. Le dépôt du Rapport Bangemann en 1994 recommandant à l'Union européenne d'ouvrir encore plus grand le champ des télécommunications et de l'audiovisuel à la concurrence n'inquiéta pas outre mesure le gouvernement et France Télécom encore moins. S'estimant protégé par le modèle du service public à la française, l'opérateur historique ne manifeste alors aucune inquiétude à mesure qu'on s'approche de la date fatidique du 1<sup>er</sup> janvier 1998, moment choisi pour qu'une majorité de pays de l'Union européenne ouvrent une partie de leur marché à la concurrence.

Entre 1993 et 1997, le gouvernement français initiera donc quelques chantiers de réflexion, mais sans percevoir de façon distincte que quelque chose avait changé dans l'environnement des TIC, un changement qui nécessiterait une politique. Chaque ministère y va donc de son diagnostic à partir de la problématique qui est la sienne et en suivant un déroulement entièrement prévisible. C'est le cas de la *Mission sur le télétravail* lancée en mai 1993 et dont la problématique est toute droite sortie des réflexions, treize ans plus tôt du Rapport Nora-Minc (Breton, 1994). Tout le rapport porte d'ailleurs le sceau de la « mort de la distance » et de la montée du travail à domicile, une préfiguration du débat qui va bientôt s'amorcer dès le

changement de gouvernement sur la réduction du temps de travail.<sup>9</sup> L'année suivante, Gérard Théry, l'un des initiateurs du Minitel, se voit confier le mandat de réfléchir à la possibilité d'une *Autoroute de l'information* à la française, un thème qui sera repris lors de la rencontre du premier *Comité interministériel sur les Autoroutes de l'information* en octobre 1994 et où l'on abordera la question de la compatibilité des nouveaux services de vidéotex avec le Minitel ainsi que de la nécessité, ou non, de passer immédiatement au tout-optique.<sup>10</sup> Un troisième rapport, le Rapport Mileo (1997), soumis au Commissariat au Plan, abordera quant à lui la question du rôle de l'État dans le nouvel environnement audiovisuel et, indirectement, la place du Commissariat face à la DATAR qui a par ailleurs manifesté son intention de s'investir dans les questions de télétravail et de télésecrets. Paradoxalement, le fait que le Québec, souvent considéré comme un laboratoire en matière de télécommunications et cité à répétition dans ces premiers rapports, ait choisi de s'investir massivement dans les TIC est interprété non pas comme un révélateur d'un retard français, mais comme l'indice d'une préoccupation frileuse pour son intégrité culturelle et linguistique.

À ces ministères préoccupés de produire des rapports afin de maintenir leur leadership dans un champ dont on sent bien qu'il échappe de plus en plus à l'action directe de l'État, s'ajoutent les grandes institutions comme le Sénat et l'Assemblée nationale. Entre 1993 et 1997, le Sénat, a été particulièrement actif, directement ou indirectement à travers l'*Office parlementaire des choix scientifiques et techniques*, pour alerter l'opinion publique non pas tant au retard de la France en matière de TIC qu'à l'arrivée d'une ère nouvelle (Laffitte, 1997; Poignant, 1996, 1997; Le Déaut et Revol, 1997; Serusclat, 1995, 1997). Une mission du Sénat se rend même aux États-Unis en septembre 2004 pour constater qu'on y trouve une « effervescence tempérée » en matière de TIC (Gouteyron et ses collègues, 1995). Certes les rapports du Sénat n'ont pas la notoriété des « best-sellers », mais en 1995, la France en est déjà à sa deuxième saison de livres sur l'Internet, y compris un « Que sais-je » (Dufour, 1995) et une traduction de *L'Internet pour les nuls* de Baroudi et Levine (1994). Pourtant, entre 1994 et 1997, les gouvernements Balladur et Juppé restent complètement insensibles à cette agitation. Plusieurs raisons expliquent cette difficulté qu'ont les TIC à capter l'attention gouvernementale. Le peu d'intérêt du Chef de l'État y est sûrement pour quelque chose. Dans une entrevue demeurée célèbre, le Président Chirac n'avait pas démontré un haut degré de familiarité avec les TIC lorsqu'il avait déclaré son admiration devant les prouesses technologiques de la boulangerie d'Aubervilliers : « J'entends : Ah ! Nous sommes en retard mais ce n'est pas vrai. La boulangerie d'Aubervilliers sait parfaitement interroger sa banque par Minitel alors que la boulangerie de New York en est incapable ». <sup>11</sup>

<sup>9</sup> L'un des arguments maintes fois utilisés par le gouvernement Jospin et la ministre Aubry pour justifier la semaine des 35 heures sera précisément celui du télétravail et des changements technologiques. Comme c'est souvent le cas en France, au moment même où sort le Rapport Breton, la DATAR y va de son propre document (DATAR, 1995), le Commissariat au Plan aussi (Boissonnat, 1995) et plusieurs livres sortent sur le sujet (Lemesle et Marot, 1995), dans la suite du best-seller sur la fin du travail (Rivkin, 1995). Ces multiples initiatives sont toutes répertoriées sur les sites web des principaux organismes concernés : <http://www.telecom.gouv.fr>, <http://www.datar.gouv.fr>, <http://www.anvar.fr>, <http://www.plan.gouv.fr>.

<sup>10</sup> Le rapport est remis au gouvernement en juillet 1994 mais il ne sera rendu public qu'en octobre.

<sup>11</sup> Entrevue sur France 2, le 10 mars 1997, répertoriée à la rubrique « Bêtisier » du site du Parti socialiste <http://www.parti-socialiste.fr/tic/droite/betisier.php>. Cette entrevue faisait



Sur un plan moins anecdotique, d'autres facteurs ont aussi joué. Le plus important concerne le Minitel et ce qu'on a appelé le syndrome de la Caravelle<sup>12</sup>, c'est-à-dire se croire protégé à cause d'une innovation technologique qui force les concurrents à investir dans des technologies alternatives sans doute plus prometteuses mais aussi plus coûteuses et plus incertaines. En 1996, le Minitel constituait une innovation technologique importante ; avec ses centaines de milliers de terminaux en opération en 1995, la France pouvait se vanter à juste titre d'être à l'avant-garde du vidéotexte.

La deuxième raison tient à une mauvaise lecture de l'action gouvernementale américaine en faveur du déploiement des TIC ainsi que de l'impact de la déréglementation. Cette mauvaise lecture confortait les gouvernements Balladur et Juppé dans leur conviction qu'une action gouvernementale en faveur des TIC n'était pas justifiée. Une savante dose de protectionnisme et de Colbertisme *high-tech* devrait suffire à protéger le marché français et laisser France Telecom profiter pleinement de sa longueur d'avance.

Finalement, une part de la myopie gouvernementale tient aussi à l'existence d'une méfiance exacerbée envers toute « innovation » en provenance des Etats-Unis. Pour plusieurs, l'Internet a l'allure d'un complot anglo-saxon, une tentative de déstabiliser le Minitel et l'Europe. Même le concept de société de l'information n'est pas au-dessus de tout soupçon. Dans l'une de ses rares interventions sur le sujet à l'été 1996, Alain Juppé rappelait qu'il est « du devoir des responsables politiques d'alerter leurs concitoyens et en particulier ceux qui contribuent au plus près à cette marche forcée vers la société de l'information sur un certain nombre de dangers ». <sup>13</sup> À la décharge du Premier ministre, il faut dire que le peu d'enthousiasme du Président à l'égard des TIC limitait considérablement ses possibilités d'action. S'enthousiasmer pour la société de l'information et les nouvelles technologies aurait nécessairement été interprété comme une volonté de se démarquer. <sup>14</sup>

---

suite à la méprise du Président Chirac qui s'était référé à une « souris » informatique comme à un « mulot ».

<sup>12</sup> En référence à l'avion moyen-courrier Caravelle, le premier avion à réaction avec deux moteurs à l'arrière. Introduit en 1959, il constituait une prouesse technique de la part de la compagnie française Sud-Aviation qui pu profiter d'un monopole pendant quelques temps et qui ne prit guère au sérieux la possibilité que Boeing et Douglas puissent revenir à la charge avec des long-courriers et éventuellement un moyen-courrier mieux adapté (le DC-9). C'est la version française du NIH, « Not-Invented-Here ».

<sup>13</sup> Cité dans [http://www.parti-socialiste.fr/tic/droite\\_betisier.php](http://www.parti-socialiste.fr/tic/droite_betisier.php)

<sup>14</sup> Aux États-Unis, la dualité au sommet de l'État a joué dans l'autre sens, le Président Clinton choisissant de mettre en évidence sa propre incompétence technologique afin de mieux faire ressortir la compétence de « son » vice-président.

## 2.2. Un démarrage par le haut

Le 1<sup>er</sup> mai 1997 – une date symbolique en France s’il en est une – le député RPR du Loir-et-Cher, M. Patrice Martin-Lalande qui s’était vu confier en novembre 1996 une mission d’étude parmi d’autres par le Premier ministre Juppé remet officiellement son rapport, *Internet, un vrai défi pour la France*. Cette remise intervient à un moment particulier puisque M. Juppé n’est plus qu’un Premier ministre en sursis car suite à des élections législatives anticipées décidées par le Président Chirac, les Français viennent de porter au pouvoir la coalition de gauche dirigée par Lionel Jospin. Ce dernier sera assermenté comme Premier ministre le 2 juin 1997 et le rapport Martin-Lalande sera l’un des premiers que le nouveau Chef de gouvernement consultera.

Malgré le fait que le rapport soit immédiatement dénoncé par certains alliés « naturels » de la « Gauche plurielle », entre autres les journalistes qui y voient une attaque contre leur profession, le Premier ministre choisit plutôt de s’en emparer. Il place ainsi la « nouvelle » opposition sur la défensive et confirme au passage son image de modernité, une image plus porteuse que celle d’un « apparatchik » issu des cénacles du pouvoir doublé d’un passé ténébreux de militant trotskiste. C’est aussi une façon de compenser pour le fait que la campagne électorale n’avait accordé que peu de place aux TIC ou aux questions de science et de technologie, la réforme du régime de retraite et les lois du travail ne laissant guère de place à d’autres considérations. Le Parti socialiste peut quand même, grâce aux nombreux rapports publiés depuis 1993, pointer du doigt toute une série de retards qui seraient sur le point de fondre sur le pays. La France, répète le candidat Jospin, est sur le point de répéter l’erreur des ordinateurs (le Plan Calcul) et du téléphone.

En août 1997, lors de « l’Université d’été de la communication », le nouveau Premier ministre Jospin annonce la mise sur pied d’un *Programme d’action gouvernementale pour la Société de l’information* (PAGSI) dont l’objectif est de « créer les conditions d’une prise de conscience et d’une mobilisation collective en favorisant la démocratisation des usages à l’école, dans le secteur culturel et dans les lieux publics d’accès au multimédia ». Pour y arriver le PAGSI soutiendra « la mobilisation des acteurs, depuis les entreprises innovantes et le monde scientifique jusqu’au secteur associatif et engage la modernisation des outils de l’administration » (Cassette, 2002, p.13).

Rédigé par Jean-Noël Tronc, le conseiller du Premier ministre pour les nouvelles technologies, le discours reprend dans ses grandes lignes l’analyse du rapport Martin-Lalande notamment en ce qui traite de la nécessité pour le gouvernement de manifester une volonté politique sans faille pour amener un changement de culture.<sup>15</sup> Comparée aux autres politiques de la première génération (États-Unis, Belgique, Allemagne, etc.), l’approche française apparaît nettement plus volontariste, plus étatiste mais aussi préoccupée d’impliquer l’ensemble de la société – on parle même de « mobilisation ». On oublie tout simplement d’opérationnaliser cet engagement.

---

<sup>15</sup> Chargé de mission sur les réseaux de télécommunications au Commissariat général du Plan, cet ancien responsable du téléphone mobile (Itineris) chez France Telecom participera à la rédaction du rapport Martin-Lalande. Après la défaite de Lionel Jospin en 2002, le « monsieur Internet » du Cabinet du Premier ministre retournera comme conseiller stratégique chez France Telecom.

Pour piloter ce « grand projet » dont on fait une priorité gouvernementale, le Premier ministre crée le *Comité interministériel sur la Société de l'information* (CISI) qu'il présidera lui-même et qui agira comme coordonnateur de l'action gouvernementale qui est toute entière laissée à l'initiative des ministères. Il est précisé que « chaque ministère réalisera une déclinaison sectorielle du programme d'action gouvernemental » avec un « correspondant SI » dans chaque cabinet ministériel. Plutôt que de réunir immédiatement le CISI, le gouvernement laisse chaque ministère définir son propre programme avec pour exigence qu'il s'inscrive dans l'un ou l'autre des six chantiers prioritaires identifiés par le Premier ministre : (1) diffusion des outils numériques dans le système éducatif, (2) adaptation au numérique des outils de la politique culturelle, (3) initiation à l'administration électronique, (4) encouragement du passage à l'économie numérique, (5) soutien à l'innovation et la recherche et (6) mise en place des outils de régulation adaptés. En aucun moment n'est-il demandé aux ministères de coordonner leurs actions entre eux ou de se donner des instruments d'évaluation.

La première réunion du CISI ne se tiendra finalement qu'en janvier 1998 et se limitera à officialiser le PAGSI. Elle sera aussi l'occasion des premiers tiraillements entre les ministres dont certains choisissent de se montrer amusés devant cet engouement numérique. Les tiraillements opposent aussi certains ministères qui dès le début ont cru devoir jouer un rôle clé dans la mise en œuvre de la société de l'information. C'est le cas du ministère de l'Éducation nationale, dirigé par un proche du Premier ministre, Claude Allègre et qui n'eut aucun mal à convaincre le Chef du gouvernement à faire de l'école la porte d'entrée de la société de l'information. Fort de son passé de chercheur, Claude Allègre fit valoir qu'aux États-Unis, les universités avaient été le moteur du développement d'Internet et qu'il n'y avait pas de meilleur moyen pour « dégraisser le mammoth » de l'Éducation nationale. Dès le discours de Hourtin, il fut d'ailleurs spécifié que l'action gouvernementale en faveur des TIC allait d'abord se réaliser à travers le système éducatif, notamment grâce à la création du réseau EDUCNET devant relier l'ensemble des établissements scolaires et universitaires au lancement d'initiatives en matière de pédagogie électronique susceptibles de dynamiser un mode d'enseignement jugé sclérosé.

Le fait que le Premier ministre ait déjà servi comme ministre de l'Éducation a sans doute contribué à l'attention particulière qu'il accorda dès le début à l'éducation. Parmi les raisons qui militent en faveur de l'école selon Lionel Jospin, on trouve cependant des arguments rarement utilisés ailleurs, soit la nécessité d'éviter qu'un trop grand fossé se creuse entre les enfants dont les parents peuvent acheter un ordinateur et ceux qui n'auront pas cette chance. Ce thème de l'Internet comme égalisateur des chances reviendra souvent et finira même par s'imposer à travers le slogan de la *Société de l'information pour tous*. Il faut surtout éviter, ne cessera-t-il de répéter, de se retrouver avec une école à deux vitesses avec d'un côté des écoles dont les directions insistent sur l'équipement et de l'autre, des établissements privés d'accès. Il faut dire qu'en matière de TIC l'école française partait de loin comme le témoigne ce débat quant à savoir si l'Internet avait sa place à l'école publique et républicaine.

### **2.3. Combien de pilotes dans l'avion ?**

En faisant du CISI, le centre de pilotage de la société de l'information, le Premier ministre choisit donc délibérément d'éviter une discussion au Conseil des ministres, discussion qui aurait permis au Président de se réintroduire dans un dossier où ses premiers pas n'avaient pas été convaincants. Il s'agissait aussi d'éviter que le Président utilise les dissensions existantes entre les ministres et se repositionne comme défenseur de l'intégrité de la République ou comme le champion de la lutte contre une nouvelle forme de fracture sociale, l'un des thèmes

de sa campagne présidentielle de 1995 contre « son » Premier ministre du moment, Lionel Jospin.

L'année 1998 fut caractérisée par une activité fébrile dans l'ensemble des ministères particulièrement ceux de l'Éducation, de la Culture, de l'Emploi et de la Solidarité, de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de la Recherche et de l'Administration publique.<sup>16</sup> En l'espace de quelques mois, le paysage ministériel français se couvre de sites web et de portails chacun s'adressant à des clientèles particulières et dont l'objectif premier est d'éviter que d'autres ministères agrandissent leur territoire électronique. Par exemple, très rapidement le site EDUCNET du ministère de l'Éducation se retrouva à partager l'espace électronique éducatif avec EDUCASOURCE, un site offrant un accès aux ressources électroniques pour fin de pédagogie et EDUCLIC, un site consacré exclusivement aux « professionnels » de l'éducation et qui permettait au ministre Allègre de s'adresser directement aux enseignants de plus en plus réticents devant la méthode employée pour réformer le ministère.

À l'été 1998, il était devenu évident que la simple existence d'un comité de pilotage se réunissant sur une base annuelle ne serait pas suffisant pour coordonner l'action gouvernementale en matière de TIC. On créa donc en août 1998 une *Mission technique interministérielle de coordination* (MTIC) logée au Bureau du Premier ministre et chargée de suivre l'ensemble des *Programmes d'action ministérielle pour la Société de l'information* (PAMSI) ainsi que la Société juridique des technologies de l'information (SIJT) qui, bien que techniquement sous la juridiction du Bureau du Premier ministre, se vit charger du suivi des correspondants SI et de l'évaluation des progrès accomplis par les PAMSI. Lors du 2<sup>e</sup> CISI tenu le 19 janvier 1999, il fut possible d'apprendre que le PAGSI comprenait en fait 218 mesures et pouvait compter sur un budget de 2,1 M de francs pour 1998 et 3,6 M l'année suivante. Curieusement, l'établissement des six objectifs stratégiques a été, de l'avis du Premier ministre, un exercice passablement inutile puisque l'essentiel (153 sur 218) des mesures mises en œuvre avaient permis à la France de rattraper une bonne partie de son retard, particulièrement au plan scolaire. De toute façon, le Premier ministre profita de l'occasion pour annoncer que la deuxième phase du PAGSI (1999-2001) allait maintenant être engagée avec cette fois quatre axes prioritaires : (1) les questions juridiques (protection des données, cryptologie), (2) la culture, (3) l'administration électronique et (4) les enjeux sociaux et territoriaux. La disparition de l'éducation et de l'entreprise de la liste des priorités s'explique en bonne partie par la volonté des deux ministres sectoriels de mener leur propre barque en matière de TIC<sup>17</sup>. C'est vrai pour le ministre Allègre mais aussi pour le ministre de l'Économie, M. Dominique Strauss-Kahn, sans doute la personnalité gouvernementale la plus associée aux TIC, en particulier en ce qui concerne le commerce électronique.<sup>18</sup> D'ailleurs cette association ne profita guère aux TIC qui

---

<sup>16</sup> Les appellations vont changer au cours des années.

<sup>17</sup> L'intention annoncée dans le PAGSI de revoir la réglementation en matière de télécommunications et de paver la voie au commerce électronique contribua à réveiller d'autres institutions et agences qui à tour de rôle en vinrent à insister pour que soit prises en compte certaines dimensions particulières de la SI. C'est le cas de la *Commission nationale de l'informatique et des libertés* qui s'attribua le rôle de chien de garde de la vie privée, de l'*Autorité de régulation des télécommunications* et du *Conseil supérieur de l'audiovisuel* tous deux inquiets des transformations que la SI risquaient de faire subir à leurs champs de juridiction.

<sup>18</sup> Il avait été l'un des principaux instigateurs du site web du Parti socialiste sur les technologies de l'information. Son départ du gouvernement en novembre 1999 fut un coup

tout au long du gouvernement Jospin furent associées à autant d'objets néo-libéraux parfaitement identifiés. Cela explique en bonne partie pourquoi aucun ministre de la Gauche plurielle n'accepta de diriger un portefeuille consacré spécifiquement aux TIC ou à la société de l'information. Pas question non plus de se donner un « *e-minister* » comme en Grande-Bretagne.

Très rapidement d'autres acteurs gouvernementaux se donnèrent leur propre structure de coordination et d'action, rendant à peu près inopérante la structure de contrôle basée au Bureau du Premier ministre. Ce fut le cas de la *Délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE)* qui senti le besoin de mettre sur pied sa propre *Mission à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication* pour coordonner les initiatives en matière d'administration électronique. Le ministère de l'Économie et des Finances emboîta rapidement le pas en se voyant reconnaître le rôle de principal argentier du PAGSI à travers les nombreux ministères et secrétariats d'État dont il est formellement responsable, ceux de l'Énergie, des Télécommunications et de la Poste, des Technologies de l'Information et de l'Industrie. Dès le début, il put donc conserver la main haute sur tout ce qui concerne l'économie numérique et le commerce électronique.

Lors d'un deuxième passage à l'Université d'été de la communication d'Hourtin, le 26 août 1999, le Premier ministre en profite pour rappeler de nouveau les progrès accomplis depuis son passage en 1997 mais sans aborder spécifiquement les sujets contenus dans le PAGSI-II. Par contre, il insista longuement sur la nécessité de poursuivre l'effort scientifique et de R&D en matière de TIC et d'Internet, un thème qu'il n'avait pas abordé jusqu'ici. C'est qu'entre-temps, un autre comité interministériel, le *Comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CIRST)* a recommandé que la communauté scientifique puisse elle aussi profiter de la manne des TIC et a mandaté son propre *Comité de coordination des sciences et technologies de l'information et de la communication* (le CCSTIC) pour dresser un bilan et faire des propositions. L'autre grande nouveauté de ce discours estival est l'annonce de la présentation au début de 2000 d'un projet de loi sur la société de l'information qui devrait être piloté par le ministre Strauss-Kahn et co-piloté par la ministre de la Justice (Elizabeth Guigou) et la ministre de la Culture (Catherine Trautman). On espère que ce projet de loi va ramener un peu de cohérence dans une société de l'information dont on ne sait plus trop si elle constitue avant tout un instrument de progrès et de solidarité sociale – ce qui correspond nettement à l'intention du Premier ministre et du CISI – une porte d'entrée vers le commerce électronique comme le souhaiterait le ministre de l'Industrie, un outil de relance de la recherche scientifique et technologique (CIRST) ou la voie royale de la réforme de l'État comme ne cesse de le proclamer la DIRE.

### 3. LE NOUVEAU PAYSAGE INSTITUTIONNEL

Au CISI de l'année suivante, qui s'est tenu exceptionnellement qu'en juillet (et non en janvier comme les deux précédents), la situation a complètement changé suite à une transformation importante dans le paysage institutionnel de la France. Plus personne ne parle de la loi sur la société de l'information dont le statut est devenu hautement incertain. D'un seul

---

dur pour le gouvernement Jospin, particulièrement pour tout ce qui concerne le dossier du commerce électronique.

coup, le référentiel supportant l'action gouvernementale en matière de TIC s'en trouve considérablement modifié. Le territoire remplace l'information et l'aménagement le rattrapage.

### 3.1. De nouvelles lois

L'adoption le 25 juin 1999 de nouvelles lois sur l'aménagement du territoire, soit la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite Loi Voynet, la *Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* présentée par M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur et la *Loi sur les interventions économiques des collectivités locales* du ministre Émile Zuccarelli, ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation allaient bouleverser passablement le déroulement déjà passablement chaotique du dossier des TIC et de la société de l'information. Le résultat fut certes l'introduction d'une plus grande cohérence, mais en provenance d'une direction d'où on ne l'attendait pas.

La Loi Voynet n'accorda finalement que peu d'importance aux TIC. Seule la téléphonie mobile, alors en pleine explosion, y trouva son compte. Le fait que les licences des opérateurs s'obtiennent alors à fort prix explique certainement en partie cette orientation. On se contente donc de souligner l'importance du principe de la péréquation géographique des tarifs. De plus, la ministre du Développement durable, Dominique Voynet, n'avait aucunement l'intention de permettre aux collectivités locales de se donner une marge de manoeuvre en matière de protection de l'environnement ou des télécommunications. Il faut dire que dans le cas des collectivités locales, l'échec récent de leur excursion du côté de la câblo-distribution confirmait aussi qu'elles n'avaient pas les reins assez solides et encore moins l'expertise pour s'impliquer dans l'aventure des télécommunications (Lefebvre et Tremblay, 1998). D'ailleurs, leur implication en ordre dispersé à la fin du XIXe avait laissé un mauvais souvenir tant aux responsables politiques nationaux qu'à ceux de l'opérateur public, France Télécom.<sup>19</sup>

Pour France Télécom et la ministre Voynet, curieusement en phase sur ce dossier, les collectivités locales apparaissent rapidement comme des empêcheurs susceptibles de permettre au nouveaux concurrents issus de la déréglementation de faire le saut dans la téléphonie locale au-delà de quelques grands centres urbains là où les coûts de raccordement semblaient vouloir les confiner. En effet, après avoir tenté en vain d'amener France Télécom à s'intéresser à leurs villes, plusieurs maires, dont ceux de Castres et d'Issy-les-Moulineaux, ont laissé savoir qu'ils allaient entreprendre des négociations avec la concurrence afin d'améliorer l'offre de télécommunications sur leur territoire. Avec la Communauté urbaine de Lyon, les relations vont se dégrader au point où l'on a parlé d'une véritable guerre, l'opérateur tentant de mobiliser les autorités de l'État, en l'occurrence le Préfet, pour faire casser certaines décisions d'investissements de la Communauté (Offner et Vinchon, 1998).

Par ailleurs, la loi Voynet prévoit, entre autres, la rédaction d'un schéma des services collectifs de l'information et de la communication (on trouve aussi huit autres schémas sur des

---

<sup>19</sup> En effet, dans les années 1880, bon nombre de communes françaises n'avaient eu d'autre choix que de prêter des sommes importantes à l'État afin que ce dernier leur fournisse un service téléphonique local. La démarche fonctionna si bien que le pays se retrouva avec plusieurs dizaines de réseaux mal connectés les uns aux autres, ce qui pour un réseau téléphonique est plutôt embêtant. Il fallut près d'un demi-siècle pour que le téléphone français cesse d'être la risée de l'Europe (Bertho, 1984).

thèmes aussi divers que la santé, l'éducation, les transports, etc.). La DATAR se voit alors confier la responsabilité de la coordination nationale de la formulation de ce schéma collectif de l'information et de la communication. Elle s'y appliquera avec une énergie sans pareil, une telle responsabilité s'inscrivant parfaitement dans son « orientation » retenue en matière d'aménagement, soit celle d'une France au polycentrisme maillé.

Quant à la loi Chevènement, elle réorganisa considérablement le paysage institutionnel local en France. D'un seul coup, les communes et villes devaient revoir leur mode de fonctionnement et de collaboration intercommunale. Sans s'en prendre ouvertement à la « France des 36 000 communes », le ministre Chevènement voulait indiquer la voie de l'avenir : le regroupement sur la base de projets (et non plus seulement sur la base de la fourniture intermunicipale de services locaux). On a parlé à ce sujet d'une relance de la décentralisation, surtout que cette loi fut mise en application grâce à la fois par des incitatifs et des contraintes de natures budgétaires.

Bien que ces lois ne placent plus l'État au centre de toutes les actions, son rôle est plus exigeant. En effet, « les grands principes de l'action de l'État demeurent. Selon les cas, il sera *stratège* lorsque l'échelle ou les enjeux l'exigent, *partenaire* des collectivités dans de nombreuses démarches ; ou encore *garant* des solidarités et des cohérences à respecter par les collectivités territoriales dans les démarches qui sont de leur responsabilité directe » (Frébault, 2002, p. 14).

Avec les lois Voynet et Chevènement, le territoire et le local en viennent à occuper le devant de la scène. En matière de TIC, une nouvelle arène gouvernementale fait donc son apparition, le *Comité interministériel d'aménagement de développement du territoire* (CIADT). Jusqu'à 1999, les questions de télécommunications et de TIC n'avaient jamais occupé une place importante dans l'aménagement du territoire, sauf pour les plaintes récurrentes de quelques élus locaux quant à la faible couverture de leur territoire par la téléphonie mobile. Le CIADT s'était surtout concentré sur les arbitrages à rendre en matière de grands équipements (transport, énergie) et de programmes de développement entre l'État et les régions. Tout cela allait changer.

### 3.2. Quand le territoire s'empare des TIC

Le CIADT du 18 mai 2000 est l'occasion d'un premier examen des dix schémas de services collectifs dont celui sur les services de l'information et de la communication auquel la DATAR a accordé une attention particulière. Ce CIADT fut le premier à s'intéresser spécifiquement aux TIC dans une perspective ouvertement territoriale. On y discute de la possibilité pour les régions de se donner des réseaux Internet à haut débit, des possibilités de partenariats entre les collectivités locales et les opérateurs de télécommunications, de pôles de compétence et de formation en matière de TIC. Dans chacune des 26 régions, on crée le poste de « chargé de mission TIC » que l'on s'empresse cependant de placer auprès du Préfet de région afin de bien s'assurer que l'État conserve le contrôle sur le virage territorial que s'apprête à prendre la société de l'information française. L'une des tâches de ces chargés de mission est de s'assurer que toutes les régions disposent d'une offre suffisante en matière de TIC de manière à satisfaire les besoins des entreprises et des populations habitant à l'extérieur des grands centres.

Par contraste, le troisième menu du CISI depuis les débuts du PAGSI, finalement convoqué pour le 10 juillet 2000, est particulièrement maigre. Le communiqué final fait tout simplement état de la nécessité de réduire le fossé numérique, d'accroître le nombre de professionnels des TIC et de développer l'effort de R&D. C'est la dernière réunion du CISI sous le gouvernement Jospin. Ce comité se réunira pour la 4<sup>e</sup> fois le 10 juillet 2003 et sera l'occasion pour le nouveau Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin de présenter « officiellement » le RESO, soit le *Plan pour une République numérique dans la Société de l'information*, un peu de la même manière que le premier CISI avait été l'occasion pour le gouvernement Jospin d'officialiser le PAGSI.

Au CIADT de juillet 2001 tenu à Limoges, les TIC occupent cette fois toute la place, au point où l'on parlera du CIADT numérique, ce qui est d'autant plus surprenant que les deux ministres qui en assument le leadership, la ministre Voynet comme ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire et Jean-Pierre Chevènement, à titre de ministre de l'Intérieur, ne sont pas particulièrement sensibles aux charmes des TIC ou du pouvoir local. De plus, même si elle est ministre de l'aménagement et du développement du territoire, D.Voynet se méfie particulièrement de la DATAR qu'elle soupçonne d'avoir contribué à couvrir la France de centrales nucléaires et d'autoroutes. Jamais le courant ne passera entre elle et le Délégué général, responsable de la DATAR, Jean-Yves Guigou. À l'opposé, Jean-Pierre Chevènement est partisan d'une DATAR musclée, capable de préserver l'intégrité du territoire et de la République. Par contre, les deux ministres se méfient à la fois du discours magique entourant la technologie – qu'elle concerne l'énergie nucléaire ou l'information – ainsi que d'une montée en puissance des élus locaux dont l'activisme et l'affairisme économique pourraient remettre en question le virage écologique que la ministre Voynet voudrait faire prendre à la France ainsi que l'intégrité de la République, un thème cher au ministre Chevènement.

Les autres acteurs territoriaux n'ont pas attendu le CIADT de Limoges pour se lancer dans le développement numérique. En effet, entre 1998 et 2001, on voit se multiplier les plans, les programmes et les initiatives. Les régions ont été les plus actives, sans doute parce qu'une action en faveur des TIC leur est apparue comme un chantier prometteur pour légitimer leur existence tout en fédérant les multiples initiatives locales. En ce qui concerne les villes, Lyon a été le fer de lance d'une tentative de politique globale des TIC avec son propre programme pour la société de l'information. Quelques villes ont voulu se positionner – avec succès d'ailleurs – comme étant la meilleure porte d'entrée de la société de l'information. Lorsque le signal du départ est donné, ces collectivités, ou du moins un nombre important d'entre elles, sont prêtes. C'est le cas de la ville de Parthenay qui a fait figure de ville-phare pendant longtemps. C'est donc la combinaison de ces deux changements sectoriels, aménagement du territoire et décentralisation, qui est à la source du foisonnement d'initiatives publiques en faveur des TIC et du virage local de la société de l'information.

Le CIADT numérique de Limoges ne s'est pas contenté de donner le signal de départ de la course au numérique des territoires, il a aussi fixé les grandes orientations de la politique nationale d'accès au haut débit et dans laquelle le nouvel activisme des collectivités locales devait s'inscrire. Cette politique vise trois objectifs, soit : éviter que les opérateurs limitent leurs actions sur les territoires les plus « rentables » ; renforcer la concurrence au palier local et atteindre l'objectif d'un service à 2 Mbits/s, à un coût abordable pour l'ensemble des usagers.



Lors de cette rencontre, on a décidé alors non pas de transférer aux collectivités locales une co-responsabilité en matière d'aménagement des télécommunications au palier local (et régional), mais de leur donner les capacités administratives et les moyens juridiques et technologiques pour qu'elles puissent s'impliquer activement. Fait nouveau, on décide aussi de permettre aux collectivités d'avoir accès à des ressources financières importantes pour y arriver. La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) se voit donc demander une contribution de 230 M € sur fonds propres pour aider les collectivités à développer la cohérence de leurs projets. Il est aussi prévu que des taux préférentiels sur 30 ans pourront être consentis aux collectivités locales en cofinancement avec les institutions de crédits à l'intérieur d'une enveloppe de 1,520 M €. La CDC se voit aussi confier le rôle de partenaire des collectivités pour tout ce qui concerne l'ingénierie (en remplacement de France Télécom, peu encline à jouer ce rôle). Son importance pour les régions et pour la mise en œuvre des stratégies relatives à la société de l'information est telle qu'en juillet 2000, l'État crée la *Direction de la stratégie et du développement des Nouvelles TIC* (DN'TIC). Avec cette nouvelle structure et des investissements croissants, la CDC devient une ressource incontournable, surtout parce que ses instruments de financement sont flexibles (Vidal, 2002, p. 232-7).

On aura cependant remarqué que les collectivités n'ont toujours pas accès à des ressources propres. Ce n'est pas le seul problème. D'une certaine façon, on peut parler d'une improvisation créatrice. La décision de 2001 a été prise dans un climat d'urgence sous la pression, entre autres, de l'Association des maires de France et de l'Autorité de régulation des télécommunications qui voulaient que l'on clarifie le rôle des collectivités, surtout les plus « e-entreprenantes » d'entre elles. L'un des signes de cette improvisation tient à l'ignorance à peu près complète de la demande réelle pour les services numériques de proximité et pour l'état réel des infrastructures existantes sur le territoire. Aucune analyse économique sérieuse n'a été menée au préalable pour déterminer la part éventuelle que devront assumer les collectivités afin de profiter du financement de la Caisse. Pour obtenir un tel aperçu, il aurait fallu que la décision de juillet 2001 comporte davantage de précisions que la seule volonté « d'amener le haut débit partout où cela serait possible ».

### 3.3. Fin de partie pour la société de l'information

Même si elles ont la vie dure, les problématiques ne sont pas éternelles. Privées d'appuis institutionnels qui peuvent en assurer l'implantation, elles finissent toujours par mourir. Ce fut le cas de la société de l'information. Promise dès 1999, la Loi sur la société de l'information est finalement déposée le 14 juin 2001 par M. Laurent Fabius qui a succédé à Dominique Strauss-Kahn à la tête du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.<sup>20</sup> L'idée que la société de l'information pouvait et devait être chapeautée par une seule loi qui imposerait cohérence et précision à un champ aussi turbulent que la société de l'information était incluse dans la déclaration de Hourtin quatre ans plus tôt. Le Premier ministre Jospin avait alors parlé, dans la plus pure tradition socialiste, de la nécessité d'une approche globale qui place l'État et le droit au cœur du processus afin d'éviter les dérapages. Alors qu'au début le principal dérapage était celui d'une France laissée derrière les autres pays industrialisés, avec le temps la principale crainte s'est muée en crainte d'une fracture numérique à base territoriale ou sociale pour finalement se fondre dans une obsession sécuritaire, celle de la cybercriminalité sous toutes ses formes.

---

<sup>20</sup> France, Assemblée nationale, Projet de loi sur la Société de l'information, déposé le 14 juin 2001, no 3143, Onzième Législature (<http://www.assemblée-nat.fr/projets/pl3143.asp>).

Tout le projet de loi est construit à partir d'une discussion sur ce qu'on peut et ne peut pas faire « en ligne » que ce soit en matière de commerce, de transfert de données, de pornographie, d'opinions, de publicité, de cryptologies. Pour bien montrer que le gouvernement n'entend pas à plaisanter, le projet de loi comprend un barème précis de relèvement des peines de prison encourues par les récidivistes de la cybercriminalité.<sup>21</sup> Mais derrière cette trajectoire sécuritaire, le gouvernement veut non seulement être le garant des droits et libertés mais également encourager le commerce électronique dont le décollage est laborieux. Les Français manquent de confiance envers l'Internet, tant que ce stade ne sera pas dépassé, l'économie française déjà mal en point pourra difficilement se tailler une place de choix dans les secteurs en croissance (informatique, télécommunications, commerce électronique) qui, du reste, constituent aussi un vecteur de la modernisation des entreprises.

Déposée dans la plus grande discrétion, la loi ne sera jamais débattue, victime d'un calendrier parlementaire entièrement monopolisé par des élections présidentielles que l'on a décidé, à l'instigation du Premier ministre, de tenir avant les élections législatives. Dès l'automne 2001, il n'est plus question pour les ministres du gouvernement de développer de nouveaux programmes en matière de TIC. Qui voudrait alors prendre la chance de mécontenter les enseignants ou les fonctionnaires par des mesures sur la e-éducation ou le e-gouvernement.

#### 4. CHANGEMENT DE GOUVERNEMENT, MEME POLITIQUE

Le 21 avril 2002, le candidat du Parti socialiste et Premier ministre, M. Lionel Jospin, est éliminé dès le premier tour des élections présidentielles. Bien que le sujet des TIC n'ait sans doute pas constitué l'élément central d'un affrontement Chirac-Jospin, il est fort possible que cette thématique, comme bien d'autres, aurait au moins été abordée, le Président sortant voulant sans doute faire oublier ses bourdes passées en matière de mulots. Le duel Chirac-Le Pen fit en sorte qu'aucune autre thématique, sauf celle des visées extrémistes du Président du Front national, ne put faire surface.

La nomination de Jean-Pierre Raffarin au poste de Premier ministre le 7 mai 2002 se fit donc dans le cadre d'un vide quasi-total en termes de débats démocratiques sur les politiques publiques du pays. Le 3 juillet, le nouveau Premier ministre présenta sa déclaration de politique générale où il n'est guère question de TIC. Par contre, l'importance accordée à la nécessité de relancer le processus de décentralisation permet de croire que les collectivités locales pourront concrétiser leurs nouveaux gains en matière de TIC et de télécommunications.

##### 4.1. Le retour des TIC

Il a fallu plusieurs mois au nouveau gouvernement Raffarin pour trouver ses marques en matière de TIC et de société de l'information. D'autres chantiers sont jugés plus urgents,

---

<sup>21</sup> Ce virage sécuritaire n'aura finalement que peu de suite puisque le gouvernement sera sévèrement critiqué par nul autre que M. Lalonde-Martin pour sa lenteur à réagir et surtout pour avoir amené un projet de loi aussi tardivement dans le cycle parlementaire, ce qui le condamne nécessairement à mourir au feuilletton de l'Assemblée, ce qui fut effectivement le cas.

d'autant plus que celui des TIC s'est révélé être un dossier « orphelin », sans porteur officiel au sein de l'équipe ministérielle. Compte tenu de l'effacement de la ministre déléguée à la Recherche et aux Nouvelles Technologies, Claudie Haigneré, accaparée de plus par la réforme du CNRS et des compressions budgétaires, c'est finalement le Premier ministre qui choisit de piloter lui-même le dossier.

C'est en ordre dispersé que les ministres se rendront à l'Université de la communication à la fin d'août 2002 où les principaux débats concerneront l'augmentation de la redevance télévision, une proposition faite par le nouveau ministre de la Culture et de la Communication, M. Jean-Jacques Aillagon, qui en fera le thème de son discours d'ouverture officiel. Parmi les autres questions abordées, on trouve les difficultés de la téléphonie mobile de 3<sup>e</sup> génération, la composition du bouquet de chaînes que l'on retrouvera éventuellement dans l'offre de télévision numérique, la réforme de l'éducation et de la fonction publique. On est loin des promesses de la société de l'information. Tout au plus est-il fait mention de la nécessité pour le gouvernement de revoir son engagement en faveur des TIC compte tenu des hésitations du précédent gouvernement qui ont rendu impossible de tenir l'objectif d'une société de l'information pour tous avant la fin de 2005.

Présenté finalement le 12 novembre 2002 par le Premier ministre, le nouveau PAGSI a pour nom RE/SO 2007 – les orthographes varieront, ce qui n'est pas pour rendre l'action publique française en la matière plus intelligible – et vise à transformer la France en « République numérique dans la société de l'information ». <sup>22</sup> L'intérêt de RE/SO tient d'abord à la volonté marquée du Premier ministre de « cesser de rêver » et de se donner une approche « à la fois réaliste et pragmatique », une critique à peine voilée de l'approche socialiste jugée trop ambitieuse, trop coûteuse et surtout trop dirigiste. Aux propos sur la fracture numérique et la nécessité pour l'État de préserver l'égalité des chances, succède maintenant un discours où il est mentionné d'une « France qui fait le pari de la valeur ajoutée, de l'innovation, de la qualité ». Doit-on y voir une influence de la droite dans cette inflexion du référentiel ? Sans doute mais, à partir de ce moment, les TIC deviennent une réalité à deux facettes, avec d'un côté le volet social et égalitaire, celui de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et de l'autre, le volet économique teinté d'élitisme, de la recherche et des entreprises à vocation technologique et orienté vers l'extérieur. Si les collectivités territoriales se sont au départ surtout investies dans le volet social, elles le feront plus tardivement, mais avec autant d'énergie, dans la nouvelle politique industrielle qui est en voie de réalisation.

Pour bien montrer qu'il ne s'agit pas d'un Plan à la manière socialiste, RE/SO se présente sous la forme d'un catalogue de mesures d'ordre très général bien en deçà des cibles déjà identifiées dans le PAGSI. En outre, la mise en œuvre de ces mesures demeure tout aussi vague. Ainsi le « Plan » prévoit trois séries de mesures afin de favoriser l'offre de contenus, de services et d'infrastructures. Quatre de ces mesures concernent l'entreprise : (1) faire de la création d'entreprises un acte accessible à tous, simple et rapide, (2) ouvrir de nouvelles passerelles vers l'entreprise, (3) améliorer le financement des projets et, (4) rendre plus visible et accessible le système d'aide existant. Pour réaliser ces mesures, le gouvernement prend deux engagements précis : d'abord présenter un projet de loi sur l'initiative économique, et ensuite

---

<sup>22</sup> L'ensemble des documents concernant l'Internet et la société de communication peut être accédé à partir du portail <http://www.Internet.gouv.fr>. On aura remarqué que la date initialement prévue de 2005 est abandonnée. Le plan lui-même connaîtra plusieurs graphies RESO, RE/SO, ReSo.

mettre en œuvre un guide interactif des aides du secteur TIC. Les seules mesures quelque peu ciblées concernent l'action sur la demande où il est fait mention de trois objectifs d'ici 2007: (1) permettre aux Français qui le désirent d'utiliser les services de base de l'Internet et de l'administration électronique, (2) atteindre le seuil d'un ordinateur pour trois élèves dans les collèges et lycées, d'un ordinateur pour deux étudiants à l'université et d'un ordinateur dans chaque famille ayant un enfant scolarisé et (3) assurer la connexion de toutes les entreprises à Internet ainsi que le triplement du nombre utilisant le commerce électronique.<sup>23</sup>

Après avoir rappelé qu'il a tenu « à s'impliquer personnellement dans ce chantier », le Premier ministre a rappelé que le pilotage de RESO sera une « affaire d'équipe » où chaque ministre « portera politiquement », pour ce qui le concerne, les projets labellisés « Société de l'information ». Le travail de coordination, conclut-il, sera assuré par la ministre déléguée à la Recherche et aux Nouvelles Technologies, Claudie Haigneré : « elle se passionne pour le sujet et je sais qu'elle saura trouver les mots pour partager sa passion aux Français ».

Les six premiers mois de 2003 voient une brochette de ministres présenter, en ordre tout aussi dispersé que lors de l'Université d'été de 2002, une série de projets de lois, mesures, programmes sur les aspects les plus divers de la société de l'information, sans même prétendre que leur contribution s'inscrit dans une démarche planifiée. C'est ainsi qu'en janvier un projet de loi pour « la confiance dans l'économie numérique » est présenté et discuté au Conseil des ministres, puis on discute d'un projet de loi sur les droits d'auteurs dans le contexte d'Internet, de la création d'une Agence pour l'Administration électronique et la simplification administrative, d'un projet de loi sur la communication électronique, d'un autre sur la cybercriminalité, d'un Plan national de soutien à l'industrie des jeux vidéos et enfin d'un programme national de recherche « sur les TIC au service du Handicap », un projet cher au Président.<sup>24</sup>

Le dispositif de pilotage déjà fort complexe mis sur pied par le Gouvernement Jospin se complique encore davantage avec la volonté de plusieurs ministres de conserver leurs acquis en matière de société de l'information et de s'approprier le dossier des TIC pour retrouver leur place dans une équipe ministérielle tiraillée par les ambitions personnelles.

Le 10 juillet 2003, le Premier ministre réunit pour la quatrième fois le Comité interministériel sur la société de l'information, une structure de coordination mise sur pied en janvier 1998 afin de coordonner le PAGSI, mais qui a rapidement perdu toute utilité, doublée sur sa gauche par les CIADT où les dimensions territoriales et locales peuvent s'exprimer plus facilement. Tout comme lors de sa réunion précédente, le CISI ne peut que constater son impuissance et enregistrer l'annonce par le Premier ministre d'un report ultérieur des mesures initialement prévues pour aider à l'équipement des ménages. Comme le précise le communiqué de presse, la réunion a été « préparée » par la ministre Haigneré et présidée par le Premier ministre qui a profité de l'occasion pour faire le point sur les progrès du Plan gouvernemental. La seule retombée concrète du CISI est l'annonce de la création d'un Conseil consultatif de l'Internet.

---

<sup>23</sup> Le Plan RE/SO se présente sous la forme d'un long discours commenté du Premier ministre et non d'un document ministériel ou gouvernemental. Il faudra attendre le Comité interministériel de juillet 2003 pour que publie la liste « officielle » des 70 mesures concrètes du Plan.

<sup>24</sup> Signe de cette cacophonie, le CIADT du 26 mai 2003 n'aborde pas la question des TIC

Le 28 octobre 2004, le Premier ministre fera le bilan des deux premières années du Plan RE/SO. Pour satisfaire, le ministre délégué à l'Industrie, M. Patrick Devedjian, il profite de l'occasion pour installer le *Conseil stratégique des technologies de l'information*, un organisme-conseil apparemment créé officiellement le 10 juillet 2000 mais qui ne s'était jamais réuni et dont l'existence officielle remonte elle à un décret du 22 mars 2004.<sup>25</sup> Publié sous la forme d'un long communiqué de presse, le « bilan » fait état de progrès remarquables dans plusieurs domaines, mais des progrès qui tiennent surtout à des retards initiaux considérables.<sup>26</sup> C'est le cas des abonnements au haut débit qui seraient passés de 500 000 en 2002 à près de 6 millions en 2004. Sur la majorité des indicateurs, la France se retrouve au début 2005 dans la moyenne européenne, une « progression » qui doit beaucoup au fait que cette moyenne est maintenant calculée sur la base de 25 pays. Pour ce qui est des indicateurs auxquels le gouvernement tenait beaucoup : le taux d'équipement des ménages, le commerce en ligne et le taux de branchement des entreprises, le rapport mentionne des « retards persistants » qui apparemment feront l'objet de mesures spécifiques avec une deuxième phase du plan RE/SO 2007, phase qui n'avait toujours pas été précisée en avril 2005.

#### 4.2. Le Haut débit et les collectivités

Pendant que le gouvernement n'arrive pas à redonner un minimum de cohérence à sa politique d'appui à une République numérique dans la société de l'information, les collectivités territoriales, communes et régions en tête, continuent de multiplier les initiatives et font du haut-débit le point d'ancrage de plusieurs de leurs actions de développement.

Le 13 décembre 2002, le Premier ministre réunit son premier CIADT qui sert de prétexte pour la présentation du Plan RE/SO 2007. Alors qu'on aurait pu s'attendre à ce que l'on abandonne progressivement toutes les questions liées à l'aménagement numérique du territoire, un cadre de référence étroitement associé aux « grandes idées », jugées peu crédible, de l'ancien gouvernement, il en est tout autrement. Le volet numérique du CIADT de décembre 2002 présente même un plan d'action en quatre axes opérationnels et que la DATAR est chargée de coordonner, une tâche qui la conforte dans son existence et pour laquelle elle s'est battue à la suite d'un changement dans sa haute direction. Ces quatre axes visent à préserver l'équité territoriale, à accélérer le développement du haut débit, l'offre d'outils de formation et le développement de nouveaux usages.

Mais pour les collectivités territoriales, le principal thème de revendication en 2002 et 2003 concerne la possibilité pour elles de devenir de véritables opérateurs de réseaux de télécommunications. Il faudra finalement attendre le vote de la Loi pour l'économie numérique au printemps 2004 pour que les collectivités puissent offrir librement des services de télécommunications aux utilisateurs finaux dans la mesure où les opérateurs privés se montrent incapables de le faire. Elles pourront dorénavant se doter de leurs propres infrastructures de télécommunications et vendre de la bande passante à des opérateurs. Parce qu'elles demeurent encore soumises à quelques conditions avant de mettre à la disposition des opérateurs leurs

---

<sup>25</sup> Et qu'il ne faut pas confondre avec le Conseil général des technologies de l'information qui dépend conjointement du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et de l'Autorité de régulation des télécommunications et avec le Conseil supérieur des technologies de l'information qui lui dépend directement du Premier ministre.

<sup>26</sup> [www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/societe\\_information\\_2004.pdf](http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/societe_information_2004.pdf)

infrastructures, les collectivités se considèrent encore freinées dans les partenariats publics-privés qu'elles peuvent initier. Des revendications supplémentaires sous forme de demandes de précisions ont donc été adressées à l'Autorité de régulation des télécommunications. Jusqu'à présent, toutes les « précisions » apportées par l'ART ont été en faveur des collectivités locales. Ainsi une expertise juridique en date du 8 mars 2005 précise que les collectivités territoriales peuvent avoir accès à toutes les autorisations d'utilisation de fréquence qu'elles pourraient juger nécessaires afin de développer et d'offrir des technologies sans-fil. Aucune modalité d'attribution envisageable, y compris le système des enchères, ne leur est fermée.<sup>27</sup> Dans leur lutte pour devenir des opérateurs de télécommunications en bonne et due forme, les collectivités locales françaises ont pu profiter de l'aide d'un allié inattendu, la Commission européenne qui a choisi de voir dans les services publics locaux en matière de télécommunications des services d'intérêt économique de nature générale et non pas comme des aides à des entreprises ou même des créations d'entreprises publiques.

Longtemps considérés comme autant de néophytes incapables de comprendre la complexité des choix technologiques, les élus locaux sont depuis 2003 l'objet de toutes les attentions. Ainsi le ministère de la Recherche multiplie les propositions de technologies alternatives au service ADSL. Sur la base d'appels à projets, on tente d'intéresser – sans grand succès – les collectivités à des modèles d'accès mêlant le satellite, le réseau sans-fil Wi-Max et même la fibre optique directe.

Puis coup sur coup, le gouvernement convoque deux CIADT, le 3 septembre et le 13 décembre 2004 comme si on s'était rendu compte que le Plan RE/SO risquait de sombrer dans une cacophonie ministérielle et qu'il ne serait bientôt plus possible de maintenir « l'intégrité numérique » de la France. Ces deux rencontres confirment surtout l'étendue du virage local pris par la stratégie TIC du gouvernement devenue entre temps une simple composante d'une stratégie gouvernementale plus large en faveur des territoires « oubliés ». C'est ainsi que le CIADT du 3 septembre se tient quelques heures à peine après la présentation en Conseil des ministres d'un plan d'action sur les territoires ruraux et que l'essentiel des mesures adoptées par le CIADT viennent en accompagnement de ce plan. Ces mesures d'accompagnement, précisées lors du CIADT suivant, ont pour objectif une couverture complète des régions rurales par l'Internet haut débit.

Cette volonté de faire des régions le maître d'œuvre de la politique TIC de la France ne se traduit malheureusement pas par des succès électoraux gouvernementaux lors des élections européennes et régionales. Aux régionales par exemple, la majorité présidentielle ne réussit à conserver qu'une seule région. Même l'ancienne région du Premier ministre passe aux mains de l'opposition socialiste. Considérée par les collectivités territoriales comme l'émanation du pouvoir central et par le gouvernement comme le symbole de l'ancien pouvoir socialiste (et l'une des causes de son échec électoral) la DATAR se voit retirer son rôle de leadership dans le dossier de l'aménagement numérique des territoires. De fait, c'est l'idée même de l'aménagement du territoire qui est remise en question. Ainsi le budget général pour l'aménagement du territoire en 2005 a perdu 7% de ses crédits tandis que la stratégie nouvelle

---

<sup>27</sup> D'autres contraintes sont sans doute appelées à sauter d'ici quelques années comme la nécessité pour les collectivités de rendre public leurs intentions et leurs plans à court et moyen terme ou l'impossibilité dans laquelle elles se trouvent de pratiquer des tarifs trop bas, ce qui aurait pour effet d'amener les opérateurs déjà en place à vendre à perte afin de demeurer présent sur le marché.

parle de trois axes soit de renforcer la place de la France en Europe, de réduire les inégalités territoriales et de « contribuer à la création de richesses plutôt que d'organiser les transferts ». <sup>28</sup> La seule mention du numérique concerne l'importance d'aider les territoires « fragilisés » et « enclavés » à sortir de leur isolement. Quant à la DATAR, elle se voit réduite au rôle d'une agence de prospection des investissements étrangers et son programme de prospective, l'un de ses programmes-phares, transformé en simple programme d'aide à la décision. Dans un geste surprise, le Délégué général, M. Jacquet, démissionne de son poste brusquement en septembre 2004.

À part ces soubresauts politiques, deux dossiers, jusque-là plus ou moins secondaires, se sont imposés dans le débat public, celui de la dérouté du système français de recherche et celui des délocalisations, traduction politique de la perte de compétitivité des industries. Si le gouvernement a choisi de s'habituer aux manifestations, démissions et mouvements d'humeur des chercheurs (considérés pour l'essentiel comme des sympathisants du Parti socialiste), il en va tout autrement de la question des délocalisations et du chômage dont l'impact politique, surtout en région, est jugé catastrophique.

Le CIADT du 14 septembre 2004 – le premier de l'année – reflète cette préoccupation et est l'occasion de la présentation d'une nouvelle politique industrielle où le thème des « pôles de compétitivité » occupe une place centrale (CIADT, 2004). Définis comme des « partenariats actifs entre les industriels, les centres de recherche et les organismes de formation initiale et continue », ces pôles bénéficieront d'appuis de l'État – instruments fiscaux pour la plupart – afin de regrouper les compétences autour de niches identifiées et propres à une région métropolitaine afin de favoriser leur compétitivité et leur lisibilité en Europe et à travers le monde. De cette façon, l'Etat souhaite à la fois combattre les délocalisations, le chômage et la faiblesse structurelle du système urbain français, affaibli par sa macrocéphalie chronique.

L'une des conséquences immédiates de cette nouvelle orientation est une réorientation importante des actions gouvernementales en faveur du déploiement des TIC. Le Plan RESO continue certes d'exister, mais on entend privilégier surtout la dimension de l'accès à l'Internet haut débit. Tout le volet TIC du CIADT de septembre 2004 est d'ailleurs présenté sous le titre de Plan d'accompagnement du haut débit sur les territoires. On revient donc à la case de départ : la double problématique du retard (par rapport aux Etats-Unis et aux autres pays européens) et du fossé entre les territoires ayant accès au haut débit et ceux qui ne sont toujours pas desservis.

#### **4.3. L'administration électronique : le troisième souffle ?**

Presque furtivement, le plan RE/SO parvient à se remettre en selle par le lancement du projet ADELE 2004-7 (ADministration ELectronique) à Lyon le 4 février 2005. Mais on est loin des préoccupations de 1998 sur la fracture numérique et sur la société de l'information. C'est de l'État numérique dont il est ici question. Ce nouveau programme reflète la volonté gouvernementale, telle qu'annoncée dans le plan RE/SO 2007 en 2002, d'agir en faveur des

---

<sup>28</sup> Discours de Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer, lors de la présentation du budget 2005, Paris, 23 septembre 2004.

usages par une offre plus importante de services en ligne. Après s'être déclaré satisfait des déclarations d'intentions en ce qui concerne l'administration électronique, le gouvernement fini par accoucher d'un plan ambitieux qui, en l'espace de trois années, devrait favoriser l'intégration et l'appropriation des TIC par les services publics tout en participant à la modernisation des services par une meilleure écoute des usagers, un accès accru et en maîtrisant les dépenses de l'Etat. La mise en chantier est rapide de sorte qu'à la mi-année 2005, les services en ligne foisonnent et, selon un sondage réalisé auprès des Français par l'Agence de Développement de l'Administration électronique (ADAE : 2005), les usagers sont en très grande majorité satisfaits de l'offre et de la prestation des services. Désormais, haut débit et services en ligne constituent les deux piliers « sociaux » de la politique de la société de l'information, comme si le gouvernement avait répondu, avec un délai important, aux initiatives répétées des régions et des communes en faveur de meilleurs rapports avec les citoyens.

Cependant, le dispositif en place est loin d'avoir rempli l'ensemble de la mission du plan RE/SO. La France, contrairement à ce qui est souvent affiché sur certains rapports ou sites Internet public, présente toujours un retard important sur nombre de pays occidentaux dont l'économie n'est pas aussi développée. En effet, on pourrait s'attendre à ce que la cinquième puissance industrielle fasse partie du peloton de tête huit ans après le discours de Lionel Jospin à Hourtin, pourtant il n'en est rien. D'après Darell M. West de l'Université Brown (2003 ; 2004) la France, sur le plan de l'offre de services publics en ligne, ne figure même pas sur la liste des quinze premiers pays mondiaux. L'étude d'*Accenture* (2003) situe la France au 12<sup>e</sup> rang de la maturité en termes de services publics en ligne. Signes encourageants, elle figure dans le groupe de pays qui présente une offre « mature » de services. L'année suivante, la France progresse un peu plus rapidement que les autres nations et se classe 8<sup>e</sup>.

Peu importe la méthodologie utilisée, les analyses, pour la majorité réalisées à l'étranger, tendent à montrer que la France souffre d'une relative incapacité à proposer et à réaliser des programmes véritablement innovants qui ne se résument pas à un amalgame de principes importés et bricolés « à la Française », c'est-à-dire, quasi-calqués sur d'autres programmes nationaux mais marqués par la complexité institutionnelle et la sensibilité aux soubresauts politiques<sup>29</sup>. Pour preuve, depuis la crise de la gauche au printemps 2005, l'intérêt pour les TIC est progressivement passé de la société de l'information pour tous à leur utilisation afin de soutenir l'innovation et la compétitivité économique. En outre, en matière de TIC, la tendance indique que l'on semble plus enclin à créer de nouvelles structures que d'évaluer leur performance. Ironie du sort, on peut imaginer que tout ce brassage politique n'a que peu d'effet sur le périmètre de l'espace numérique de l'internaute français et le taux de branchement au haut débit.

Pourtant, la faiblesse française est connue, il s'agit de la proportion des gens pour qui l'Internet n'est pas (encore) une réalité quotidienne. L'Institut national de la Statistique et des Etudes économiques (INSEE : 2005) conforte ce diagnostic : seulement 37% des ménages ont accès à l'Internet. Toutefois, avec la récente baisse de prix des équipements informatiques et de l'abonnement haut débit, la croissance des usagers est soutenue. Grosso modo, les couches socio-économiques inférieures, les ménages sous-scolarisés et les aînés font partie d'un groupe offrant une résistance à une pénétration à la hauteur du potentiel des infrastructures déployées

---

<sup>29</sup> John L. Campbell (2004) nomme « translation » le mécanisme qui consiste en la combinaison de principes et normes locales avec d'autres provenant de l'extérieur.



à grand frais. Le manque de confiance envers la sécurité et la confidentialité des services en ligne, gouvernementaux ou commerciaux, serait une autre cause du retard. C'est probablement aussi un indicateur d'ignorance et de craintes injustifiées par ceux-là même qui entretiennent une image « démoniaque » des TIC et de leurs applications. Mais si on additionne les gens au chômage, avec ceux qui bénéficient du RMI, plus ceux qui touchent le SMIC – donc tous ceux pour qui l'accès aux TIC est onéreuse – on se rend bien compte que le volet social de la politique de la société de l'information a tout à gagner d'un redressement économique.

Par contre, la principale force du cas français, c'est-à-dire, la rapide appropriation de l'objet TIC par les collectivités territoriales et, par le fait même la prolifération des territoires numériques constitue un atout de taille pour résister au déclin relatif du référentiel « social » de la société de l'information. En effet, à la suite de rapports économiques alarmistes au début 2005, la première priorité française de l'emploi s'est mise à faire de l'ombre sur le reste de l'agenda<sup>30</sup>. Malgré leur manque de ressources financières, les régions, par le biais de partenariat avec l'Union européenne et de contrat avec l'Etat en matière de TIC, s'affirment de plus en plus sur les dossiers de la recherche, de science et d'innovation. Il ne faudrait donc pas confondre l'effacement de la société de l'information dans les médias et le langage gouvernemental avec la fin des politiques publiques. Au contraire, tant pour le branchement et les usages des ménages, des PME, les institutions publiques et les territoires « reculés », les programmes se poursuivent.

Avec le temps, on doit certainement espérer à Matignon que les récentes ressources investies pour l'économie de demain (1,5 G€ pour les pôles de compétitivité, 1 G€ pour l'Agence d'Innovation créée par décret le 25 août 2005) n'aient pas un impact qui remettrait en question le caractère républicain de RE/SO. En effet, du strict point de vue des politiques industrielles, les pôles de compétitivité et les appels à projet de coopération métropolitaine, les deux programmes « vedettes » de la DATAR (aujourd'hui DIACT), les gouvernements Raffarin, puis De Villepin, ravivent l'ère des champions nationaux et de la polarisation, principes contraires au saupoudrage de l'aide et à l'égalité des chances sur lesquels s'est construite la notion de société de l'information en France. Sans être antinomique dans leurs objectifs, ces mesures sont toutefois vulnérables aux analyses simplistes sur la base des clivages centre-province, riche-pauvre, gauche-droite, et urbain-rural.

---

<sup>30</sup> On pense ici aux rapports Blanc (2005), Betbeze (2005) et Beffa (2005).

## CONCLUSION

Certes, le renouveau de l'aménagement du territoire par l'entremise des réseaux de télécommunications et l'acte II de la décentralisation ont largement profité à l'appropriation locale du référentiel « société de l'information ». Le prix à payer pour cette appropriation a été l'abandon de toute la problématique de la société de l'information. Cette « revanche du territoire » doit aussi être vue comme la conséquence des difficultés rencontrées en matière d'instrumentation et d'institutionnalisation, difficultés qui se sont manifestées de multiples manières : indécision à la tête de l'État, incurie du gouvernement en matière d'administration électronique, de formation, de promotion des usages et de veille à la fin des années 1990. En face de ces acteurs apparemment figés dans l'hésitation, on trouvait les collectivités territoriales qui ne demandaient pas mieux que d'investir le champ des TIC. Pour une rare fois en France, l'*entrepreneurs*hip politique est venu du bas.

Mais l'État n'est pas complètement en reste dans ce changement de paradigme. Alors que les collectivités territoriales semblent être en voie de devenir la porte d'entrée virtuelle du citoyen vers les services publics en général, l'État profite de cet engouement des citoyens pour faire un pas de plus vers une reconfiguration de sa place dans la constellation des services publics. Les « succès » rencontrés par ADELE permettent de croire que l'État français y a vu une façon de maintenir un lien direct avec ses administrés, un lien qu'il n'arrivait pu à maintenir vu les exigences en termes de fonctionnaires et de services à la clientèle.

Si les premiers pas de l'État furent trop généraux de sorte qu'ils invitaient les ministères à s'approprier le dossier TIC comme ils l'entendent, il a pu ensuite jouer son meilleur atout en s'attaquant aux instruments administratifs. Jusqu'ici la société de l'information aura été l'occasion pour l'État de manifester ses vieux réflexes, comme la création institutionnelle, la coordination *a posteriori* et l'évitement en ce qui concerne l'évaluation. La France est maintenant dans une situation de flottement dans la mesure où on devra éventuellement corriger le tir lorsque des progrès seront réalisés alors que le référentiel sur la société de l'information s'essouffle. Et ce n'est pas l'annulation au dernier moment de l'Université d'été de la Communication qui va renverser la vapeur.

Si nul ne peut prédire la teneur de la prochaine génération de politiques publiques, il semble bien que « le Centre va tenir » malgré un mouvement de territorialisation de l'action publique en appui aux TIC et à la société de l'information qui ne fait aucun doute. Reste à savoir si les citoyens vont en profiter et si les territoires vont effectivement trouver dans ces TIC un nouvel instrument de cohésion sociale et de développement économique.

Pour l'instant, l'engouement des collectivités territoriales pour les TIC demeure entier, mais ses assises demeurent fragiles.

Premièrement, la demande pour une plus grande marge de manœuvre juridique et une meilleure couverture nationale par la haute-vitesse risque de s'essouffler dans la mesure où les collectivités ont maintenant une liberté d'entreprendre qu'elles n'avaient jamais envisagé il y a à peine cinq ans et qu'un jour ou l'autre le maillage numérique de la France sera complété. Une fois que le jacobinisme numérique aura été terrassé que restera-t-il du discours revendicateur ?

Deuxièmement, il n'existe actuellement aucun exemple probant d'une région périphérique ou même d'une collectivité locale, en Amérique du Nord, en Asie ou ailleurs en Europe qui a su se donner un « modèle d'affaires » suffisamment performant pour transformer une victoire contre l'isolement et la fracture numérique en véritable outil de développement

local. Au Québec, en Corrèze ou au Nouveau-Mexique, les TIC ne font tout simplement pas partie des « *success stories* » du développement local ou de la régénération des quartiers. Il semble bien que l'instantanéité des communications ne remplace pas la proximité géographique.

Troisièmement, le maillage du territoire français et les mesures visant à accroître le taux d'équipement et de branchement des ménages et des PME coûtent cher. La déréglementation et la concurrence ont certes contribué à faire baisser les prix, davantage même qu'il n'avait été prévu à l'origine, mais cette baisse des prix arrive difficilement à suivre la baisse équivalente du seuil au-delà duquel le citoyen ne voit plus guère d'avantages à multiplier les services avancés qu'on lui propose. Tout a un prix, même la société de l'information.

## REFERENCES

- ABRAMSON B. D., RABOY M. (1999). « Policy Globalization and the Information society; A View From Canada », *Telecommunications Policy*, n°. 23, p.775-791
- ACCENTURE (2003). *Satisfaction des usagers : un facteur déterminant dans le développement des services administratifs en ligne* [En ligne], <http://www.accenture.com/Countries/France/AboutAccenture/Newsroom/NewsReleases/2003/304egov.htm> (page consultée le 22 août 2005).
- BAROUDI C., LEVINE J. R. (1994). *Internet pour les nuls*, Paris, Sybex.
- BEFFA J-L. (2005). « Pour une nouvelle politique industrielle », *Rapport à la Présidence de la République*, Paris, La Documentation française.
- BELAND D. (2002). « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique », *Politique et société*, vol. 21, n°. 3, p. 21-39.
- BERTHO C. (1984). *Histoire des télécommunications en France*, Ramonville, Éditions Erès.
- BETBEZE JP. (2005). « Financer la R&D », *Rapport du Conseil d'analyse économique (CAE)*, Paris, La Documentation française.
- BLANC C. (2005). « Pour un écosystème de la croissance », *Rapport au Premier ministre*, Paris, Assemblée nationale.
- BOISSONNAT J. (1995). *Le travail dans vingt ans*, Paris, Odile Jacob.
- BRETON T. (1994). « Le télétravail en France. Situation actuelle, perspectives de développement et aspects juridiques », *Rapport au ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et au ministre des entreprises et du développement économique*, Paris, La Documentation française.
- CAMPBELL JL. (2004). *Institutional Change and Globalization*, Princeton, Princeton University Press.
- CASSETTE B. (2002). *Le développement numérique des territoires*, Paris, La Documentation française.
- COTE G. (2002). « La revanche du territoire : l'évolution des politiques publiques québécoises en appui aux technologies de l'information et de la communication depuis 1991 », *Mémoire de Maîtrise en Études urbaines*, Montréal, INRS-UCS.

- DAI X. (2003). « A New Mode of Governance ? Transnationalisation of European Regions and Cities in the Information Age », *Telematics and Informatics*, n°. 20, p. 193-213.
- DUFOUR A. (1995). *Internet*, Paris, Presses universitaires de France.
- EVANS B. P., RUSCHEMEYER D., SKOCPOL T. (1995). *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press.
- FAURE A., POLLET G., WARRIN P. (dirs). (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- FRANCE (1998). *Programme d'action gouvernementale pour la Société de l'information*, Paris, Ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.
- FRANCE – COMITÉ INTERMINISTÉRIEL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (2004). *Dossier de presse*, 14 septembre 2004.
- FRANCE – Sénat (1995). *Les autoroutes de l'information et la mise en place d'une industrie globale de l'information aux Etats-Unis*, Paris. Disponible sur <http://www.senat.fr>
- FRANCE (2005). *Agence nationale de Valorisation* [En ligne], <http://www.anvar.fr> (page consultée le 22 août 2005).
- FRANCE (2005). *Au service de la technologie et de la société de l'information* [En ligne], <http://www.telecom.gouv.fr> (page consultée le 22 août 2005).
- FRANCE (2005). *La Délégation à l'Aménagement du Territoire et l'Action régionale* [En ligne], <http://www.datar.gouv.fr> (page consultée le 22 août 2005).
- FRANCE (2005). *La société de l'information en France en 2004*, [En ligne], [http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/societe\\_information\\_2004.pdf](http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/societe_information_2004.pdf) (page consultée le 22 août 2005).
- FRANCE (2005). *Le site de l'Assemblée nationale, Projet de loi sur la Société de l'information déposé le 14 juin 2001, n° 3143, onzième législature* [En ligne], <http://www.assemblee-nat.fr/projets/pl3143.asp> (page consultée le 22 août 2005).
- FRANCE (2005). *Le site du Parti socialiste* [En ligne], <http://www.parti-socialiste.fr/tic/droite-betisier.php> (page consultée le 22 août 2005).
- France (2005). *Le site officiel du Premier ministre*, [En ligne] [http://www.Internet.gouv.fr/article.php3?id\\_article=903](http://www.Internet.gouv.fr/article.php3?id_article=903) (page consultée le 22 août 2005).
- FRANCE (2005). *Ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche* (2005), [En ligne], <http://www.education.gouv.fr/pagsi/default.htm> (page consultée le 22 août 2005).
- FREBAULT J. (dir.). (2002). « Lois Voynet, Chevènement, SRU : Un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif du territoire », *Comité des directeurs pour le développement durable*, Paris, CERTU.
- GILLET S., LEHR W.H., OSORIO C. (2004). « Local Government Broadband Initiatives » *Telecommunications Policy*, 28, 537-558.

- GOUTEYRON A., VALLON P., BIDARD-REYDET D., AUTAIN F., JEAMBRUN P., BOURDIN J. (1995). *Rapport d'information fait à la suite d'une mission d'information effectuée du 18 au 28 septembre 1994 aux Etats-Unis, chargée d'étudier le développement aux Etats-Unis des nouveaux services de communication audiovisuelle ainsi que l'industrie « multimédia »*, Rapport d'information n° 245, Paris, La Commission des Affaires culturelles du Sénat.
- HALL P., TAYLOR R. (1997). « La science politique et les trois institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, p. 469-496.
- INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUE (2005). [En ligne], [http://www.insee.fr/fr/home/home\\_page.asp](http://www.insee.fr/fr/home/home_page.asp) (page consultée le 22 août 2005).
- JOBERT B., MULLER P. (1987). *L'État en action*, Paris, Presses universitaires de France.
- JONES B. D. (2002). « Bounded Rationality and Public Policy: Herbert A. Simon and the Decisional Foundation of Collective Choice ». *Policy Science*, n° 35, p. 269-285.
- JONAS O. (2001). *Territoires numériques : interrelation entre les technologies de l'information et de la communication et l'espace, les territoires, les temporalités*, Paris : La Documentation française.
- LAFFITTE P. (1997). « Rapport sur la France et la Société de l'information : un cri d'alarme et une croisade nécessaire », 3 vols, *Mission parlementaire commune d'information sur l'entrée dans la Société de l'information*, Paris, Direction du Journal.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (dirs). (2004). *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses Sciences Po.
- LECOURS A. (2002). « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité », *Politique et société*, vol. 21, n° 3, p. 3-19.
- LE DEAUT J-Y., REVOL H. (1997). « La Société de l'information. Quel avenir ? » *Rapport pour l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*, Paris, Direction du Journal Officiel.
- LEFEBVRE A., TREMBLAY G. (dirs). (1998). *Autoroute de l'information et dynamiques territoriales*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail.
- LEMESLE J-C., MAROT R-M. (dirs). (1994). *Le télétravail*, Paris, Presses universitaires de France.
- MARCH J.G., OLSEN J. (1989). *Rediscovering Institutions*, New York, The Free Press.
- MARTIN-LALANDE M. (1998). « L'Internet : un vrai défi pour la France », *Rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française.
- MATTELART A. (1992). *La communication-monde: histoire des idées et des stratégies*, Paris, La Documentation française.

- MENY Y., THOENIG J-C. (1989). *Politiques publiques*, Paris, Thémis.
- MIEGE B., LACROIX J-G., TREMBLAY G. (dirs). (1994). *De la télématique aux autoroutes électroniques. Le Grand Projet reconduit*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- MILÉO T. (1997). *Les réseaux de la Société de l'information*, Paris, Commissariat général du Plan.
- MULLER P. (1998). *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France.
- MULLER P. (2000). « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, p. 189-209.
- OFFNER J-M., VINCHON M-C. (dirs). (1998). « Télécommunications et collectivités locales », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 808, Paris, la Documentation française.
- PAPADOPOULOS Y. (1995). *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montschrestien.
- PARSONS W. (1995). *Public Policy*, Lyme, Edward Elgar.
- POIGNANT S. (1996). « Pour une stratégie francophone des autoroutes de l'Information », *Rapport d'information déposé par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales*, Paris, Assemblée nationale.
- POIGNANT S. (1997). « Maîtriser la Société de l'information : quelle stratégie pour la France », *Rapport d'information sur l'entrée dans la Société de l'information*, Paris, Direction du Journal Officiel.
- RIVKIN J. (1995). *The End of Work*, New York, Putnam.
- SCHMIDT S. K., WERLE R. (1998). *Coordination Technology. Studies in the International Standardization of Telecommunication*, Cambridge (MA), MIT Press.
- SUREL Y. (1998). « Idées, intérêts et institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, vol. 87, p.161-198.
- THATCHER M. (1999). *The Politics of Telecommunications: National Institutions, Convergence and Change*, Oxford, Oxford University Press.
- THATCHER M. (2001). « The Commission and National Governments as Partners: EC Regulatory Expansion in Telecommunications 1979-2000 », *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n° 4, p. 558-584.
- VIDAL P. (2002). « La région face à la Société de l'information : le cas de Midi-Pyrénées et de Poitou-Charentes », Thèse de doctorat en géographie et aménagement, Toulouse, Presses du Mirail.
- WEST D. M. (2004). *Global E-Government, 2004* [En ligne], <http://www.insidepolitics.org/egovt04int.pdf> (page consultée le 22 août 2005).

- WEST D. M. (2003). *Global E-Government, 2003* [En ligne], <http://www.insidepolitics.org/egovt03int.pdf> (page consultée le 22 août 2005).
- WINDEN W., WOETS P. (2004). « Urban Broadband Internet Policies in Europe: A Critical Review », *Urban Studies*, vol. 41, n°10, p. 2043-2059.







