



HAL
open science

Les collectivités locales, acteurs du “ modèle français ” de “ société de l’information ” ?

Emmanuel Eveno, Daniel Latouche

► To cite this version:

Emmanuel Eveno, Daniel Latouche. Les collectivités locales, acteurs du “ modèle français ” de “ société de l’information ” ?. Nicolas Curien; Pierre-Alain Muet. La société de l’information, 47, La Documentation française, 2003, 9 782110 055347. hal-02077688

HAL Id: hal-02077688

<https://hal.science/hal-02077688v1>

Submitted on 23 Mar 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La société de l'information

Rapport

Nicolas Curien
et Pierre-Alain Muet

Commentaires

Élie Cohen
Michel Didier

Compléments

Gilles Bordes, Gilles Brégant, Mireille Campana,
Alain Crawford, Emmanuel Éveno,
Isabelle Falque-Pierrotin, Dominique Foray,
Raymond Heitzmann, Daniel Latouche,
Fabrice Lenseigne, Karine Revcolevschi, Patrice Roussel,
Jean-Michel Salaün, Michel Villac, Didier Zmiro
et la Direction des relations économiques extérieures



*Réalisé en FAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2004 - ISBN : 2-11-005534-0

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

Introduction	7
<i>Christian de Boissieu</i>	
RAPPORT	
La société de l'information	9
<i>Nicolas Curien et Pierre-Alain Muet</i>	
<i>Introduction</i>	9
<i>1. De l'ère industrielle à l'ère de l'information</i>	11
1.1. Une nouvelle révolution industrielle	11
1.2. Changements dans l'organisation du travail	13
1.3. Impact sur la productivité et la croissance ?	14
1.4. Le rôle des marchés financiers	17
1.5. De la galaxie Gutenberg à la galaxie Internet	17
<i>2. L'Internet : des origines à l'état présent</i>	19
2.1. L'émergence du réseau des réseaux	20
2.2. La mondialisation du réseau	22
2.3. Connectivité et usages	23
2.4. La production de TIC	27
2.5. Le développement du commerce électronique	29
<i>3. TIC et changements structurels</i>	31
3.1. La montée en puissance de l'information	32
3.2. Effets structurels	34
3.3. Le second paradoxe de l'économie numérique	37
3.4. De la logique défensive à la logique inventive	38
<i>4. TIC et nouvelles relations économiques</i>	39
4.1. L'appariement de l'offre et de la demande : l'infomédiation	39
4.2. L'organisation du système productif : des monopoles à la coopération	43
4.3. Innovation, protection intellectuelle et logiciels libres	46
4.4. Les relations intra-entreprise et la gestion des connaissances	49
4.5. Une maquette de l'économie de l'information	50
4.6. Le réseau comme forme institutionnelle	53

5. <i>Les politiques gouvernementales</i>	55
5.1. Le développement de l'administration en ligne	55
5.2. Éducation et formation	59
5.3. Les politiques de lutte contre la fracture numérique	62
5.4. La santé	63
5.5. Le rôle des villes et des collectivités locales	65
6. <i>Régulation et enjeux internationaux</i>	67
6.1. La régulation actuelle de l'Internet	68
6.2. Quelles perspectives pour le sommet mondial sur la société de l'information ?	70
6.3. Vers une corégulation « multi-acteur »	72
<i>Conclusion et synthèse</i>	73

COMMENTAIRES

<i>Élie Cohen</i>	81
<i>Michel Didier</i>	91

COMPLÉMENTS

A. Les enjeux juridiques de l'Internet au regard de la préparation du Sommet de Genève	97
<i>Isabelle Falque-Pierrotin</i>	
B. La société de l'information : quels enjeux pour l'industrie des TIC	113
<i>Didier Zmiron</i>	
C. Équipement des ménages en micro-ordinateurs et principales mesures incitatives dans dix-huit pays de l'OCDE	127
<i>Direction des relations économiques extérieures</i>	
D. Favoriser la diffusion du micro-ordinateur et de l'Internet dans les ménages français	145
<i>Karine Revcolevschi</i>	
E. La numérisation des biens artistiques : danger ou opportunité ? Le cas de l'industrie du disque	153
<i>Gilles Bordes et Alain Crawford</i>	
F. L'économie fondée sur le savoir	183
<i>Dominique Foray</i>	
G. Documents et numérique	201
<i>Jean-Michel Salaün</i>	

H. Mesure statistique de la société de l'information	217
<i>Raymond Heitzmann, Fabrice Lenseigne et Patrice Roussel</i>	
I. Les enjeux de l'administration électronique	229
<i>Gilles Brégant</i>	
J. Sécurité des réseaux et économie numérique	247
<i>Mireille Campana</i>	
K. Les collectivités locales, acteurs du modèle français de la société de l'information	263
<i>Emmanuel Éveno et Daniel Latouche</i>	
L. La « e-santé » : Internet et les TIC au service de la santé	277
<i>Michel Villac</i>	
RÉSUMÉ	299
SUMMARY	305

Les collectivités locales, acteurs du modèle français de société de l'information

par Emmanuel Eveno*
et Daniel Latouche**

Collectivités locales, pouvoirs locaux, autorités locales, administrations publiques locales, organisations politico-administratives locales... cette diversité des expressions renvoie à la grande hétérogénéité de cette catégorie d'acteurs. Hétérogénéité d'abord démographique et politique, mais hétérogénéité aussi dans leurs marges de liberté, leurs capacités d'initiatives, leurs assises économiques, hétérogénéité également dans l'image qu'elles renvoient : autonomie contre hétéronomie, tradition contre modernité, innovation contre inertie, rural contre urbain, urbain contre suburbain....

Si l'on s'interroge sur le rôle des collectivités locales dans l'émergence d'une société de l'information, on se trouve face à un très large spectre d'attitudes. Ce qui renvoie bien entendu à cette catégorie mal commode dans laquelle cohabitent des acteurs aussi dissemblables que ceux qui siègent dans des agglomérations pluri-millionnaires ou dans des villages du « rural profond » et ce qui s'explique également par le fait qu'intervenir sur les TIC, pour une collectivité locale, peu importe qu'elle soit française, américaine ou allemande ne constitue nulle part une obligation légale. Si des collectivités locales se retrouvent aujourd'hui aussi impliquées dans les TIC, c'est qu'elles se sont imposées.

L'une des grandes originalités du « modèle français » tient au rôle conquis par les collectivités locales, entre l'acteur public central, l'État, et les citoyens ou usagers. Vis-à-vis des politiques publiques portant sur les TIC, les collectivités locales françaises ont acquis un rôle éminent, surtout depuis le début des années 1990. Elles sont devenues d'irremplaçables partenaires de l'action de l'État, des relais essentiels mais aussi des acteurs capables de produire de significatives innovations.

Il faudra donc admettre que cette catégorie d'acteur ait trouvé à la fois un rôle suffisamment pertinent et que son manque d'homogénéité ne soit pas en l'espèce un vrai problème.

I. « Exception française » ou « modèle français » ?

Dans le registre des comparaisons entre le « modèle » français et d'autres éventuels modèles, il est intéressant de multiplier les mises en perspectives, à la fois diachroniques et synchroniques. Pour ce qui est de la rhétorique du « retard » national, la France ne se distingue guère des autres pays développés, tous les pays de l'OCDE y faisant abondamment recours à un moment ou l'autre

* Géographe, Directeur du *Groupe de Recherches Socio-Economiques* (GRESOC) à l'Université de Toulouse 2 -Le Mirail

** Politologue, Professeur au Centre Urbanisation, Culture et Société de l'*Institut National de la Recherche Scientifique* à Montréal,

dans le cycle d'élaboration des politiques publiques concernant les TIC. Pendant longtemps, cette rhétorique s'alimente d'une invariable comparaison entre la situation du pays et celle des États-Unis. Jusqu'à récemment, ces derniers agissaient comme la référence unanime.

Cet unanimisme n'est pas sans fondements. Ne furent-ils pas les premiers avec le *National Information Infrastructure Act* (NIIA) de 1993 à faire des réseaux de télécommunications l'un des piliers du renouveau économique et de la sécurité nationale à l'heure du *Nouvel Ordre économique mondial* dont on oublie trop souvent qu'il fut une pièce maîtresse du discours états-unien dès l'époque du Président Clinton ?

De fait, que ce soit en France (avec le *Rapport Théry* en 1994), comme dans la plupart des autres pays, les textes officiels considèrent généralement que le NIIA constitue un défi technologique et économique qu'il s'agit de relever et que la première urgence consiste donc à combler son retard sur les États-Unis. C'est là une réaction typique de ce que l'on pourrait appeler la première génération des politiques publiques sur les Tic des années 1990, génération qui se réfère alternativement aux « autoroutes de l'information », à Internet et à la « société de l'information ». Un rapport du *Conseil japonais des Télécommunications* publié en 1994 était précisément centré sur une comparaison entre les « niveaux d'utilisation des équipements de communication au Japon et aux États-Unis ».

Le diagnostic formulé en avril 1997 par le Député Patrice Martin-Lalande, dans son rapport au premier Ministre : « L'Internet : un vrai défi pour la France », résume parfaitement l'argumentaire en usage à cette époque : « La France ne peut se permettre de manquer le grand rendez-vous de la société de l'information et doit faire le choix de s'y préparer dans les meilleures conditions. Elle possède pour cela des atouts qui devraient nous permettre de réagir et de rattraper notre retard »¹. C'est qu'entre temps, les États-Unis, pouvaient facilement donner l'impression d'avoir trouvé la recette magique pour multiplier le nombre d'internautes et ainsi trouver la voie royale du passage vers la Nouvelle Économie. Pendant un temps, on cru même, suite à l'adoption en 1996 du *Telecommunications Act*, que sans une déréglementation « à l'américaine » et surtout un démantèlement des monopoles des opérateurs publics de télécommunications publics aucun pays ne pourrait rattraper les États-Unis.

Est-il besoin de souligner que cette domination des États-Unis sur l'univers des TIC fut dès le départ considérée comme suspect avec comme résultat que pendant longtemps des expressions comme « société de l'information », « inforoutes », « économie du savoir » étaient considérées comme liées à des processus tels que la « mondialisation », voire l'uniformisation des modes de vie, la disparition des frontières ou même la fin de la diversité culturelle. Avec des ambitions telles que le « Global Information Infrastructure », le Vice-président Al Gore affichait clairement sa volonté d'exporter le NIIA vers le « global » en évoquant lors de la Conférence de l'Union Internationale des Télécommunications de 1998 à Minneapolis, rien de moins qu'une « Déclaration d'interdépendance, à l'ère du numérique »².

¹ Patrice Martin-Lalande ; L'Internet : un vrai défi pour la France ; Rapport au Premier ministre ; Coll. Des rapports officiels, la Documentation française ; avril 1997 ; p. 3.

² Nouvelles de l'UIT, « Les cinq défis d'Al Gore », n°9/1998, p. 1.

Or, une lecture plus fine de la réalité états-unienne aurait permis de découvrir l'envers du décor. Une telle lecture aurait permis de découvrir que les nombreuses déclarations du Vice-Président Gore sur la « révolution de l'internet » tenaient tantôt d'une volonté de sa part de dégager un espace politique autonome face à un Président peu enclin à jouer les seconds rôles, tantôt des « légendes urbaines », notamment celle voulant que ce soit Alan Gore qui ait littéralement inventé Internet. De toute évidence, cette légende ne suffit pas à lui assurer la victoire contre le Gouverneur du Texas, Georges W. Bush, qui ne manqua pas une occasion lors de l'élection de 2000 de rappeler que son état le Texas était le plus avancé en matière de virage numérique.

Une meilleure compréhension du contexte états-unien aurait aussi permis de découvrir que l'effervescence apparente du gouvernement américain en faveur des « infrastructures » de télécommunications et même l'utilisation de l'expression « Information Superhighway » tenait essentiellement à une volonté des autorités nationale de reprendre la stratégie de l'ancien Président Eisenhower qui avait réussi à convaincre le Congrès d'investir dans la construction d'autoroutes (afin de rattraper le retard face, entre autres, à l'Allemagne) en arguant des impératifs de défense nationale.

Même le *Telecommunications Act* de 1996 dont on fait la pierre angulaire d'une libéralisation massive n'a jamais été ce monstre de la dé-réglementation et de l'anti-étatisme qu'on a voulu croire. Ainsi la loi, loin d'abolir le cadre réglementaire prévoit plutôt que dorénavant ce sont les autorités des états qui auront la responsabilité de s'assurer que les collectivités locales n'utilisent pas leurs compétences en matière de téléphonie et de câble pour laisser s'installer des monopoles privés dans des sections entières du pays.

Ce détour par la réalité permet d'établir que les différences entre les politiques publiques nationales ne sont pas nécessairement celles que l'on croit et qu'il y a en fait plusieurs « modèles ».

Pouvoirs locaux dans la société de l'information...

Dans son étude « Communities On-Line : Community-based Computer Networks », portant sur les États-Unis et le Canada, publié dès 1995, Anne Beamish avait réalisé une sorte de recension des expérimentations locales de Communautés en ligne. Si elle identifie bien quelques cas où l'acteur public local est à l'initiative de l'expérimentation, le fait même que, dans ce type d'étude, l'acteur public local puisse être mis sur le même plan que d'autres acteurs locaux tels que les universités, les associations d'entrepreneurs, les communautés religieuses... montre bien qu'il ne dispose pas de beaucoup plus de légitimité à intervenir que ces autres acteurs.

De façon encore plus significative, les monographies sur des expériences locales réalisées dans des contextes états-uniens peuvent fort bien s'exempter d'avoir à traiter du rôle de l'acteur public local. Par exemple lorsque Kavanaugh et Cahill³ analysent l'expérience de Blacksburg, petite ville de l'État de Virginie, ils mettent clairement en lumière le rôle de l'Université, de telle ou telle communauté d'utilisateurs (les « personnes âgées » par exemple) et celui des communautés religieuses, sans faire aucune mention du rôle de la municipalité.

³ A. Cahill and A. Kavanaugh, eds. 2nd edition, "Community Networks: Lessons from Blacksburg, Virginia" Norwood, MA: Artech House, USA, 2000.

L'acteur municipal et, plus globalement, l'acteur public local n'a pas réellement eu, aux États-Unis un rôle fondamental dans l'émergence puis le développement des nouvelles formes de communauté, en particulier lorsque celles-ci étaient « virtuelles ». Howard Rheingold montre très clairement dans son ouvrage⁴ à quel point ces communautés cherchent à s'affranchir des pesanteurs géographiques et politiques, il s'agit selon lui de l'émergence d'un « pouvoir social potentiel ». Nous rejoignons ici le projet « politique » de la Fondation pour la Frontière Electronique qui cherchait à transcender clivages et frontières politiques, donc à élaborer un espace socio-politique d'un type nouveau, régulé par ses usagers mais déqualifiant les institutions politiques « traditionnelles ».

Comme le rappelait Thierry Miléo dès 1995, en matière « d'autoroutes de l'information » : « la dynamique américaine est le résultat de dix années de dérégulation progressive »⁵. C'est en fait cette double volonté d'une recherche de régulation par la communauté des usagers d'un côté et par le jeu de la concurrence économique de l'autre qui rend peu pertinente et sans doute peu légitime toute initiative d'une institution politique locale sur le sujet des « autoroutes de l'information » ou de l'Internet aux États-Unis. Leur ultime marge de manoeuvre restant de contribuer à réduire la « fracture numérique », elles se cantonnent dans la grande majorité des cas, à centrer leurs politiques sur des « communautés » marginales ou périphériques (les personnes âgées, les « étudiants handicapés » ; les « homeless »...).

Ce constat établi sur le cas états-unien vaudrait aussi très largement s'il s'agissait de décrire le contexte canadien. Une expérimentation locale de l'ambition de celle d'UBI autour de Chicoutimi l'atteste assurément. UBI a sans doute été l'un des projet territoriaux les plus ambitieux des années 1990 au Québec et sans doute même au Canada. Il s'agissait, comme le rappelle Bernard Corminboeuf⁶ de desservir la population d'une région considérée au Québec comme une « région-test servant de baromètre, utilisée par des grandes firmes et des instituts de sondage pour essayer de nouveaux produits », la Région du Saguenay. Or, comme l'indique ce même auteur, l'autorité publique compétente sur ce territoire, la MRC⁷, est « hors jeu ». De même à la mairie de Chicoutimi, « on se sent assez peu concerné (...). La mairie s'est bornée à répondre aux sollicitations d'une société privée [le câblodistributeur canadien Vidéotron] qui lui a proposé de l'espace sur le futur réseau ».⁸

II. La participation des collectivités locales à la définition d'une société de l'information

Si l'on admet que l'expression « société de l'information » renvoie principalement aux politiques publiques de la décennie 1990 et d'autre part à la diffusion sociale spectaculaire de quelques ou-

⁴ Howard Rheingold ; *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier* ; Secker and Warburg Ed. ; 1993.

⁵ Thierry Miléo ; « L'exemple américain : quelle politique pour la France ? » ; In Revue Géopolitique, Inforoutes : mythes et réalités ; Hiver 1994-1995 ; p. 44.

⁶ In Autoroutes de l'Information et dynamiques territoriales ; ouvrage s/d A. Lefebvre et G. Tremblay, Coédité par les Presses de l'Université du Québec et les Presses de l'Université du Mirail ; 1998 ; p. 211.

⁷ Municipalité Régionale de Comté

⁸ Ibidem, p. 214.

tils emblématiques dont évidemment l'Internet mais aussi la téléphonie mobile, on peut alors admettre deux types de changements assez radicaux : la prise en compte des problématiques de la « société d'information » porte de profondes innovations dans la façon de considérer l'action publique et, en même temps, l'ensemble des questions autour des territoires, des lieux de vie, de la proximité et de la quotidienneté, celles relatives à la place ou au rôle, voire encore aux droits des usagers, des citoyens, des administrés... se posent de façon relativement nouvelles.

Les collectivités locales : De l' enrôlement à l' expérimentation

La participation des collectivités locales aux politiques publiques nationales sur la Société de l'Information est en fait à comprendre dans une dynamique historique que l'on peut présenter en trois phases :

- dans un premier temps, qui correspond en gros du début des télécommunications (fin du XIX^{ème} siècle), jusqu'au Plan de rattrapage des télécommunications dans les années 1970, **les collectivités locales sont simplement « enrôlées » par l'État** pour participer à sa politique d'aménagement du réseau de téléphonie fixe. Cependant, dans la mesure où l'État choisit de mettre les télécommunications sous tutelle de l'Administration postale et refuse d'assurer financièrement la construction du réseau, l'Administration des Postes et Télécommunications se verra contrainte de solliciter les collectivités locales en utilisant le système des « avances remboursables ». Elie Cohen considère qu'il y a là « un choix technique désastreux » qui consistera à faire du téléphone l'otage des « notables »⁹.
- Juste après le Plan de rattrapage des télécommunications, vers la fin de la décennie 1970, un rapport officiel, rédigé par Simon Nora et Alain Minc marquera une nouvelle ambition pour l'État. Les télécommunications, qui viennent de faire la démonstration d'une belle réussite en matière d'innovation et de politique publique, vont peu à peu s'ériger en modèle. Elles seront au cœur du « Grand Projet » dont parle Elie Cohen. Dans le même temps, à partir du Plan Télématique et de façon plus nette du Plan Câble, les Collectivités locales acquièrent un nouveau statut. Dans « Histoire d'enfance. Les réseaux câblés audiovisuels en France », Jean-Marie Charon et Jean-Paul Simon évoquent « **le sacre des notables communicants** ». En fait, les collectivités locales qui accèdent à cette consécration ne sont que les plus grandes villes.
- avec les politiques publiques expressément référées à la « société de l'information », au milieu de la décennie 1990, c'est toujours le gouvernement qui insuffle l'orientation que doivent prendre les politiques publiques chargées de combler le retard français. Mais cette fois, on reconnaît que l'État ne pourra tout faire en même temps et que seules une implication active des collectivités locales, en temps que laboratoires ou terrains **d'expérimentation**, permettra de déterminer quelles pistes méritent d'être poursuivies. Cette perspective a continué de dominer jusqu'à la dernière moitié des années 1990 alors que l'arrivée du « haut-débit » allait ranimer pour un temps quelques velléités « d'aménagement numérique » des territoires.

⁹ Elie Cohen ; Le Colbertisme High Tech. Economie des Télécom et du Grand Projet ; Ed. Pluriel ; Coll. Enquête ; 1992 ; p. 33.

Pendant que les collectivités locales confirment leur rôle de laboratoires, se délite peu à peu l'idée même que l'État pourrait conduire le « Grand Projet » numérique. Sous l'effet d'une poussée technologique et l'émergence d'une demande territorialisée, il est clair que les politiques publiques françaises sur la société de l'information ont renoncé au « Colbertisme High Tech » et que l'on est entré de plein pied dans une quatrième phase, celle de **l'innovation et des politiques publiques territorialisées**.

Le temps de l'innovation : de la logique de « l'arsenal » à celle « du brevet et de la toise »

L'importance acquise par les collectivités locales françaises dans les politiques publiques portant sur la « société de l'information » peut se mesurer de diverses façons. En premier lieu, certaines collectivités se sont montrées plus précoces que l'État pour intervenir sur ce sujet. Par ailleurs, elles se montreront rapidement capables d'aller chercher au niveau de la Commission européenne un soutien qu'elles n'obtiennent pas auprès de l'État français. Cette conquête passe parfois par le conflit. En particulier, la ville de Parthenay, qui a été un temps un « modèle » en matière d'innovation sur le sujet « société de l'information », a trouvé sa légitimité et ses ressources dans un partenariat avec la Commission européenne mais a longtemps souffert d'un relatif ostracisme de la part de l'État français. C'est encore l'exemple très connu de l'agglomération du Grand Nancy qui, en 1998, sera le héraut d'une fronde contre le monopole de France Télécom, à laquelle se joindront le Sipperec, l'agglomération du Grand Toulouse et l'Avicam et qui a notoirement contribué à ce que le législateur donne droit aux collectivités à investir dans les réseaux à haut débit.

La prise de conscience de l'État français en matière de politiques publiques « société de l'information » débute avec le rapport Théry, rendu public en 1994. Or, ce rapport est la dernière manifestation évidente d'une volonté étatique fortement interventionniste. Le fait que les préconisations du rapport n'aient pas été suivies, signifiera que l'on change assez radicalement d'approche. La même année (novembre 1994), le ministère de l'Industrie lance un appel à propositions afin de labelliser des « projets d'intérêt public ». Il en retiendra 244, mais le changement dans la façon de faire est assez net. L'État ne produit plus l'innovation, il l'appelle et, par ailleurs, il ne la finance plus automatiquement, il la labellise. On passe progressivement de la logique de « l'arsenal » à celle « du brevet et de la toise ». Si auparavant on produisait des objets très normés sous contrôle direct de l'État, il ne s'agit plus ici que de prendre la mesure de ce qui se présente et de décerner une sorte de « brevet » ou de label.

Or, dans ce qui se présente, sur les 244 projets retenus par le ministère de l'Industrie, 44 sont portés par des collectivités locales (17 % de l'ensemble des projets). Dans le même temps, l'administration communautaire européenne, via son quatrième programme-cadre, retiendra 33 projets présentés par des collectivités locales françaises (en association avec d'autres collectivités et acteurs européens).

En fait l'État ne produira réellement de politique publique sur le sujet de la « société de l'information » qu'en 1997. Dans l'entre-temps, soit entre 1994 et 1997, l'action publique en la matière est pratiquement abandonnée à quelques collectivités locales qui s'imposeront comme le groupe des « pionnières ». Le rapport de Bruno Lasserre, remis en 2000 au Premier ministre, le reconnaît implicitement : « Le déploiement des technologies de l'information et de la communi-

cation dans l'administration française résulte d'un double mouvement : d'abord, depuis le milieu des années 1990, une multiplication d'initiatives locales nées grâce à l'implication personnelle d'élus locaux ou d'agents motivés par ces nouveaux outils, et ensuite l'implication progressive du Gouvernement »¹⁰.

C'est ainsi que la plupart des rapports officiels portant sur la question décrivent soigneusement un nombre limité de ces cas. Invariablement, un groupe de quelques collectivités, qui ont eu une démarche particulièrement ambitieuse, ont été plus habiles ou plus précoces que les autres, est censé illustrer au mieux ce qui se fait en matière d'Internet : Metz en Lorraine (dont le sénateur-maire a aussi été ministre des télécommunications), Parthenay, dans les Deux-Sèvres, Issy-les-Moulineaux dans les Hauts de Seine, la Communauté urbaine du Grand Nancy (en raison de la fameuse « jurisprudence de Nancy »), Castres-Mazamet (Tarn), Besançon (Doubs), Amiens (Somme), Villard-de-Lans (Isère), le Nord-Ardèche, Brest (Finistère), les Régions Bretagne, Pays de la Loire et surtout Nord-Pas-de-Calais constituent de fait les reliefs principaux d'un paysage qui longtemps n'en comporta guère.

L'évolution du droit accompagne cette progressive affirmation des collectivités locales dans un contexte de libéralisation des marchés de télécommunications. Si pendant longtemps, la loi ne considère les collectivités locales, sur ces sujets, que comme des sous-ensembles de l'administration d'État, à partir du début des années 1980 et avec le Plan Câble, les collectivités locales deviennent des acteurs de plus en plus importants. La loi prendra en compte cette nouvelle donnée dès 1986 et évoluera dans le sens d'une reconnaissance accrue de ce rôle d'acteur territorial sur les réseaux de communication électronique. A partir de la LOADT (Loi d'Aménagement du Territoire) du 25 juin 1999, puis de la loi du 17 juillet 2001, les collectivités se voient reconnaître la possibilité de développer des infrastructures de télécommunications¹¹. Comme le souligne Bruno Cassette, il s'agissait de « reconnaître le rôle primordial des collectivités locales comme aménageurs numériques des territoires »¹². Enfin, la modification de la loi, intervenue le 25 juin 2003, les autorise désormais, sous condition, à devenir des opérateurs de télécommunications¹³.

Cette « victoire » de juin 2003 n'a pas été acquise sans difficultés et sans rebondissements. En août 1997, au moment de l'Université d'été de la communication, le premier ministre Jospin propose un Programme d'action gouvernementale pour la société de l'information (PAGSI) qui propose six grands objectifs (soutenir la R-D, lancer l'Administration électronique, etc.) qui ne laisse à peu près aucune place aux collectivités locales. Le premier Comité interministériel ne se réunira qu'en janvier 1998 et il faudra attendre janvier 1999 pour qu'un deuxième Comité interministé-

¹⁰ Bruno Lasserre ; L'État et les technologies de l'information et de la communication : vers une administration « à accès pluriels » ; rapport au Premier ministre ; Coll. des rapports officiels, La Documentation française, 2000 ; p. 22.

¹¹ Article 17 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999, codifié à l'article L. 1511-6 du code général des Collectivités Territoriales (CGCT).

¹² Bruno Cassette ; Le développement numérique des territoires ; Coll. territoires en mouvement, La Documentation française/DATAR ; 2002 ; p. 43.

¹³ Article L.1425-1, portant modification de l'article L. 1511-6 : « (...) les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent exercer une activité d'opérateur de télécommunications (...) qu'après avoir constaté une insuffisance d'initiatives privées propres à satisfaire les besoins des utilisateurs et en avoir informé l'Autorité de régulation des télécommunications ».

riel fixe les balises stratégiques des actions à entreprendre. Ce ne sera finalement qu'en juillet 2001 à Limoges que le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire –le CIADT numérique comme on l'appellera- fera prendre au programme gouvernemental un virage définitif en faveur des collectivités locales.¹⁴

Le modèle français d'une priorité à l'action des collectivités locales pour réussir le virage numérique est aussi celui de la Grande-Bretagne. Seule la méthode est différente. Alors qu'on aurait pu s'attendre à un certain dirigisme de la part des autorités françaises et une bonne dose de pragmatisme de la part des autorités britanniques, c'est tout le contraire qui semble vouloir se produire. L'intention d'utiliser au maximum le potentiel des TIC fait suite à une intention gouvernementale de « révolutionner » de fond en comble tout le système d'administration locale au Royaume-Uni.

En 1999, le gouvernement britannique annonçait (par la voix du Premier ministre) que dès 2002, 25 % des transactions avec le gouvernement devraient être faites électroniquement, un objectif qui ne fut évidemment pas réalisé mais qui suscita la publication en 1999 d'un Livre Blanc qui n'annonçait rien de moins que tous les services gouvernementaux en ligne devraient être accessibles électroniquement en 2008. Devant le tollé suscité par une telle proposition, le gouvernement s'empressa de corriger le tir et dans un document de 2000 choisit d'avancer cette date cible à 2005 !¹⁵

III. Vers une Société de l'information territorialisée

En septembre 1997, en confrontant diverses sources (Icidev, Adminet, Aspasia, Crédit Local de France), on pouvait recenser 310 sites Web de collectivités locales françaises : 274 de communes, 9 de Conseils régionaux, 22 de Conseils généraux et 6 de structures intercommunales.

¹⁴ Ces considérations empruntent à un rapport de recherche produit pour le Gouvernement du Québec et qui fait le point sur l'offre locale des services publics en ligne en Europe et en Amérique. Voir Gérard Divay et Daniel Latouche, *Les municipalités et les services en ligne : la contribution des TIC au développement des collectivités locales*, Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société, octobre 2003.

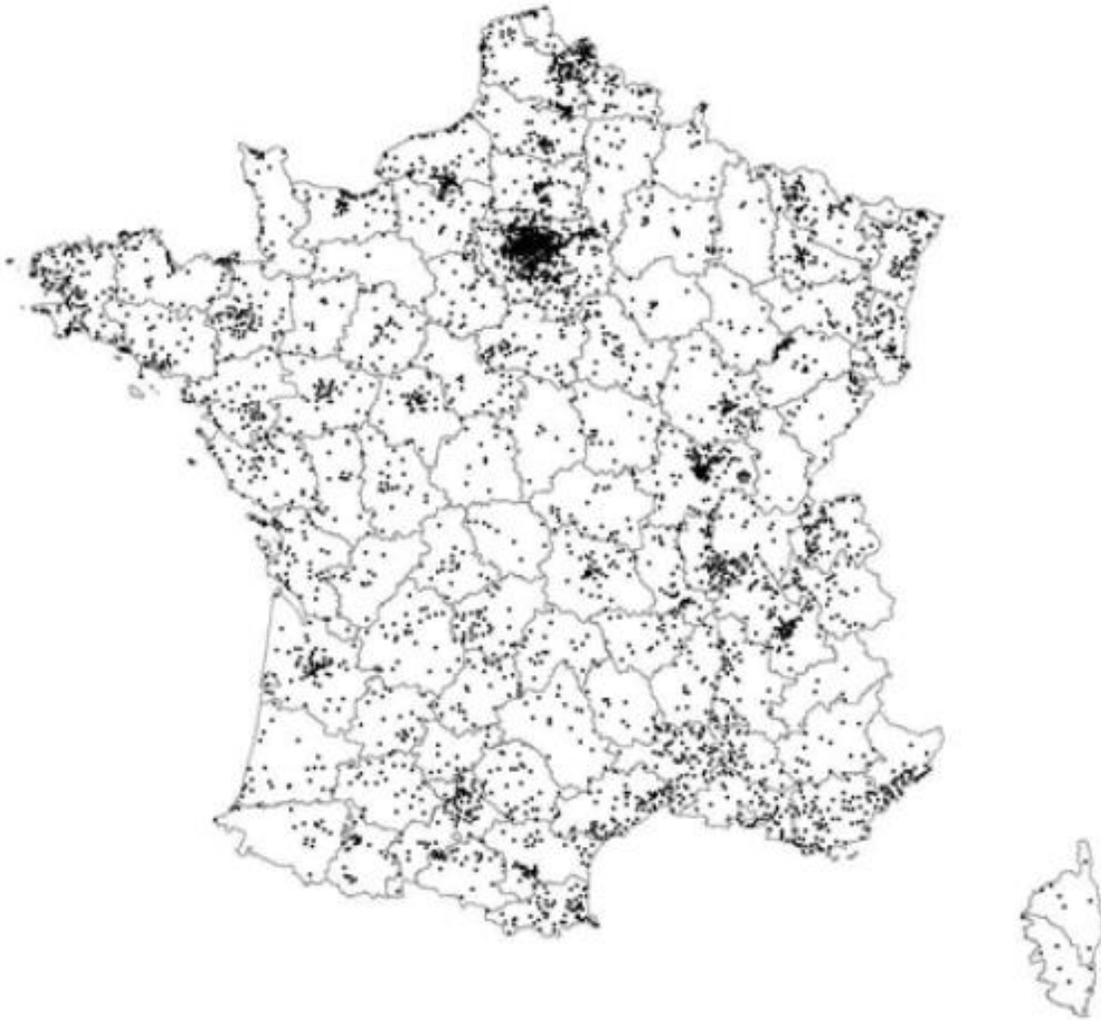
¹⁵ Voir Grande Bretagne, *Implementing E-Government. Guidelines for Local Government*, Londres, Central Information Technology Unit, 2000.



Carte n°1 : localisation des sites Web des Collectivités locales, septembre 1997

Chaque point représente un site communal. Pour l'essentiel, on trouve deux types de communes équipées d'un site Web : les communes urbaines et les communes fortement liées à des activités touristiques (ce qui explique les concentrations observables sur les littoraux ou dans les Alpes).

En septembre 2003, on compte selon toute vraisemblance plus de 4100 sites Web communaux. Tous les Conseils généraux métropolitains sont équipés, de même que tous les Conseils Régionaux. Par ailleurs, les sites d'intercommunalités se sont multipliés notamment en relation avec la montée en puissance des « portails ».



Carte¹⁶ n°2 : localisation des sites Web des Collectivités locales, septembre 2003

La diffusion du phénomène internet conforte les constats établis précédemment. Les concentrations les plus nettes sont celles qui s'organisent à l'intérieur des aires d'attraction des grandes villes : Paris évidemment, mais aussi Lyon, Grenoble, Lille, Bordeaux, Toulouse, Rennes...

Mais ces chiffres 2003 sont à considérer avec prudence, car, dans des cas assez nombreux, les collectivités ne disposent guère que d'une adresse URL. Pour un certain nombre de collectivités (ce nombre étant particulièrement difficile à apprécier), il s'agit surtout de réserver un droit dans la perspective d'un usage futur. Elles ont réservé en quelques sortes leur droit nominal dans les banques de « nommage », comme si elles avaient déposé un droit de propriété foncière dans le cyberspace, sans pour autant aller au-delà de cet acte purement symbolique.

La distinction entre les collectivités qui développent une action en faveur de la « société de l'information » et celles qui se contentent de poser un acte symbolique n'est pas aisée. Le nombre

¹⁶ Cartes réalisées par Joseph Buosi, Atelier de cartographie du Département de Géographie-Aménagement, Université de Toulouse Le Mirail

de collectivités participant au Label « Villes Internet » sous le haut patronage du ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine fournit quelques indications sur le groupe des villes parmi les plus impliquées sur ces dossiers. Le Centre de ressources de l'association « Villes Internet »¹⁷ est alimenté par 589 collectivités locales et 252 d'entre-elles ont participé aux concours 2003.

Quoi qu'il en soit, que les collectivités aient élaboré des politiques ambitieuses comme celles qui sont en tête du palmarès « villes Internet » ou qu'elles soient dans un attentisme prudent comme celles qui se sont contenté d'acheter un « nom de domaine » sur Internet, ces effectifs témoignent d'un intérêt certain. Comment expliquer cet engouement ? Que révèle-t-il ? Nous formulons l'hypothèse qu'il s'agisse là d'une manifestation convergente avec l'invention progressive d'une société territoriale de l'information.

Le retour de la proximité

Une étude réalisée aux États-Unis en 1998 sur l'utilisation d'Internet montrait que, pour un nombre croissant « d'Internaute » (15 % d'entre eux avec des pointes à 26 %), le réseau était utilisé comme un média d'informations d'actualités et, pour 42% de ce type d'utilisateurs, l'information recherchée était de l'information locale.¹⁸ Ce simple constat était d'autant plus intéressant qu'il était en contradiction avec les discours dominants portant sur l'usage des réseaux et particulièrement de l'Internet.

Les travaux du sociologue Barry Wellman et de son équipe vont dans ce même sens, celui de la « réhabilitation » des logiques de proximité dans l'usage d'Internet. Réhabilitation que l'on pourrait assimiler à une « autre » manifestation du « retour de la géographie » dont on peut dire qu'elle n'aura guère eu de difficultés à survivre à la mort tant annoncée de la distance. Ainsi dans « Long Distance Community in the Network Society »¹⁹, Keith Hampton et Barry Wellman racontent comment une recherche qu'ils conduisaient sur un quartier apparemment sans histoire d'une banlieue de Toronto produisit des résultats inattendus. Ce quartier apparaissait comme remarquable car on y observait une densité inhabituelle de communication électronique, de sorte qu'il s'était vu dénommé « Netville ». Les deux chercheurs qui voulaient tester des hypothèses sur le rôle de l'ordinateur dans la communication en vinrent à la conclusion que contrairement à certaines attentes, l'Internet et l'ouverture sur le monde qu'il permet accroît plus qu'il ne réduit les contacts entre des personnes qui connaissent déjà des relations de proximité. Bref, plus l'Internet facilite la mise en place d'un village global et plus le « village local » s'en trouve renforcée.

Dans son rapport, le *Technopolis Group* met également en exergue ce phénomène inattendu qu'est la réhabilitation de la proximité géographique. « Premièrement, il y a une croissance dans le nombre de sites web indigène créés (...). Deuxièmement –et ironiquement- la globalisation de l'internet a accru les besoins de localisation (...) »²⁰. Les auteurs du rapport observent par ailleurs

¹⁷ <http://www.villes-internet.net/>

¹⁸ Pew Research Center, *Technology, 1998*, 1998..

¹⁹ Keith Hampton et Barry Wellman ; « Long Distance Community in the Network Society. Contact and Support Beyond Netville », *American Behavioral Scientist*, vol. 45, nov. 2001, p. 477.

²⁰ Technopolis Group, *Indicators for Europeans Digital Contents for the Global Network : Fina Report, easurement for DG Information Society* ; Vienna; April 2003; P. 1. (traduction de l'anglais vers le français assurée par les auteurs)

que la France, avec les pays nordiques et la Grèce, fait partie du groupe des pays où les contenus des sites sont majoritairement « indigènes ».

Faut-il alors être surpris si les sites des mairies représentent aujourd'hui en France 80 % des sites Internet publics visités ? Ce qui signifierait que l'Internet public, apprécié à partir des sondages prenant en compte les usages des Internautes, serait dans la très grande majorité des cas, l'Internet communal, autrement dit l'Internet public de proximité. Devenus usagers des sites, les citoyens viennent souvent chercher une information pratique telle que le renseignement sur les démarches administratives, les coordonnées des services, les interlocuteurs compétents, les coordonnées des administrations et organismes locaux. Pourquoi la mairie ? Parce qu'elle est à la fois très près des citoyens et qu'elle se retrouve le plus souvent au cœur de leur proximité quotidienne, mais aussi relativement facile d'accès. En effet, partout où l'on a pu mesurer le phénomène, on a constaté que l'existence d'une certaine familiarité, même d'une convivialité augmentait les chances d'un contact Internet. Se brancher, c'est déjà communiquer.

« Télécharger » et puis après

Mais il y a encore loin de la coupe aux lèvres, surtout en matière de cyberadministration (e-government). Certes, on visite les sites des mairies, surtout en France, mais là s'arrête le contact. Dans une étude exhaustive de quelques 40 sites locaux « prometteurs » répartis en Europe, aux Etats-Unis, au Canada et au Québec, les chercheurs de l'INRS ont pu montrer que bien peu d'entre eux obtenaient des scores significatifs sur ce qu'ils ont appelé la cote TIC, soit la *Transactivité* (existence d'un « échange » entre le citoyen et sa municipalité), l'*Interactivité* (le caractère bi-directionnel de cet échange) et la *Connexivité* (la possibilité pour un citoyen d'entrer en contact avec d'autres organismes à travers le site de la municipalité et de la commune).

« Télécharger n'est pas communiquer » pourrait être la conclusion majeure de cette étude. En effet, rares sont les sites municipaux d'une certaine profondeur qui n'offrent pas aux citoyens la possibilité de télécharger des documents et des informations les plus diverses. Partout dans le monde, il semble que l'heure d'ouverture des bibliothèques et les règlements de prêt sont les informations « favorites » (ce qui en soi devrait rassurer tous ceux qui craignent qu'Internet n'en vienne à tuer le livre et la lecture). Mais dans la très grande majorité des cas, la « communication » électronique entre le citoyen et sa mairie s'arrête le plus souvent à cette opération. Peut-on même parler d'un échange et de transactivité lorsque le téléchargement permet uniquement au citoyen de connaître l'adresse et les heures d'ouverture du service où il peut se rendre pour obtenir le « vrai » formulaire ?

Et la France ? Le classement réalisé par Accenture des « 15 pays les plus matures en terme de services publics en ligne » place la France au 12^{ème} rang alors qu'arrivent en tête le Canada, Singapour et les Etats-Unis. Cette place relativement modeste n'a peut-être pas la signification qu'on voudrait lui accorder. C'est d'abord et avant tout parce que les Français entretiennent – ou sont forcés d'entretenir - énormément de contacts avec leurs diverses administrations que leur performance au chapitre du e-government est aussi faible. À l'opposé, les relations entre les Canadiens et leurs administrations sont loin d'avoir la même intensité, il est donc relativement plus facile d'informatiser et d'« internetiser » celles-ci. Le type de relations que le citoyen entretient avec les pouvoirs publics de manière générale entre aussi en ligne de compte. Par exemple, aux Etats-Unis et au Canada, les contraventions au code de la route et aux règlements de stationnement sont du

ressort des administrations locales et régionales (les États et les Provinces). L'idée qu'une amnistie pourrait éventuellement venir effacer son ardoise n'a jamais effleuré personne. Il est donc relativement plus facile d'instaurer un service en ligne de paiement des contraventions. Par contre, on imagine mal une municipalité française exigeant de ses citoyens qu'ils obtiennent un « permis » pour la possession d'un chien. C'est précisément le cas pour bon nombre de villes américaines et canadiennes qui ont des scores relativement élevés sur ce service électronique, un service qui est relativement facile à offrir et où les contrôles sont à peu près inexistant.

Les générations de l'internet communal

On reconnaît classiquement trois grands types de sites web des collectivités locales : les sites « vitrines », les sites « guichets » et les « portails ». Les « vitrines » ont vocation à s'insérer dans la panoplie des objets de communication, ils sont en quelques sortes une réplique ou une déclinaison des bulletins d'information des communes, Conseils Généraux ou Conseils Régionaux. Les « guichets » supposent qu'il y ait une vraie réflexion autour de la cyberadministration, sur les services de la collectivité à livrer au public. Dans certains cas, il peut y avoir des effets de bascule, l'informatique qui était autrefois enfouie au cœur des services, vient au contact direct de l'utilisateur. Les « portails » ont ceci de particulièrement intéressant qu'ils supposent la mise en œuvre d'une politique de gouvernance locale, le cœur de leur justification venant du fait qu'ils soient capables de fédérer l'ensemble des services publics ou, à tout le moins, une partie significative d'entre eux sur un territoire donné. Ils sont donc de ce point de vue une expression tout à fait concrète de la mise en œuvre d'un internet de proximité.

Comme le signalait la publication « Les portails de territoire : une coproduction des acteurs locaux » réalisée par l'Observatoire des Télécommunications dans la Ville : « Une ville, un territoire, vit par une multiplicité de services publics de proximité, de lieux d'accueil et de manifestations locales. L'approche par portail permet de fédérer sur un même site internet les informations des uns et des autres, de présenter dans un cadre unique ce qui est utile à la vie quotidienne, à l'économie et au développement local du territoire ».

Bibliographie :

D'Attilio Henri (1998) : *Le développement des Nouvelles Technologies d'Information et de Communication dans les Collectivités Locales : de l'expérimentation à la généralisation*, Rapport au Premier ministre.

Hampton Keith & Barry Wellman (nov. 2001): « Long Distance Community in the Network Society. Contact and Support Beyond Netville », *American Behavioral Scientist*, vol. 45.

Lasserre Bruno (2000) : *L'État et les technologies de l'information et de la communication : vers une administration « à accès pluriels*, rapport au Premier ministre, Coll. des rapports officiels, La Documentation française.

Lefebvre Alain et Gaëtan Tremblay (dir.) (1998) : *Autoroutes de l'Information et dynamiques territoriales*, ouvrage collectif coédité par les Presses de l'Université du Québec et les Presses de l'Université du Mirail.

Martin-Lalande Patrice (avril 1997): *L'Internet : un vrai défi pour la France*, Rapport au Premier ministre, Coll. des rapports officiels, la Documentation française.

Technopolis Group (April, 2003), *Indicators for Europeans Digital Contents for the Global Network : Final Report, measurement for DG Information Society*, Vienna.