

CHAPITRE II : LES OPPORTUNITÉS RÉCENTES OFFERTES EN FRANCE AUX DYNAMIQUES TERRITORIALES D'APPROPRIATION DES NTIC

Nous avons défini plus haut, d'un point de vue conceptuel, l'ensemble des rôles du territoire dans la diffusion des NTIC (1^{ère} partie, II.2). Il nous faut donc ici mettre en évidence les modalités concrètes, en France, de la différenciation des territoires en la matière. Les dynamiques proprement territoriales ne peuvent s'étudier qu'en elles-mêmes car les acteurs territoriaux, à différentes échelles, peuvent imaginer des scénarios divers et variés. Mais il est possible d'examiner les possibilités d'articulation des dynamiques territoriales avec des dynamiques réticulaires extraterritoriales, car celles-ci sont *a priori* identiques partout, à la disposition des territoires, qui se donnent ou non la possibilité d'en profiter. Aussi, dans la logique de ce que nous avons dit précédemment, nous évoquerons ici plus particulièrement les possibilités, en France, d'articulation des dynamiques territoriales avec des dynamiques institutionnelles suprarégionales et avec les grands réseaux techniques.

Elles sont d'abord d'ordre politique et réglementaire : d'une part parce que l'action des collectivités trouvera un contexte politique européen et national d'autant plus favorable que seront définies à ces échelles des politiques de diffusion de grande envergure, d'autre part, d'un point de vue strictement national cette fois-ci, parce que les possibilités d'action réellement accordées par l'État aux collectivités territoriales en terme de raccordement aux grands réseaux techniques ne sont pas toujours à la hauteur des ambitions des acteurs territoriaux et peuvent avoir un rôle fortement inhibant.

1. Les dispositifs d'aide à la diffusion des NTIC à la disposition des collectivités territoriales et des acteurs du développement local : quelles combinaisons d'échelles possibles ?

Le contexte politico-réglementaire français a longtemps été peu favorable à l'émergence de dynamiques territoriales autonomes. D'une part, en l'absence de toute réelle politique de diffusion définie à l'échelle nationale, jusqu'en 1998, la définition d'une politique technologique territoriale de diffusion des NTIC repose sur la seule volonté et coordination des acteurs territoriaux, ce qui réclame une prise de conscience autonome des enjeux des NTIC, d'autant plus rare en France que la société française est très réticente à leur égard. De plus, il s'avère que du point de vue juridique, les marges de manœuvre de ces mêmes

collectivités territoriales en matière de télécommunications sont particulièrement étroites, longtemps limitées aux maigres possibilités compatibles avec les intérêts d'un opérateur historique qui, pour ne plus être en situation monopolistique de droit, n'en bénéficiait pas moins *de fait* d'un régime de faveur. Ce dernier s'est avéré préjudiciable aux collectivités locales et aux acteurs du développement local. En effet, il a limité singulièrement leurs possibilités d'associer une politique de diffusion d'Internet dans les entreprises, favorisant l'émergence d'une demande locale, à un volet technique de mise en place de réseaux à haut débit de nature à satisfaire cette demande qu'ils auraient pourtant suscitée. Ce n'est qu'en 2001, au terme d'une progressive prise de conscience par l'État s, sous l'effet conjugué des revendications des collectivités territoriales les plus conscientes des enjeux territoriaux des NTIC, et des exemples étrangers, notamment européens, que le corsetage juridique de l'action locale en matière de télécommunications est réellement assoupli.

Dans le cadre des politiques de diffusion technologique nationale et européenne, collectivités territoriales et acteurs du développement local ont à leur disposition un ensemble de dispositifs qu'ils peuvent mettre à profit, à des degrés divers selon leur engagement en faveur d'une diffusion des NTIC dans l'économie régionale, pour approfondir et amplifier une dynamique territoriale d'appropriation des NTIC. Le degré d'utilisation de ces dispositifs peut être un indicateur de l'engagement d'une dynamique territoriale autonome et volontariste.

1.1 Les possibilités d'articulation des dynamiques territoriales avec la politique technologique européenne

L'Union européenne n'a pas été spécialement en avance dans la définition d'une politique de diffusion à grande échelle des NTIC, même si elle devance quand même la France. Nous allons d'abord nous attacher à faire un cadrage général de cette politique, puis à présenter dans le cadre d'un tableau synoptique, les points d'articulation de la politique européenne avec les dynamiques territoriales.

1.1.1 Cadrage général

« Il n'y a pas de solutions standard, juste un cadre standard pour la réflexion et l'analyse, qui doit être adapté aux besoins des régions individuelles. La valeur réelle de l'initiative réside dans la création d'une nouvelle dynamique régionale, basée sur un

partenariat entre la recherche, la finance, les entreprises et les pouvoirs publics, et sur un nouveau consensus quant aux priorités de l'innovation régionale » (M. Busch, Direction générale des entreprises à la Commission européenne, in Commission européenne, 2001d).

La politique européenne, en matière d'appropriation des NTIC comme dans de nombreux autres domaines d'intervention, présente dans une large mesure, à l'échelon national comme à un échelon régional, « une mise en œuvre localisée » (MASSARD, 1999) : « chaque programmation régionale [des aides européennes] s'inscrit dans une stratégie de développement territorial. La stratégie poursuivie dépend du positionnement général de la région et de ses avantages comparatifs » (Commission européenne, 2001c, p.84). L'Europe a, dès 1993 dans son *Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi*, développé une approche territoriale de la société de l'information à travers la prise en considération de la diversité culturelle européenne et des écarts de développement entre régions (VIDAL, 1998). L'un des objectifs majeurs de la politique européenne de diffusion des NTIC, telle qu'elle se dessine dans le rapport *Construire la société européenne de l'information pour tous* (1996), est de « rendre les régions défavorisées réceptives à la société de l'information » (VIDAL, 1998), notamment en favorisant l'émergence d'une dynamique territoriale d'apprentissage, seule à même de stimuler la demande en matière de NTIC et d'attirer en région les opérateurs privés dans un contexte de déréglementation.

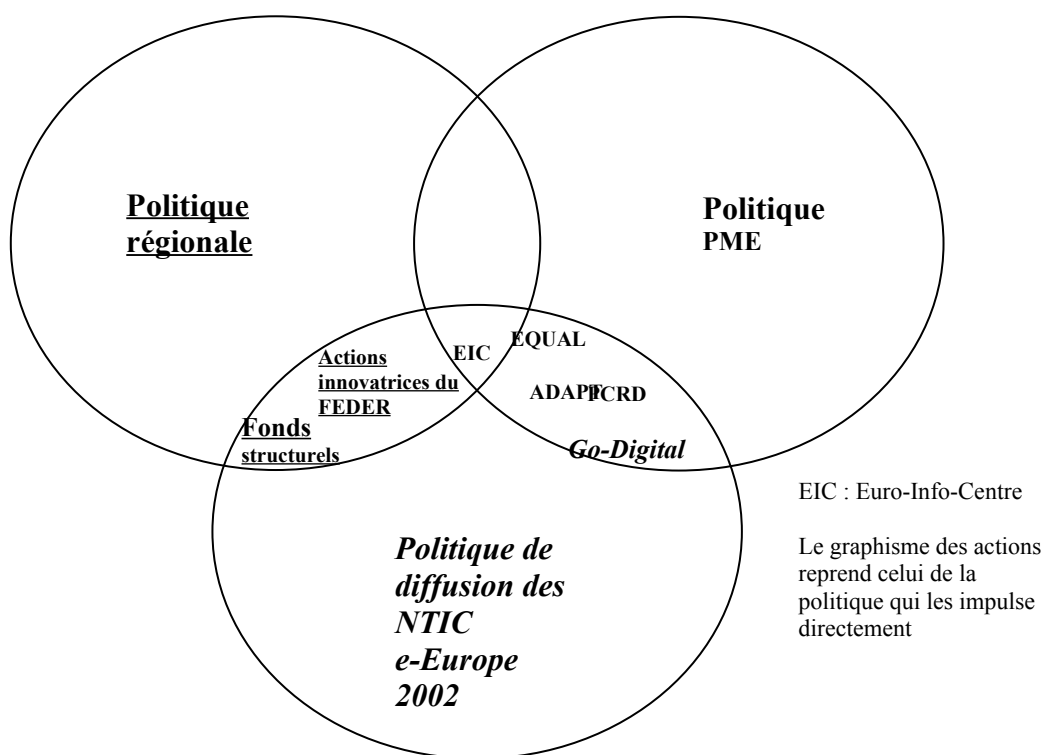
Ainsi, l'Union européenne énonce des programmes d'action comme *eEurope2002*, « déclarations à valeur politique » (Mme V. TETU, Entretien du 21 août 2001) qui ont pour but initial de donner une impulsion à l'échelle de l'Europe et d'aider les États, mais aussi les régions, à définir leur propre stratégie et leurs propres programmes d'action, et qui, à l'échelle régionale, trouvent une application concrète en offrant des possibilités de financement à des projets cadrant avec leurs objectifs généraux.

1.1.2 Les points d'articulation de la politique européenne avec les dynamiques territoriales

Nous n'allons pas détailler la politique européenne de diffusion des NTIC, mais nous préoccupons uniquement de ses mesures concernant à la fois les PME et les collectivités territoriales. La politique européenne de diffusion des NTIC dans les PME se situe à l'intersection de trois domaines d'intervention importants de la Commission, à savoir la politique de diffusion des NTIC en général (*eEurope 2002*), la politique en faveur des PME et

enfin la politique régionale. Ces dernières préexistent au programme d'action eEurope 2002, qui s'y est articulé de diverses manières. Soit il a intégré *a posteriori*, en les infléchissant selon sa propre logique, des actions relevant de ces deux premières politiques : c'est le cas par exemple des fonds structurels, qui peuvent désormais être mobilisés pour aider à la construction d'infrastructures Internet rapide (cf. tableau n°4). Soit il y a ajouté des volets relevant de la politique de diffusion des NTIC : c'est le cas par exemple pour l'initiative communautaire ADAPT, où un volet « Société de l'information » a été ajouté en fin de programmation, ou encore, à partir de 1994, des actions innovatrices du FEDER qui sont venues enrichir la politique régionale. L'articulation de ces trois politiques s'effectue selon le schéma suivant, qui a également pour objectif de permettre une meilleure compréhension du tableau n°4.

Figure n°19 : La politique européenne de diffusion des NTIC auprès des PME-PMI.



© Anne Frémont-Vanacore

Situés au cœur de ce dispositif d'ensemble, les Euro-Info-Centres constituent un réseau de relais régionaux de la Commission européenne, notamment de la Direction Générale Entreprises. Ils jouent un rôle d'interface entre la Commission européenne et les PME-PMI des régions qui les hébergent : d'une part, ils sont chargés d'informer les PME-PMI sur les

politiques européennes susceptibles de les intéresser, et de les aider à les mettre à profit ; d'autre part, ils ont en quelque sorte un rôle de « veille régionale » pour la Commission, qu'ils tiennent informée des questions que se posent les entreprises sur des sujets communautaires.

Le tableau n°4 dresse un panorama des différentes actions relevant de eEurope 2002 et susceptibles d'être utilisées, selon des procédures variables, par les régions et leurs acteurs dans le cadre de leur propre politique de diffusion des NTIC.

L'importance même des possibilités d'articulation entre politique européenne et dynamiques territoriales témoigne de la reconnaissance, en tout cas au niveau européen, du rôle que les régions sont appelées à jouer dans la diffusion des NTIC. Des aspects importants des différentes actions militent dans le même sens, nous en prendrons deux exemples.

Premièrement, la politique régionale européenne, notamment celle des fonds structurels, évolue vers une territorialisation croissante en cherchant à s'adapter aux besoins locaux et à « accompagner techniquement et financièrement l'organisation et la mobilisation des acteurs régionaux et locaux de manière à consolider des dynamiques territoriales sur le long terme par la mise en œuvre d'actions collectives et concertées » (Lettre de Mme D. Voynet, Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement aux Préfets de région, 3 janvier 2000). Ceci apparaît de manière évidente à travers la mise en œuvre de la procédure des DOCUP dans les régions qui relèvent des fonds structurels européens. Dressé par les acteurs institutionnels régionaux sur la base d'un diagnostic territorial et d'une description de la stratégie régionale adoptée pour faire face aux problèmes auxquels ils sont confrontés, leur contenu doit présenter une convergence forte avec les orientations de la Commission européenne tout en s'adossant au Contrat de Plan État-Région. Cette territorialisation de la politique régionale européenne est encore renforcée par le fait que, depuis l'exercice 2000-2006, les fonds européens débloqués sont directement à la disposition des régions alors qu'auparavant ils faisaient l'objet d'un reversement par les services de l'État.

Deuxièmement, le fait qu'apparaisse un volet infrastructures dans eEurope, lequel a pour but de permettre la mobilisation des fonds structurels pour la mise en place des infrastructures de l'Internet rapide, démontre une prise de conscience des limites du marché - dont la Commission européenne s'est pourtant fait le chantre en impulsant à l'échelle du continent un vaste processus de déréglementation - dans la diffusion des NTIC, car il favorise une diffusion qu'on pourrait qualifier d'hyper hiérarchique tant elle est limitée aux grands pôles économiques. Émerge ainsi en Europe une volonté de favoriser des processus de diffusion qui ne seraient pas totalement conformes à la dictature de la hiérarchie et qui

reposeraient sur des dynamiques territoriales, notamment dans les régions relevant des fonds structurels européens.

En multipliant les actions intéressant simultanément plusieurs types d'acteurs régionaux, l'action européenne vise à mettre en évidence l'importance des partenariats et de la mise en place de réseaux d'acteurs dans la diffusion des NTIC, et partant à favoriser là encore l'émergence de dynamiques territoriales d'apprentissage et d'appropriation des NTIC à travers un processus de définition de projets transactionnels originaux appuyés sur les NTIC et appelés à participer au fonctionnement même des territoires. C'est notamment le sens des actions de formation (ADAPT, puis EQUAL), mais aussi des Actions innovatrices du FEDER qui ont pour but de financer l'expérimentation de nouvelles stratégies régionales fondées sur les partenariats et la mise en réseau des acteurs, reconnus comme des préalables et des vecteurs de diffusion des NTIC (Commission européenne, 2001f) ou encore des PCRD (Programme Cadre de Recherche et Développement) qui favorisent les partenariats entreprises-universités. L'Union européenne entend d'ailleurs participer à ces dynamiques territoriales à travers l'implantation, dans les régions intéressées, d'antennes de son réseau d'Euro-Info-Centre et en proposant des services en ligne aux entreprises, ce qui prouve qu'elle a elle-même entrepris une démarche de *learning* institutionnel et entend ainsi jouer un rôle d'entraînement par l'exemple.

EEurope apparaît comme un programme d'action multidirectionnel, portant aussi bien sur les infrastructures, la sensibilisation, la formation et la recherche, ce qui met en évidence à la fois le caractère transversal et la complexité du processus de diffusion d'innovations comme les NTIC. L'importance des actions de sensibilisation et de formation, aujourd'hui encore, permet de prendre une mesure du retard de l'Europe et de ses PME, notamment en matière de commerce électronique.

Tableau n°4 : Les possibilités d'articulation entre politique européenne (eEurope 2002) et dynamiques territoriales (Voir également page suivante)

NB : Les "Objectifs 1 et 3" (souligné) sont des déclinaisons directes de eEurope2002.

Type d'acteurs régionaux	Mode d'articulation aux actions européennes	Actions européennes soumises à articulation avec les Dynamiques territoriales dans le cadre de eEurope 2002
Institutions - Collectivités territoriales, organes de l'État en région - Organismes consulaires - Collectivités territoriales, organes de l'État en région, organismes consulaires	- DOCUP (DOCUMENT Unique de Programmation), adossé au CPER. - Mobilisation des fonds structurels pour les infrastructures Internet rapide - Réponse à appel d'offre pour héberger un EIC - Recherche d'information et de conseil - Organisation de manifestations ; - Diffusion d'informations via les EIC, les CRI (Centres Relais Innovation) ; - Coordination des réseaux européens (EIC, CRI) avec initiatives nationales et locales. - Réponse à des appels à proposition pour des projets pilotes - Propositions de programmes d'utilisation des fonds structurels pour renforcer le rôle de l'immatériel dans la compétitivité régionale (mise en réseau, partenariat, transfert de technologie...) - Réponse à des appels à proposition - Organisation de manifestations	TOUTES THÉMATIQUES - Fonds structurels Objectif 2 (FEDER) INFRASTRUCTURES - Objectif 1 (Internet moins cher et plus rapide) INFORMATION, SENSIBILISATION - Réseau des EIC, interfaces locaux d'information et d'accompagnement des PME - Objectif 3 > <i>Go Digital</i> (Stimuler l'utilisation d'Internet dans les PME) Ligne d'action 2 : adoption du commerce électronique → Action 5 : sensibiliser au passage au numérique → Action 6 : adoption du commerce électronique → Action 8 : encourager une meilleure utilisation des fonds structurels Actions innovatrices du FEDER (2000-2006) : Thèmes : *Economie régionale fondée sur la connaissance et l'innovation * <i>eEuropeRegio</i> : la SI au service du développement régional - PROMISE (Programme communautaire pluriannuel pour stimuler la mise en place de la Société de l'Information) 1998-2002

Type d'acteur régional	Mode d'articulation aux actions européennes	Actions européennes soumises à articulation avec les dynamiques territoriales dans le cadre de eEurope 2002
Institutions et entreprises - Collectivités territoriales, organes de l'État en région, organismes consulaires et de formation, entreprises - Centres de recherche, universités, entreprises	- Proposition de projets - Proposition de projets innovants	FORMATION - Initiative communautaire ADAPT (1995-99) - Initiative communautaire EQUAL (2000-2006) RECHERCHE - 5 ^{ème} (1998-2002) et 6 ^{ème} (2002-2006) PCRD (Programme cadre de recherche et de développement) > Programme IST (Société de l'information conviviale)
Entreprises	- Recherche d'information et de conseil - Utilisation - Utilisation - Accueil d'assistant(s) en commerce électronique - Proposition de projets - Proposition de projets innovants	INFORMATION, SENSIBILISATION - Réseau des EIC et CRI - Services en ligne favorisant la création de structures coopératives - Système d'homologation et d'arbitrage en ligne FORMATION - Objectif 3 > Go Digital Ligne d'action 2 : adoption du commerce électronique → Action 11 : programme de stages en PME d'assistants en commerce électronique RECHERCHE - 5 ^{ème} (1998-2002) et 6 ^{ème} (2002-2006) PCRD > Programme Innovation-SMEs

Mais il a également pour but d'inspirer les politiques nationales de diffusion qui, à l'échelle régionale, peuvent être mobilisées par les acteurs régionaux et mises en synergie avec la politique européenne et la politique régionale dans une perspective de renforcement d'une dynamique territoriale cohérente, optimisant l'emboîtement des différentes échelles de politiques technologiques.

1.2 Les possibilités d'articulation des dynamiques territoriales avec la politique française de diffusion des NTIC

La diffusion des NTIC fait désormais partie des priorités gouvernementales, développées dans le PAGSI. Les dynamiques territoriales d'appropriation des NTIC sont donc susceptibles de trouver un écho et un accueil favorable de la part de l'État, qui peut joindre ses forces à celles des acteurs du territoire. Ces derniers peuvent être considérés par l'État comme des relais, amplificateurs sur le terrain grâce à l'atout de la proximité, de sa propre politique. Réciproquement, ils peuvent à juste titre considérer l'aide de l'État comme un adjuvant puissant. Stratégie de l'État et stratégie des acteurs régionaux peuvent donc se renforcer réciproquement, pour autant que la seconde existe dans le domaine des NTIC. Ce renforcement réciproque sera d'autant plus efficace qu'il s'appuiera en région sur une vraie dynamique regroupant une grande diversité d'acteurs, à des échelles différentes.

1.2.1 La dimension territoriale de la politique française de diffusion des NTIC : Contrats de Plan État-Région et Schémas de Services Collectifs

Le PAGSI est un programme national, mais il comporte une importante dimension territoriale, d'une part à travers certaines de ses mesures, qui sont localisées, et d'autre part et surtout à travers la volonté affirmée du gouvernement de favoriser son application concrète à l'échelon territorial, régional ou local, en intégrant ses objectifs généraux dans la politique d'aménagement du territoire qui a trouvé un nouveau domaine d'application à travers le constat des inégalités générées par l'accès différencié aux réseaux de télécommunications. Le CIADT de juillet 2001 se situe dans cette logique, qu'il contribue même à accentuer : il est bien du ressort des collectivités locales de mettre à profit, ou non, en fonction des priorités qu'elles se sont elles-mêmes données, le dispositif de soutien aux projets territoriaux. Certains ont même avancé l'idée que les décisions de ce CIADT symbolisent « la mise en retrait de

l'Etat sur la question du haut débit » car « l'échelon de décision est celui des collectivités locales » (LE PUIILL, POTIER, 2002).

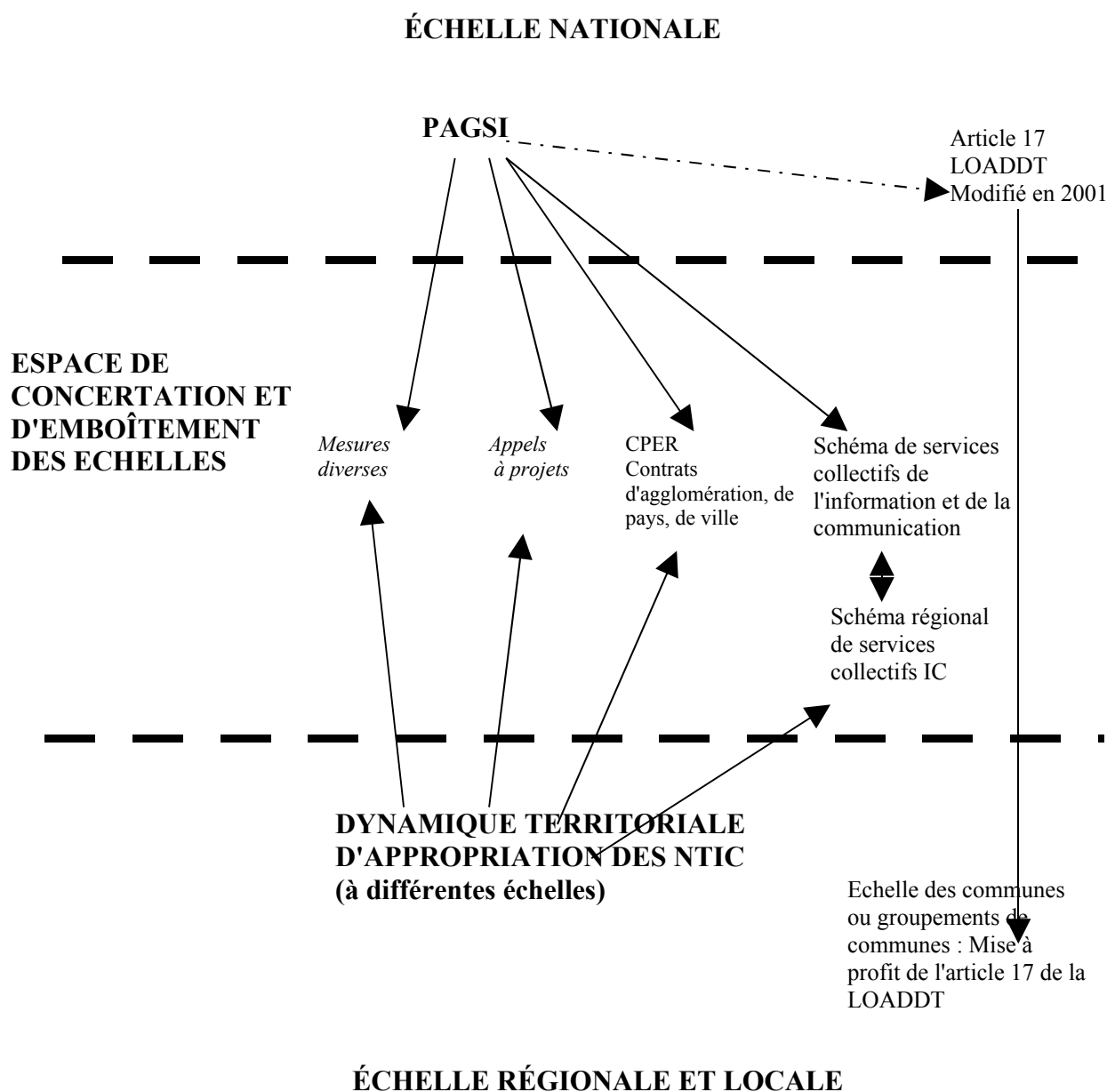
La figure n°20 rend compte de cette dimension territoriale. Pour le détail des mesures diverses et des appels à projets susceptibles d'une réponse localisée, nous renvoyons le lecteur à l'annexe 2. Quant aux problèmes posés par la mise en œuvre de l'article 17 de la loi Voynet, à savoir la capacité des collectivités locales de mettre en place des réseaux de télécommunications, nous les traiterons dans la deuxième section du présent chapitre.

La dimension territoriale de la politique de diffusion des NTIC trouve une expression concrète et assez facilement identifiable dans la politique contractuelle de l'État à l'échelon des territoires, grâce aux outils qui ont été mis en place dans le cadre de l'organisation de la décentralisation et de la politique d'aménagement du territoire (CPER, contrats de pays, d'agglomération, de ville...).

Cette composante territoriale de la politique nationale apparaît d'autant plus forte que, en conformité avec l'esprit des lois Chevènement et Voynet¹ de 1999 qui sont mues par « une conception ascendante de l'aménagement du territoire » (GOZE, 2000, p.48), les dynamiques territoriales sont appelées à jouer un rôle renouvelé, plus important que par le passé, dans la définition même du contenu des contrats liant les différents échelons de la vie régionale à l'État, voire dans la définition des grands axes de la politique d'aménagement du territoire. Deux innovations dans le positionnement de l'État à l'égard des collectivités territoriales sont particulièrement significatives à cet égard. Leur analyse dans les régions étudiées pourra nous servir pour évaluer la qualité d'une dynamique territoriale à l'aune de la qualité de son articulation avec la politique gouvernementale de diffusion des NTIC.

¹ Respectivement loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, et loi d'Orientation pour l'Aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999.

Figure n°20 : Les possibilités d'articulation de la politique nationale aux dynamiques territoriales.



©Anne Frémont-Vanacore

Mesures diverses : vecteur d'articulation des échelles relevant spécifiquement de la politique NTIC
CPER : vecteur d'articulation général relevant de la politique contractuelle et/ou de la politique d'aménagement du territoire

Les **flèches en provenance de l'échelle nationale** (sauf celle vers la LOADDT) signifient, de la part de l'Etat, une utilisation de la politique contractuelle comme relais et amplificateur en région de la politique de diffusion des NTIC, ainsi que des offres de financement de projets spécifiques (appels à projet...).

Les **flèches en provenance de l'échelle régionale et locale** signifient, de la part des acteurs régionaux et locaux, une utilisation de la politique contractuelle comme affirmation de la priorité accordée aux NTIC et une mise à profit des financements de l'Etat pour appuyer et renforcer la dynamique territoriale. Dans le cas des SRSC, l'espace de concertation ouvert par l'Etat peut servir, en région, à approfondir la concertation entre acteurs régionaux.

La première a trait aux Contrats de plan État-région qui, rappelons-le, « servent de support à une programmation d'actions communes à l'État et aux régions » (DATAR, 1999a), et, à ce titre, permettent de mesurer l'importance des NTIC dans la politique régionale. A partir de l'exercice 2000-2006, les CPER sont appréhendés par l'État comme des outils essentiels de déploiement territorial de sa politique de diffusion des NTIC. Le document de cadrage économique réalisé par l'IDATE (1999b), *Les services publics dans la société de l'information : une politique volontariste sur la période du CPER 2000-2006*, l'affirme dans sa présentation de la politique de l'État dans le CPER 2000-2006 (p.3) :

« Il est impératif d'initier de nouvelles pratiques, de nouvelles organisations du travail qui sont la meilleure façon de faire adhérer la population, l'administration et les entreprises aux règles et enjeux de la « netéconomie ». De même, ces nouvelles pratiques participent efficacement à la qualité de l'attractivité compétitive des territoires. Il s'agit de compléter l'impulsion donnée à Hourtin en 1997 en mobilisant fortement les acteurs de la vie économique, sociale et culturelle sur des projets territoriaux bien identifiés ».

A partir de cet exercice, les CPER sont constitués d'un volet régional et d'un volet territorial. Le premier regroupe les projets d'équipements ou d'actions dont le rôle dans le développement régional fait l'objet d'un consensus entre l'État et la région et justifie un financement croisé. Il intègre les orientations des Schémas de Services Collectifs, dont l'un porte sur l'information et la communication. Le volet territorial, quant à lui, « présentera les actions favorisant le développement local et une meilleure organisation du territoire. Il constituera le cadre des engagements de l'État pour les nouveaux contrats d'agglomération et de pays » (DATAR, 1999a). Cette dimension du contrat de plan, qui prend acte de la nouvelle organisation territoriale locale mise en place au terme de la loi Chevènement, sera l'un des canaux qui nous permettront de savoir s'il existe, à l'échelon local, des projets NTIC regroupant plusieurs acteurs locaux d'une dimension telle qu'ils requièrent et suscitent le soutien de l'État.

Plus généralement, il sera intéressant d'étudier les orientations des CRITT (Centres Régionaux d'Innovation et de Transfert de Technologie), dont l'existence même s'insère dans le cadre de la politique contractuelle depuis la fin des années 1980 (MULLER, 1989). D'une part, région et État peuvent se mettre d'accord sur la création d'un CRITT spécialisé dans la diffusion des NTIC, d'autre part, les CRITT sectoriels peuvent développer des actions spécifiques de diffusion des NTIC en direction des PME-PMI du secteur dont ils ont la charge.

Ainsi, l'étude des différents volets des CPER apparaît comme un moyen simple et efficace d'évaluer la qualité et l'ampleur de la dynamique territoriale, à ses diverses échelles. Elle met en effet en évidence le degré d'engagement des acteurs régionaux, chacun à leur niveau, dans une volonté d'apprentissage des NTIC, sachant que la diffusion des NTIC est une priorité proclamée de l'État, qui ne saurait donc, logiquement, que soutenir les initiatives locales en la matière, pour autant qu'elles existent.

La deuxième innovation en matière de positionnement de l'État à l'égard de collectivités territoriales est relative aux Schémas de services collectifs (SSC), dont un nous intéresse directement puisqu'il concerne l'information et la communication. Prévus par la Loi Voynet de 1999, ils s'inscrivent en rupture avec le Schéma national d'Aménagement et de développement du territoire, auquel on a vivement reproché son ignorance des initiatives locales. Validés lors du CIADT du 9 juillet 2001, les SSC ont été élaborés au terme d'une procédure de consultation des acteurs régionaux qui a duré de novembre 2000 au printemps 2001. Ces derniers ont été invités à élaborer des Schémas régionaux de services collectifs (SRSC), à partir desquels les SSC ont été finalement rédigés. Conformément à cette démarche de concertation et de prise en compte des réalités régionales, les SSC définissent la stratégie d'action du gouvernement telle qu'elle réponde aux différents besoins exprimés par les acteurs régionaux dans leur SRSC. Au regard de l'État, ceci signifie « une valorisation de la diversité des territoires » à travers « une différenciation de [ses] politiques sectorielles ou thématiques pour lesquelles le cadre privilégié de mise en œuvre sera souvent l'échelon régional » (Site Internet de la DATAR, Dossier de presse sur les SSC). Le contenu des différents schémas régionaux de services collectifs de l'information et de la communication apparaît comme un témoignage intéressant de la dynamique régionale, de la contribution que les acteurs régionaux sont en mesure d'apporter à une dynamique d'ampleur nationale, mais aussi de leurs attentes en terme d'articulation des projets régionaux avec les projets nationaux.

A ces deux dispositifs, le CIADT du 9 juillet 2001 a ajouté un dispositif de soutien aux projets territoriaux confié à la Caisse des Dépôts et Consignations, qui leur propose un accompagnement en investissement, ainsi que des prêts à taux préférentiels sur 30 ans pour les investissements consentis par les collectivités locales en matière d'accès au haut débit.

1.2.2 Les coordinations possibles avec les services de l'État en région

Ce qui précède relève de l'articulation directe de la politique nationale à la dynamique régionale. Cette articulation s'effectue aussi par l'intermédiaire des services déconcentrés de l'État. Relais en région du gouvernement, ils sont chargés de l'application de la stratégie gouvernementale, sachant que leur action trouvera un milieu régional plus ou moins réceptif. Les services de l'État en région sont des interfaces, des points d'articulation entre la politique nationale et la dynamique régionale.

En matière de diffusion de NTIC, les DRIRE (Direction régionale de l'industrie et de la recherche) sont les principaux points de coordination de la politique gouvernementale avec la dynamique régionale, si elle existe. Elles jouent un rôle non négligeable dans la politique de diffusion de l'État, du fait même de leur proximité avec le tissu économique régional. Dans le cadre du PAGSI, elles sont expressément chargées d'organiser des forums de sensibilisation des entreprises aux NTIC dans le cadre d'« une dynamique régionale forte » (PAGSI, p.44) où elles sont censées jouer un rôle important, en collaboration avec les DRCE (Direction régionale du commerce extérieur) et l'ANVAR, mais aussi avec les acteurs institutionnels régionaux comme les CCI. Ainsi, en 1999, 24 millions de francs ont été consacrés par les DRIRE au financement d'actions collectives de sensibilisation, à destination de 30 000 entreprises (Observatoire des télécommunications dans la ville, 2001). L'analyse et la comparaison des actions des différentes DRIRE peuvent donner la mesure de la qualité de l'articulation de la dynamique régionale avec celle de l'État. De plus, elles disposent de moyens financiers destinés à aider les entreprises à financer cette appropriation des NTIC qui nécessite des efforts de modernisation du système d'information et de formation qui peuvent paraître lourds pour des PME. Ces fonds relèvent du programme ATOUT, dont l'une des priorités, « e-ATOUT », est précisément la modernisation des systèmes d'information des PME. Ils relèvent également du FRATT (Fonds régional d'aide au transfert de technologie), du FDPMI (Fonds de développement des PMI) et du FRAC (Fonds régional d'aide au conseil). Dans le cadre et en fonction même de l'existence d'une dynamique régionale d'apprentissage des NTIC, les DRIRE peuvent utiliser ces fonds pour soutenir cette dynamique en les destinant prioritairement à la diffusion des NTIC (FRAC Internet par exemple...). Une telle orientation peut d'ailleurs se faire dans le cadre du CPER.

L'analyse de l'articulation des politiques territoriales en matière de diffusion des NTIC avec les autres échelles des politiques de diffusion des NTIC apparaît donc *a priori* comme un mode d'évaluation intéressant, si ce n'est efficace, de l'existence et de la qualité d'une dynamique territoriale dans ce domaine. Sachant qu'il existe, au niveau européen comme au niveau national, une réelle volonté de diffusion de ces technologies qui s'appuie sur les acteurs régionaux considérés comme des relais valables et indispensables, on pourra supposer que, si les acteurs régionaux n'utilisent pas ou peu les opportunités, notamment financières, qui leur sont proposées, cela signifiera que les NTIC ne sont pas une priorité de leur politique technologique et qu'aucune réelle dynamique territoriale ne s'est mise en place dans ce domaine. Inversement, la mise à profit « tous azimuts » des dispositifs proposés par l'Europe ou l'État apparaîtra comme un indice certain de l'existence, et peut-être de la qualité, d'une dynamique territoriale de diffusion des NTIC à destination des PME-PMI.

Si ces articulations politiques sont nécessaires, elles ne sont néanmoins pas suffisantes pour assurer une appropriation approfondie des NTIC. En effet, elles doivent s'appuyer et être confortées par une articulation du territoire aux grands réseaux techniques de télécommunications. Sa réalisation nécessite, en France, une dynamique territoriale particulièrement forte car de nombreuses barrières, d'ordre législatif et économique, ont longtemps freiné, et freinent encore, les initiatives des collectivités territoriales.

2. Une spécificité française : les entraves législatives et économiques à l'articulation des territoires aux grands réseaux de télécommunications

L'articulation des territoires aux grands réseaux de télécommunications, grâce à la mise en place, localement, de réseaux à haut débit accessibles, physiquement comme financièrement, à tous les utilisateurs locaux et donc notamment aux PME-PMI, est indispensable. D'une part elle constitue l'unique réponse à l'accroissement de la demande liée à la simple diffusion des NTIC. D'autre part elle seule permet une réelle appropriation des NTIC : elle autorise à la fois une mutation des applications traditionnelles de l'informatique d'entreprise (location de logiciels distants : ASP...) et des usages sophistiqués et innovants (visioconférence, téléphonie sur IP, commerce électronique). En effet, « la forte croissance des débits dans les réseaux offre de réelles opportunités pour l'émergence de nouveaux services et de nouveaux usages » (BOURDIER, 2000, p.42). Les questions des usages, des services et du haut débit sont intimement liées et ne sauraient être dissociées. Enfin, dans un

contexte national de diffusion en cours, cette articulation comporte une dimension géographique indéniable car elle est potentiellement porteuse de fortes différenciations territoriales : « Les réseaux hauts débits qualifient le territoire et dessinent une carte géographique et économique de la modernité qui ne sera pas sans conséquence sur l'avenir des agglomérations et des régions françaises dans la compétition européenne » (AVICAM, Grand Nancy, District du Grand Toulouse, SIPPEREC, 1999, p.17). La diffusion des NTIC, notamment pour les PME qui peuvent générer d'importants flux d'informations si elles développent des usages sophistiqués, est en partie parallèle au déploiement des réseaux de télécommunications à haut débit, nécessaires à l'existence même de ces usages.

Dans ce contexte, il nous faut présenter ici l'environnement dans lequel évoluent les collectivités territoriales françaises, et les possibilités qui s'offrent à elles en terme d'articulation aux grands réseaux de télécommunications, tant du point de vue de l'offre des opérateurs de télécommunications que du point de vue du cadre juridique dans lequel elles sont susceptibles d'intervenir pour organiser cette articulation le cas échéant, tout en mettant en évidence, là encore, la spécificité de la France dans ces domaines, laquelle contribue, sans nul doute, à mieux comprendre le retard constaté précédemment.

2.1 Lenteurs et limites de la déréglementation à la française : Une offre privée en cours d'élargissement, mais encore très imparfaite.

La France est entrée dans un processus très progressif de libéralisation de l'offre de télécommunications depuis la fin des années 1980. Commencée, comme nous l'avons vu plus haut, avec l'ouverture du marché du mobile en 1988, la libéralisation s'est faite ensuite essentiellement par application au plan national des directives européennes qui prévoient la fin des monopoles d'opérateurs historiques nationaux au 1^{er} janvier 1998. En France, c'est la loi de réglementation des Télécommunications du 26 juillet 1996 qui organise « la **progressive** mise en place d'un nouvel environnement institutionnel et réglementaire » (BOMSEL, LE BLANC, 2000, p.27), **sans démantèlement de l'opérateur historique**.

Ces deux derniers points ont des conséquences lourdes, et se conjuguent pour expliquer notamment les lenteurs de la déréglementation, le caractère encore limité de l'offre privée susceptible d'être mise en concurrence par les collectivités territoriales et les entreprises, et les difficultés d'accès aux hauts débits des consommateurs finaux en France, soulignées par les rapports BOURDIER (2000) et MARCON (2001).

2.1.1 *Spécificités françaises et insuffisance des réseaux nationaux*

La définition d'un environnement réglementaire conforme aux directives communautaires, qui se contentent de fixer des objectifs très généraux d'ouverture du marché et de concurrence pour améliorer la qualité et réduire les prix, relève des gouvernements, et donc d'arbitrages de nature politique, qui varient selon les situations nationales et notamment selon la puissance de l'opérateur historique. En France, c'est l'ART (Autorité de Régulation des Télécommunications), créée le 1^{er} janvier 1997, qui est chargée de mettre en place ce nouvel environnement réglementaire et de veiller à son application. L'opérateur historique, France Télécom, non seulement n'a pas été démantelé, mais en plus a été renforcé par la focalisation, dans un premier temps, des nouveaux entrants sur la téléphonie mobile, peu adaptée à Internet, ce qui lui a permis, à partir de 1998, de renforcer ses positions sur la téléphonie fixe. Ainsi, France Télécom a pu s'opposer avec davantage d'efficacité à un processus qui lui était logiquement défavorable et ralentir l'application des décisions réglementaires.

Concrètement, cela a eu pour conséquence de rendre plus difficile et plus lente la pénétration de la concurrence sur ce marché, nettement plus fondamental pour la diffusion d'Internet dans les ménages et les entreprises (BOMSEL, LE BLANC, 2000, p.55 et sq.) et ce aussi bien à l'échelle des grands réseaux nationaux que de la boucle locale.

Les opérateurs ont ainsi négligé la constitution de cœurs de réseaux à haut débit, ce qui explique l'insuffisance des *backbones* irriguant le territoire français et leur forte concentration sur les zones et les marchés les plus attractifs, essentiellement les grandes métropoles, au détriment des autres régions, mal pourvues comme le constate BOURDIER (2000, p.17) : « *Il n'y aura pas, à l'évidence, de réseaux à hauts débits disponibles pour le plus grand nombre si les cœurs de réseau ne sont pas eux-mêmes montés en puissance et répartis de façon plus dense sur notre territoire. Cela suppose un effort d'investissement important* » tel qu'« *aucun opérateur en situation de concurrence ne sera amené, par le jeu du seul marché, à assurer la disponibilité d'interconnexions à haut débit sur tout le territoire à lui seul* ». Autrement dit, le contexte français de libéralisation lente apparaît comme préjudiciable aux collectivités territoriales et aux PME car le nombre même d'opérateurs susceptibles d'être localement mis en concurrence sur les cœurs de réseau est relativement faible.

A cela s'ajoute la traditionnelle limite des processus de libéralisation en matière d'aménagement du territoire, à savoir que les opérateurs privés tendent naturellement à

concentrer leur offre sur les marchés les plus porteurs, délaissant les périphéries démographiques et économiques. Un seul chiffre permet de prendre la mesure de cette concentration d'opérateurs alternatifs sur certaines zones, au détriment des autres dont le seul interlocuteur reste France Télécom, réputé très cher : mi-1999, sur l'ensemble des appels d'offres télécoms des collectivités locales, seuls 5 % environ avaient fait l'objet d'offres alternatives (AVICAM, Grand Nancy, District du Grand Toulouse, SIPPEREC, 1999, p.15). « Ceci revient à dire que dans les zones où la concurrence s'exerce insuffisamment, les collectivités territoriales doivent pouvoir jouer un rôle en la matière » (BOURDIER, 2000, p.17), pour peu qu'elles soient en mesure de développer une dynamique allant en ce sens. La conjoncture extrêmement défavorable du marché des télécoms en 2002 ne fait qu'aggraver la situation.

2.1.2 Insuffisance des réseaux locaux

A cette insuffisance des réseaux à l'échelle nationale s'ajoute une insuffisance des réseaux à l'échelle locale, laquelle s'explique notamment par les réticences de l'opérateur historique, qui a tout fait pour ralentir l'arrivée de la concurrence sur la boucle locale, limitant ainsi l'accès des particuliers, des collectivités locales, mais aussi bien sûr des PME à des réseaux haut débit à un coût raisonnable. Ces réticences ont été particulièrement sensibles en ce qui concerne le dégroupage de la boucle locale, c'est-à-dire l'ouverture, moyennant rémunération, aux autres opérateurs du réseau terminal d'accès au consommateur. L'ART s'est penchée sur ce sujet dès la fin de l'année 1998. La Commission européenne a présenté le 12 juillet 2000 une proposition de règlement fixant au 31 décembre 2000 le dégroupage total de la boucle locale dans les pays de l'Union. En France le décret s'y reportant est publié le 13 septembre 2000. Mais, en août 2001, le dégroupage n'est toujours pas entré dans les faits en France, malgré les nombreuses mises en demeure de l'ART à France Télécom (18 décembre 2000, 5 avril, 4 mai, 12 juin 2001), et seul Paris est « couvert en salles de cohabitation pour les installations des opérateurs entrants » (ART, www.art-telecom.fr/dossiers/blr/blrwebco.htm).

On pourra arguer de la difficulté technique d'une telle opération, mais force est de constater que, parmi les pays européens, la France fait partie dans ce domaine des plus retardataires : d'après le 6^{ème} rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications de la Commission Européenne (2000, p.22), le dégroupage total était, dès

décembre 2000, opérationnel dans six États (Danemark, Allemagne -qui l'a adopté dès 1997-, Pays-Bas, Autriche, Finlande et Suède - on remarque comme toujours l'avance des pays nordiques), le processus était déjà bien avancé en Italie et en Grande-Bretagne, tandis que, en Belgique, en Espagne, au Portugal, en Grèce, au Luxembourg et bien sûr en France, on avait du mal à dépasser le stade de l'annonce. Le tableau n°5 permet de mettre en évidence l'ampleur du retard français par rapport aux autres pays européens dans la présence de la concurrence sur le marché local. La comparaison entre le 6^{ème} et le 7^{ème} rapports montre que la situation de la France ne s'est pas améliorée, contrairement à celle de l'Italie et de la Belgique et, dans une moindre mesure de l'Allemagne et de l'Espagne.

Tableau n°5 : Pourcentage de la population disposant du choix des opérateurs pour les appels locaux (Extrait du 7^{ème} rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications de la Commission Européenne (2001, annexe 1, p.8).

	EL	F	D	FIN	B	I	E	L	P	DK	IRL	NL	A	S	UK*
>5 op.	0%								100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
3-5 op	0%		22%		40%	85%	100%	100%							
2 op.	0%	1%	8%	25%	100%	100%									

* Chiffres portant sur l'ensemble du marché (local, longue distance, international).

Quant aux Etats-Unis, le processus de déréglementation s'étant accompagné du démantèlement préalable de l'opérateur historique ATT en 1982, de telles réticences n'ont existé que de la part des compagnies locales issues de ce démantèlement (les RBOCs), mais elles ont été rapidement levées par le *Telecom Act* de 1996 portant obligation aux opérateurs locaux d'effectuer le dégroupage s'ils veulent accéder au marché du téléphone longue distance (BOMSEL et LE BLANC, 2000, p.32 sq. ; ART « Dégroupage : les conclusions de la mission menée par l'Autorité aux Etats-Unis en mars 2000 » sur www.art-telecom.fr/dossiers/blr/degroup-us.htm)).

La Commission Européenne (2000, p.15) constate que « en matière d'indépendance des autorités réglementaires, (...) le manque de clarté quant à la séparation entre les fonctions de réglementation et les activités de l'opérateur historique, même lorsque l'indépendance est en fait garantie par les mécanismes mis en place, semble avoir un effet fortement dissuasif sur le marché »¹. Cela s'applique parfaitement au cas français, au détriment des particuliers certes, mais aussi et surtout des collectivités territoriales et des PME. En effet, leur capacité

¹ Cf. également les annexes du 6^{ème} rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications de la Commission Européenne (2000).

potentielle à développer une demande importante et des usages requérant du haut débit en fait les principaux usagers des NTIC intéressés par l'accès au haut débit et donc par le développement d'un marché réellement concurrentiel. De plus, leur diffusion sur l'ensemble du territoire français, plus large que celle des grandes entreprises, géographiquement plus concentrées, en fait les principales victimes du déficit concurrentiel français, notamment sur la boucle locale.

Dans un tel contexte, l'action locale, la mise en place de dynamiques territoriales destinées à favoriser l'articulation des territoires aux grands réseaux techniques apparaît bien comme une nécessité pour l'aménagement du territoire, même si, paradoxalement, elle contient en germe un risque de différenciation territoriale, opposant collectivités dynamiques, attentistes ou inertes. Encore faut-il que les collectivités disposent de réelles marges de manœuvre en la matière.

2.2 Un droit des collectivités locales longtemps très restrictif

L'articulation des territoires aux grands réseaux techniques dépend donc de la position des collectivités locales concernées dans la hiérarchie des marchés qui s'offrent aux opérateurs privés de télécommunications. Etant donné les carences mêmes de l'offre privée, elle dépend aussi des initiatives prises par les collectivités. Quelles sont les marges de manœuvre dont disposent les collectivités territoriales, en France, en la matière ?

2.2.1 Jusqu'en 2001, le corsetage juridique des dynamiques territoriales d'articulation des territoires aux grands réseaux techniques

Le contexte juridique français a longtemps été défavorable aux initiatives que pourraient développer les collectivités territoriales dans le cadre de dynamiques territoriales de diffusion des NTIC.

En fait, jusqu'en juin 2001, date à laquelle le code des collectivités locales a été amendé, les possibilités offertes à celles-ci en matière de réseau de télécommunications se réduisaient à la création, soumise à autorisation préalable de l'ART, de réseaux locaux indépendants dont l'usage était strictement limité à un groupe défini d'utilisateurs (GFU : groupement fermé d'utilisateurs) et ne pouvait donc légalement être étendu à la sphère du public, et encore moins des entreprises à moins qu'elles-mêmes ne constituent un GFU. Avant

la Loi de Réglementation des Télécommunications (LRT) du 26 juillet 1996 portant libéralisation du secteur, le réseau indépendant était un moyen, pour les collectivités comme pour les entreprises, d'échapper quelque peu au monopole de l'opérateur historique France Télécom pour couvrir leurs besoins propres en télécommunications à haut débit. C'est d'ailleurs ainsi qu'il avait été conçu par le législateur, dans le cadre de la LRT de 1990, qui y voyait « l'anticipation historique de l'ouverture du marché des télécommunications » (TACTIS, 1999, p.5) : des opérateurs autres que France Télécom ont été autorisés à déployer des réseaux indépendants partagés. Avec la LRT de 1996 et l'ouverture, en droit, du marché des télécommunications à la concurrence, le concept de réseau indépendant aurait dû en principe perdre de son intérêt puisque des opérateurs alternatifs étaient désormais en mesure de pallier les insuffisances de France Télécom telles que perçues par les utilisateurs jugeant nécessaire la constitution de tels réseaux.

Toutefois, étant donné les lacunes béantes du déploiement spatial de la concurrence en France, dans un contexte où les NTIC étaient de plus en plus présentées comme un vecteur majeur d'adaptation à la révolution économique en cours, un certain nombre de collectivités ont été amenées, entre 1996 et 2001, à prendre des initiatives pour garantir un accès local au haut débit :

- D'une part, en installant ou en faisant installer des **réseaux indépendants partagés**, dont le nombre d'utilisateurs peut être tel que la frontière entre réseau indépendant et réseau ouvert au public, normalement réservé aux seuls opérateurs agréés par l'ART, en devient floue (BUSSON, 2000, p.101) ; les réseaux métropolitains (MAN) en font partie ;
- D'autre part, en prenant à leur charge le déploiement de **réseaux fibres noires**, encore appelé « service de connectivité optique », ce qui montre bien que les collectivités entendent participer à la densification des infrastructures haut débit sur le territoire. Elles se donnent ainsi les moyens d'attirer des opérateurs patentés, mais rebutés par l'ampleur et le coût des travaux nécessaires à l'accès au haut débit sur la boucle locale.

Ce faisant, les collectivités locales prenaient des initiatives contraires au Code des collectivités locales qui opère une distinction entre les réseaux de télécommunications et les autres réseaux (eau, assainissement, télédistribution par réseaux câblés...). Ainsi, les premiers relèvent soit du secteur concurrentiel, dans le cadre duquel le droit de la concurrence est intégralement applicable et interdit donc toute intervention d'un acteur public, soit du **service**

public universel, défini sur une base nationale et homogène et dont France Télécom a la charge en sa qualité d'opérateur historique. A l'inverse, les autres réseaux relèvent du **service public local**, et c'est à ce titre que les collectivités en ont normalement la charge dans le cadre de leurs compétences dans ce domaine (cf. GALLAND J.-P. « Les services publics sortent de leur territoire », in OFFNER, VINCHON, 1998, p.12-15). Du fait de cette géométrie variable des échelles territoriales du service public en France, toute initiative des collectivités locales en matière de télécommunications (réseau partagé, fibre noire) suscitait chez bon nombre d'opérateurs autorisés, et notamment France Télécom « la crainte récurrente (...) de l'intervention détournée des collectivités dans le champ concurrentiel des télécommunications » (TACTIS, 1999, p.7). Or, celle-ci leur était expressément proscrite par le code des collectivités, qui leur interdit de se substituer aux opérateurs privés (Art. L1511-6). La loi Voynet de 1999, dans son article 17 (cf. annexe 1), a bien autorisé les collectivités à investir dans des infrastructures télécoms et à les mettre à disposition des opérateurs privés, mais dans des conditions telles (faire la preuve de la carence de l'offre privée, y compris France Télécom ; prévoir une durée d'amortissement de 8 ans, alors que les opérateurs n'amortissent leurs investissements que sur 20 ans) que, en fait, les initiatives des collectivités étaient techniquement, financièrement et juridiquement très risquées.

2.2.2 L'ouverture de 2001 et ses limites

Ce contexte juridique a eu un effet fortement dissuasif et inhibant sur les initiatives locales : elles ont limité ainsi le plus souvent leurs efforts à une sensibilisation générale de la population, sans les étendre à l'articulation aux réseaux haut débit, sauf dans quelques collectivités particulièrement motivées et prêtes à prendre des risques. Ces collectivités militantes ont exprimé leur désaccord à ce sujet (AVICAM et alii, 1999), arguant du fait, par exemple, que, conformément à une communication de la Commission européenne, leurs revendications ne portaient pas sur le marché des télécommunications (services...), mais sur « le marché de l'accès aux infrastructures » (ibid., p.22).

Leurs arguments ont fini par trouver un écho chez les auteurs des grands rapports publics sur le haut débit (BOURDIER, 2000 ; MARCON, 2001), au moment précis où, face au constat du maigre déploiement spatial de la concurrence, un volet territorial émerge dans la politique gouvernementale de diffusion des NTIC. Plus étonnant, de tels arguments ont même trouvé un écho chez un opérateur de télécommunications comme Worldcom qui reconnaît

que, surtout en dehors des grandes agglomérations, « il est légitime et pertinent que les collectivités se préoccupent, à travers des infrastructures de fibres noires et de réseaux indépendants, du développement de la concurrence sur la boucle locale en offrant aux opérateurs les meilleures conditions d'accès au marché » (TACTIS, 1999, p.9).

Il faut donc attendre 2001, en France, pour qu'une modification de l'article L1511-6 du code des collectivités locales (cf. annexe 3) autorise les collectivités à créer des infrastructures de fibres noires afin de faciliter l'articulation de leur territoire aux grands cœurs de réseau à haut débit, sous réserve qu'elles ne se substituent pas aux opérateurs et respectent certaines règles en matière de droit de passage et de comptabilité. Cette avancée est certes importante, au regard des restrictions d'hier, mais reste relativement timide par rapport à la situation de la plupart des pays européens.

Ce contexte juridique, en effet, n'est « partagé que par des pays qui sont en retard dans la phase de libéralisation de leur marché (Grèce, Portugal et Irlande) » ! (TACTIS, 1999, p.55). Dans la plupart des pays européens comme à la Commission européenne, l'action des collectivités en matière de télécommunications est perçue positivement, comme un facteur de créativité, favorable au développement du marché dans l'intérêt général, et non avec une méfiance qui revient à favoriser de fait l'opérateur historique. Ainsi, dans 10 pays européens sur 15, les collectivités territoriales, non seulement peuvent déployer et commercialiser des fibres noires - ce qui vient juste d'être acquis en France -, mais, de plus, peuvent accéder à des licences d'opérateurs sous réserve que l'organisme territorial de télécommunications respecte des règles de séparation juridique et comptable avec la (ou les) collectivité(s) qui lui a (ont) donné naissance. C'est le cas par exemple des City Carriers en Allemagne qui sont même présentés comme « la meilleure infrastructure alternative à celle de Deutsche Telekom, dans le périmètre de la ville voire de la région » lorsqu'ils mutualisent leurs ressources, et « bénéficient par ailleurs de leur très bonne connaissance du client final par rapport aux autres opérateurs » (OTV, 2000, p.10). Ceci est riche d'enseignements quant aux avantages potentiels de la proximité par rapport aux logiques des grandes firmes dans une problématique d'articulation du local au global.

Ces fortes contraintes juridiques ont probablement joué un rôle dans le retard français en matière d'appropriation d'Internet. Elles sont symptomatiques d'une certaine culture nationale, dont les réticences à l'égard de l'innovation se sont trouvées renforcées par une conception curieuse, jacobine et centralisatrice, de la déréglementation, qui entre en conflit avec des dynamiques territoriales peut-être girondines, mais ici nécessaires en terme

d'aménagement du territoire. Elles nous confortent dans l'idée que la diffusion de technologies génériques comme les NTIC ne répondent pas uniquement à un modèle de diffusion hiérarchique.

Ce corset rigide restreint de manière drastique les dynamiques locales au domaine de la sensibilisation, de l'information et de la formation, qui, si elles ont par endroit le mérite d'exister, restent d'un impact relativement limité du fait du problème de l'accès au haut débit. Toutefois, entre 1996 et 2001, quelques marges de manœuvre sont laissées aux collectivités, que certaines s'empressent de mettre à profit, à travers la réalisation possible de réseaux indépendants partagés dont certains sont à la limite des réseaux ouverts au public, voire par la mise en place de fibres noires. Le comportement des collectivités locales, leur passivité ou leur militantisme, est ici riche d'enseignement sur leur positionnement et leur réceptivité à l'égard des NTIC et sur leur capacité à mettre à profit les modifications législatives de 2001, à des échelles et selon des modalités variables.

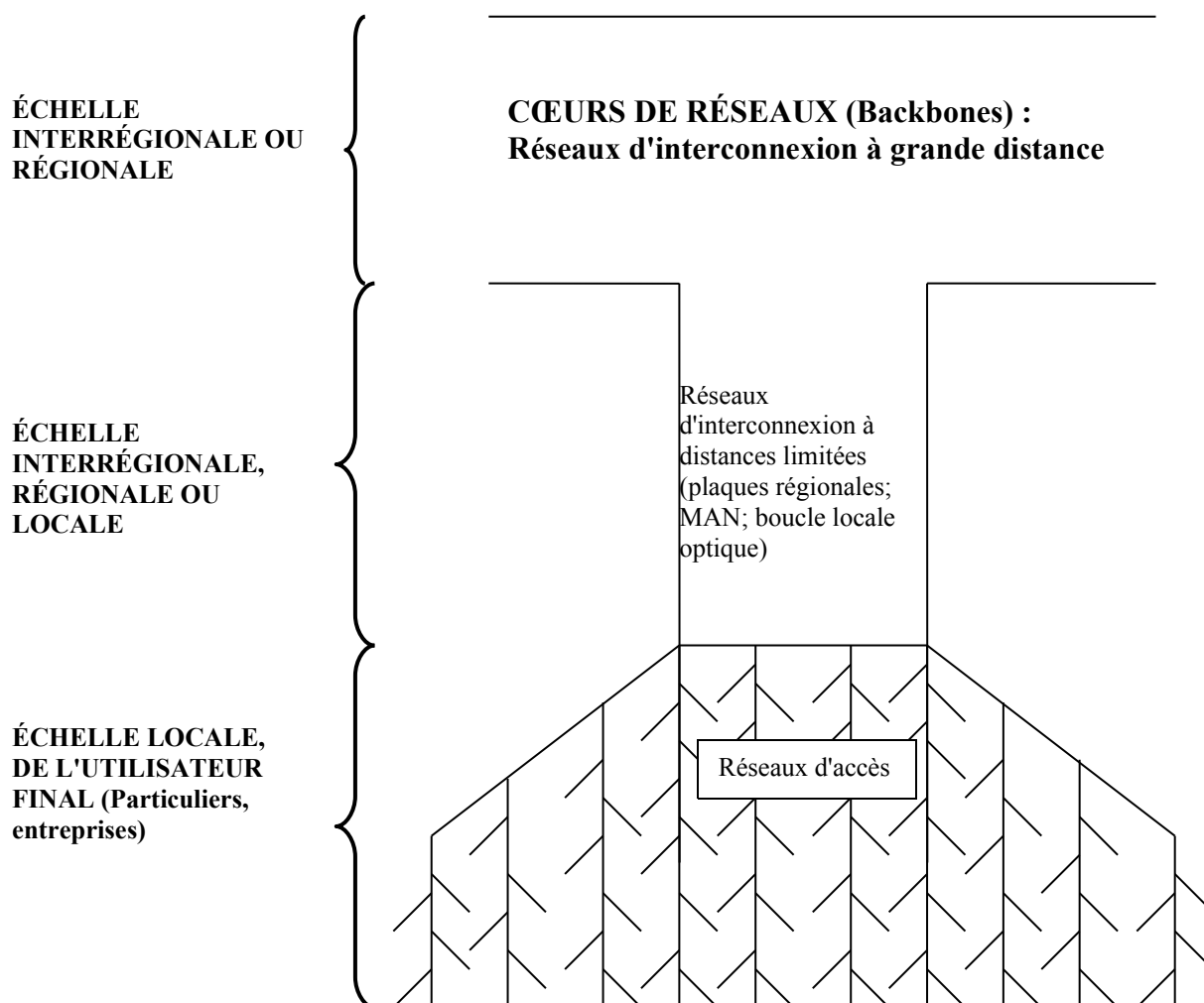
2.2.3 Les échelles et les modalités de l'articulation des territoires aux grands réseaux techniques

En France, le problème de l'articulation des territoires aux réseaux techniques se joue à trois échelles géographiques, qui varient selon la dimension du territoire considéré. Les modalités en sont également variables, en fonction du positionnement du territoire considéré dans la hiérarchie, laquelle détermine en partie la présence de la concurrence.

La figure suivante tente de rendre compte des différentes échelles des réseaux aux quelles les collectivités sont en mesure d'agir pour assurer à leurs administrés, et notamment aux entreprises, un accès au haut débit dans des conditions de qualité et de coût raisonnables.

Au nombre de trois, ces échelles couvrent des réseaux de types différents (cœurs de réseaux, réseaux d'interconnexion, réseaux d'accès) et concernent des territoires de dimensions variées (plusieurs régions, région, agglomération ou groupement de communes, communes, voire quartiers).

Figure n°21 : Les échelles de l'articulation des territoires aux réseaux techniques à haut débit, supports de l'utilisation des NTIC.



© Anne Frémont-Vanacore

Les cœurs de réseau concernent des ensembles territoriaux assez vastes, de dimension interrégionale ou régionale ; ils doivent être suffisamment denses pour assurer une couverture de qualité pour l'ensemble des besoins en haut débit des territoires concernés, lesquels sont destinés à croître rapidement avec la diffusion des NTIC. En France, les opérateurs privés sont présents sur ce segment du marché. L'action des collectivités territoriales, à l'échelle interrégionale ou régionale, peut consister à favoriser l'interconnexion de réseaux régionaux ou départementaux à ces réseaux longue distance, qui peuvent fort bien s'assimiler à des

autoroutes ou à des lignes TGV, sans intérêt local si une bretelle ou une gare ne sont pas aménagées.

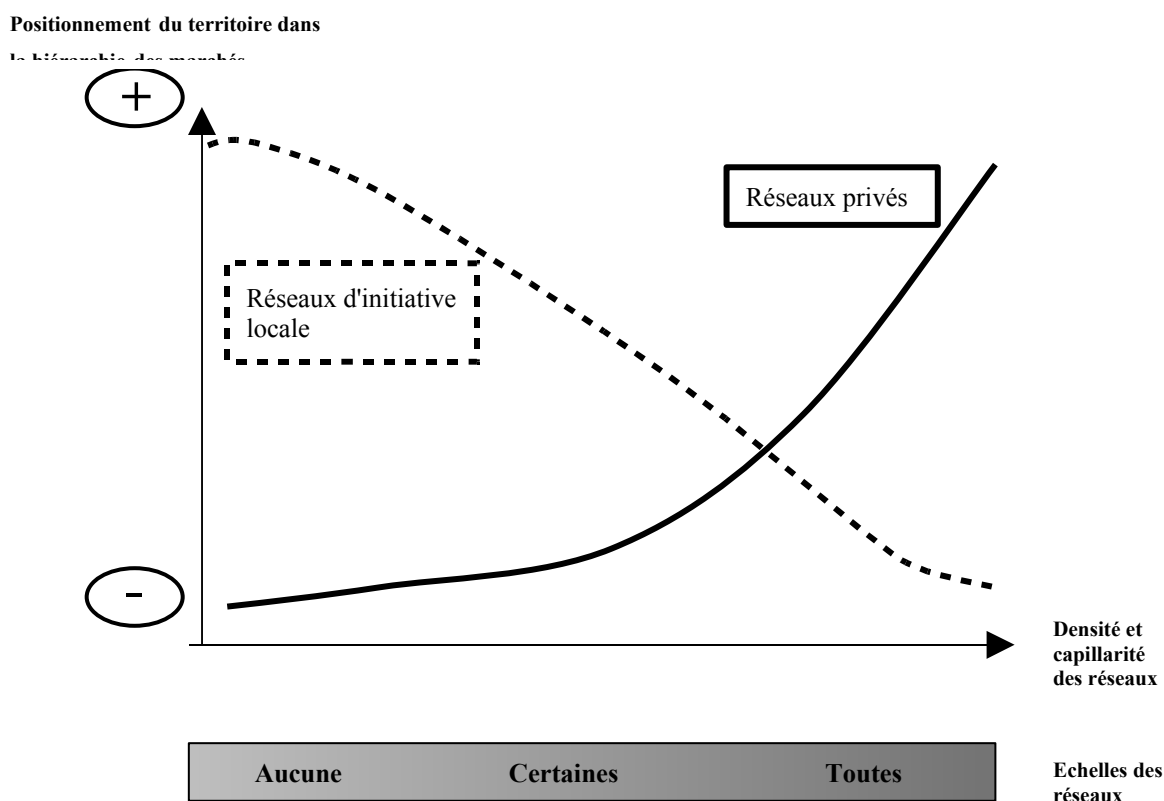
Les réseaux d'interconnexion à distances limitées peuvent concerner des ensembles territoriaux d'échelles très variables, interrégionale, régionale ou locale en fonction même de la présence ou non sur les territoires concernés de cœurs de réseaux : en effet, si ces derniers sont éloignés de l'ensemble territorial, du fait de son mauvais positionnement dans la hiérarchie des marchés (région(s) périphérique(s), faiblement peuplée(s), du type de celles qui constituent le Massif Central), les acteurs d'une ou plusieurs régions devront œuvrer ensemble pour bâtir un réseau d'interconnexion, alors que cette initiative peut revenir à une agglomération si celle-ci est proche d'un backbone. Leur mise en place peut dépendre des opérateurs privés, notamment en ce qui concerne les boucles locales optiques des grandes agglomérations, où ils sont généralement présents. En leur absence, elle dépend des initiatives des acteurs locaux, à l'échelle du territoire considéré (plusieurs régions, une région, un département, une agglomération, une commune). Dans ce cas de figure, étant donné que les collectivités locales ne peuvent se substituer aux opérateurs, ce qui est spécifiquement français, leur mise en place résultera de la combinaison d'une dynamique locale avec les forces du marché, ou uniquement d'une dynamique locale, dans le pire des cas.

Enfin, les réseaux d'accès s'inscrivent à l'échelle de la commune, voire du quartier. Là encore, si l'offre privée peut couvrir les besoins dans les plus grandes agglomérations, tel n'est pas le cas partout, ce qui nécessite une intervention, une initiative des acteurs locaux, municipalités, districts, communautés urbaines, d'agglomération ou de communes. De nombreux dispositifs techniques existent, le plus souvent complémentaires car ils ne s'adressent pas tous aux mêmes segments du marché local (particuliers, TPE-PME, grandes entreprises), ni même aux mêmes types de zones (urbaine, semi-urbaine, toute zone). Pour le détail des dispositifs techniques possibles, nous renvoyons le lecteur à l'annexe 4.

Ces trois échelles peuvent s'emboîter en fonction même de la présence des opérateurs privés et de l'ampleur de la carence de l'offre privée, qui définissent la ou les échelles d'action des dynamiques territoriales nécessaires à une bonne articulation du territoire aux réseaux à haut débit nationaux et internationaux. Plusieurs cas de figure sont ainsi possibles, en fonction du positionnement des territoires, à différentes échelles, dans la hiérarchie du marché car c'est ce positionnement qui détermine la présence d'une offre privée de qualité : ainsi, globalement, plus ce positionnement est bon, plus l'offre privée est importante, à toutes les échelles, moins l'action locale est nécessaire ; inversement, moins ce positionnement est bon, plus l'offre

privée est faible, voire inexistante à toutes les échelles, et plus l'action des acteurs territoriaux est nécessaire et concerne un nombre croissant d'échelles. La figure n°22 en rend compte.

Figure n°22 : Relation entre présence des opérateurs et nécessité de l'action locale, en fonction du positionnement du territoire dans la hiérarchie des marchés, en France.



© Anne Frémont-Vanacore

La spécificité française apparaît ici à travers le profil des courbes, particulièrement raide pour les réseaux privés tant l'offre privée est déséquilibrée au profit des très grandes agglomérations, beaucoup plus doux pour les réseaux reposant potentiellement sur l'initiative locale, tant celle-ci apparaît nécessaire pour combler les lacunes béantes du déploiement des réseaux privés, à toutes les échelles.

Ce schéma peut s'appliquer à diverses échelles de l'opposition centre (+) - périphérie (-), nationale, régionale et locale. Nous prendrons l'exemple d'une agglomération. En matière d'accès au haut débit, à l'échelle d'une agglomération, la périphérie peut être négligée par les opérateurs et s'opposer ainsi à la commune-centre, bien équipée grâce à une présence éventuellement massive des opérateurs privés sur les segments de la boucle locale optique et des réseaux d'accès. Toute périphérie est donc a priori en situation défavorable en matière

d'accès à l'offre privée, et nécessite donc la mise en place d'une dynamique d'articulation aux réseaux de la part des acteurs territoriaux.

Enfin, en fonction du type de réseau considéré, l'action locale, dans le cadre de la loi française, peut se faire selon différentes modalités et peut mobiliser un panel d'acteurs territoriaux très variables en fonction de la ou des échelles auxquelles s'applique cette action. Le tableau n°6 tente d'en rendre compte.

Tableau n°6 : Modalités de mise en place des réseaux, en fonction de leur échelle.

Modalités de mise en place Echelle des réseaux	Offre des opérateurs privés et ses limites	Initiative des Collectivités territoriales
Réseaux longue distance	Oui Faible densité relative	- Négociation et financement de la connexion avec les réseaux de collecte régionaux
Réseaux distances limitées	Oui Limitée aux grandes agglomérations	- Réseaux indépendants partagés entre plusieurs GFU (plaques, MAN, boucle locale optique) - Réseau fibres noires - Câblage (limité aux zones urbaines) - Appel d'offres BLR
Réseaux d'accès	Oui Limitée aux grandes agglomérations	- Câblage (limité aux zones urbaines) - Appel d'offres BLR

Cette action, à quelque échelle qu'elle se déploie, doit être intégrée dans une dynamique plus vaste de sensibilisation des entreprises et des particuliers afin de générer l'émergence d'une demande. En effet, d'une part, c'est cette dernière qui justifie la nécessité de l'articulation aux réseaux. D'autre part, c'est sur elle que les acteurs locaux doivent s'appuyer pour attirer les opérateurs. Enfin, c'est sur elle que se fonde l'analyse, essentielle, des besoins locaux, à l'échelle des territoires comme des entreprises, en matière de services et donc de débit des flux, indispensable pour déterminer la ou les technologies les mieux à même de satisfaire ces besoins et leur évolution prévisible : d'une certaine manière, les acteurs locaux, en mettant en place une dynamique territoriale d'appropriation des NTIC, ont en charge la conception de l'architecture d'un système d'information, de l'analyse des besoins qui nécessite de « savoir s'extirper des considérations de réseau pour établir ses exigences en termes de

services » (BOURDIER, 2000), au choix des technologies adaptées à la couverture et à l'évolution de ces besoins, du consommateur final à l'ensemble territorial.

CONCLUSION : Dynamiques territoriales et différenciations spatiales dans le contexte français

En France, une dynamique territoriale de diffusion des NTIC repose donc sur la mise à profit par les acteurs territoriaux d'un ensemble de dispositifs supra ou extraterritoriaux, législatifs et économiques, susceptibles d'être efficacement articulés à une ou des politiques technologiques territoriales d'échelles variables. Pour que cette articulation soit effective et efficace, un certain nombre de conditions sont nécessaires, dont l'existence localement n'est pas uniformément assurée, mais varie en fonction même de la convention territoriale.

Les acteurs du développement économique territorial doivent avoir pris conscience de l'importance des NTIC. Ils doivent coopérer pour favoriser l'émergence d'une demande, essentielle pour attirer les opérateurs privés. Ils peuvent également s'allier en vue de la constitution de réseaux permettant l'accès au haut débit et le développement d'usages sophistiqués des NTIC. Ce dernier point n'est pas une mince affaire, car il nécessite, de la part des collectivités, l'acquisition de compétences techniques pointues et rares.

Ces conditions ne sont pas uniformément réparties sur le territoire français pour un certain nombre de raisons, qui tiennent autant de la complexité de ce domaine que de la spécificité française.

En effet, le domaine des NTIC est complexe en soi : il requiert de la part des collectivités une vue globale de problèmes difficiles, intégrant aussi bien un cadre juridique glissant, les apprentissages internes et externes, les usages, les besoins à venir que les coûts, les technologies et les réseaux, et ce à plusieurs échelles territoriales, ce qui nécessite un intense effort de coordination et de coopération d'acteurs divers, et parfois concurrents. Ceci n'est pas à la portée de toutes les collectivités.

La spécificité française présente plusieurs aspects. Les collectivités doivent déployer ces dynamiques dans un milieu national plutôt réticent à l'égard de l'innovation, mais, qui reste susceptible d'une certaine variabilité spatiale. Or, les NTIC sont en France plus que dans la plupart des autres pays notamment européens, un domaine d'action des collectivités totalement nouveau, encore à défricher : certes ces technologies sont nouvelles, mais en plus, en France, la volonté du législateur d'empêcher les collectivités de se saisir de ce problème, dans sa dimension réseau, a longtemps prévalu, retardant d'autant l'émergence de ce type de

dynamiques sur l'ensemble du territoire national. Aujourd'hui encore, les initiatives locales restent relativement limitées, par rapport à ce qui se passe dans d'autres pays européens puisque les collectivités locales ne peuvent se substituer aux opérateurs de télécommunications. Il est probable que la taille, la puissance et l'assise financière plus faibles de nos communes, mais aussi de certaines de nos régions expliquent non seulement les réticences du législateur, mais aussi l'absence de revendications des collectivités à ce propos. La tradition française, centralisatrice et jacobine, y est peut-être aussi pour quelque chose, même si elle s'applique ici sous couvert d'assurer la libre concurrence. Néanmoins, là encore, les régions françaises présentent une certaine diversité : elle apparaît notamment à travers l'étroitesse plus ou moins grande de leur lien avec la capitale, qui détermine des indépendances d'esprit d'intensité variable. Enfin, coopération, coordination et mutualisation ne riment pas forcément avec les traditions de collectivités locales plus volontiers adeptes du fameux « esprit de clocher » : nos 36 000 communes, nos départements et nos régions ont pris l'habitude de faire cavaliers seuls et de renâcler face à l'idée de coopération, sauf à s'y voir contraints par le législateur (Loi Chevènement, 1999). Mais, là encore, divers profils régionaux peuvent émerger, plus ou moins favorables à l'émergence de telles dynamiques, parfois sous la pression du tissu économique local.