



## VILLES INTERNET 2007 : PROMOTRICES DE L'INNOVATION TECHNIQUE, ORGANISATIONNELLE ET SOCIALE

Par Emmanuel EVENO, Président de Villes Internet

Le nombre de villes qui se présentent chaque année au « Label Villes Internet », la rigueur qu'elles mettent à remplir un questionnaire chaque année plus long et compliqué, rend compte de l'intérêt que les villes trouvent à la fois à confronter leurs réalisations et leurs projets entre elles, mais aussi de l'intérêt qu'elles trouvent à constituer une communauté spécifique de villes, communauté dont l'objet commun est la diffusion sociale de l'Internet.

La pérennité du « Label Villes Internet » pose question car elle est aussi le miroir d'une histoire récente, celle de la montée en puissance, dans le cadre de la décentralisation, des collectivités locales en matière de politiques de promotion des Tic.

### I. Le rôle des collectivités locales dans la diffusion sociale des TIC

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. Avec le recul des initiatives étatiques en matière de Tic depuis ces dernières années, elles ne peuvent plus être considérées comme des partenaires ou des relais de l'Etat. Pour nombre d'entre elles, particulièrement dans le cas des « Villes Internet », elles ont souvent été capables de développer leurs propres initiatives, d'innover autour de solutions techniques ou partenariales...

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 XIXème 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 »<sup>1</sup>.

- 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.

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 »***

---

<sup>1</sup> Elie Cohen ; Le Colbertisme High Tech. Economie des Télécom et du Grand Projet ; Ed. Pluriel ; Coll. Enquête ; 1992 ; p. 33.



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'Etat 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 le droit aux collectivités d'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 communication 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 »<sup>2</sup>.

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 télécommunications<sup>3</sup>. Comme le souligne Bruno Cassette, il s'agissait de « reconnaître le rôle primordial des collectivités locales comme aménageurs numériques des territoires »<sup>4</sup>. Enfin, la modification de la loi, intervenue le 25 juin 2003, les autorise désormais, sous condition, à devenir des opérateurs de télécommunications<sup>5</sup>.

## II. Le rôle du Label « Villes Internet »

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Bruno Cassette ; Le développement numérique des territoires ; Coll. territoires en mouvement, La Documentation française/DATAR ; 2002 ; p. 43.

<sup>5</sup> 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 ».



Le Label « Villes Internet » n'est pas un « label gouvernemental », autrement dit, il n'a pas vocation à produire une taxinomie officielle des projets, pas davantage d'éditer une norme des « bonnes pratiques ». Il repose sur un projet associatif et non sur une commande d'Etat.

L'association « Villes Internet » est avant tout une association au service des collectivités locales. Elle s'inspire des initiatives locales, son travail consiste à les mettre en confrontation, en discussion. L'exigence d'innovation suppose que le niveau d'exigence soit chaque année à son niveau optimal.

Le rôle de l'association, année après année, consiste à mettre en lumière ce qui constitue le socle des principales innovations de l'année en cours. Une question qui revient souvent, est ce qui renvoie aux différences de fonds entre les villes appartenant au groupe des « 5 arobases » et celles qui sont dans celui des « 4 arobases ».

Le Jury doit apprécier sur la base des questionnaires qui ont été remplis par les villes puis d'une série d'enquêtes menées en ligne. Chaque année, l'essentiel des débats, au sein du Jury, porte sur cette question.

Placer quelques villes en situation de « villes référentes » constitue évidemment un enjeu important, à la fois pour les villes elles-mêmes mais aussi pour le Label. Cela signifie que nous faisons évoluer régulièrement nos référentiels, ceux qui nous permettent de définir l'innovation et surtout l'excellence dans l'innovation. Ce n'est ni à l'association, ni au Jury qu'il revient de définir pour l'année quelles sont les innovations principales, celles qu'il s'agit de valoriser. Ce travail se fait dans le cadre d'un débat avec les membres du Conseil d'orientation, dans lequel siègent des représentants des villes labellisées, des membres du Jury et de l'association.

En même temps, il faut le souligner, les villes qui sont distinguées par l'obtention du Label « 5 arobases » sont des villes qui excellent dans pratiquement tous les domaines. Dans le remplissage du questionnaire, elles sont en capacité à afficher des réalisations importantes dans toutes les thématiques qui composent ce questionnaire. Enfin, elles obtiennent encore de nombreux points lors de la visite électronique de leur site par les évaluateurs du Label.

Voici donc le portrait théorique de la ville « 5 arobases » :

Elle affiche à son actif de l'année, de réelles innovations en matière de politiques Tic. Elle excelle dans certains des domaines que l'on considère comme étant les porteurs des « innovations » les plus significatives.

On peut considérer ces innovations sous plusieurs angles :



- innovations techniques
- innovations organisationnelles
- innovations sociales

Les villes qui sont au sommet de la pyramide, les villes « 5 arobases » sont celles qui excellent dans chacune de ces catégories. Elles sont capables d'innover dans le domaine technique, en développant par elles-mêmes des applications spécifiques ; elles ont entamé une modernisation et une restructuration organisationnelle ambitieuses, elles ont établi les bases d'un dialogue social sur l'ensemble de ces enjeux avec leurs citoyens/usagers.

Or, si l'on y regarde de près, il n'y a pas de lien entre la taille de ville et sa capacité à se maintenir à ce niveau. Dans ce groupe des « 5 arobases », on trouve en effet des petites villes comme Gluiras, avec 411 habitants ; des villes moyennes comme Parthenay, avec 10473 habitants et des grandes villes comme Le Havre avec 186 700 habitants.