

Thèse de Doctorat en Sciences Economiques

Le développement des technologies de l'information et de la communication dans et par les collectivités territoriales

Amel OUESLATI - ATTOUR

Résumé

La question centrale qui a guidé ce travail de thèse est de savoir comment les collectivités territoriales intègrent l'articulation du rôle des infrastructures de réseaux et des mécanismes de diffusion des usages des TIC dans le développement local de leur territoire.

Elle a eu pour objectif de rappeler que le déploiement des infrastructures numériques est une condition nécessaire mais non suffisante à la construction d'une économie de la connaissance compétitive. Les technologies d'accès permettent de développer les services en TIC et les nouveaux usages qui modifient les conditions d'échange, favorisent l'émergence de nouveaux marchés (le commerce électronique), transforment les mécanismes de coordination dans les organisations (travail collaboratif, échange de fichiers, visioconférence, etc.) et donnent un nouvel élan à la modernisation de l'administration publique par la dématérialisation de ses services. Dans les travaux s'intéressant au développement de l'économie numérique, ces trois dimensions Infrastructures-Services-Usages sont analysées séparément. Ils focalisent soit sur le développement des infrastructures de réseaux, soit sur le développement des usages et vont même jusqu'à délaisser le développement des services innovants, en particulier l'e-administration locale. En s'intéressant au rôle des collectivités locales dans le développement des TIC sur leur territoire, l'objectif de la thèse a été de rendre compte de la nécessité d'analyser le développement des TIC comme étant un processus complexe, non-linéaire, sous-tendu par trois dimensions interdépendantes Infrastructures-Services-Usages.

Ainsi la problématique de la thèse s'organise essentiellement autour de l'implication des collectivités territoriales dans le déploiement des technologies de l'information et de la communication (TIC). Ses résultats se présentent en deux parties. La première partie est consacrée à l'analyse du comportement des acteurs publics dans la sphère infrastructure de l'économie numérique. La deuxième partie traite de la sphère info médiation. L'un des apports de la thèse est d'avoir établi les relations entre ces deux dimensions relatives au développement des infrastructures et au développement des services d'e-administration locale.

La première partie de la recherche qui porte sur les infrastructures, s'interroge sur le type de collectivités territoriales qui profitent de la possibilité désormais offerte de concurrencer les opérateurs de télécommunications. L'étude de l'état du déploiement des infrastructures, du comportement des acteurs sur le marché et des initiatives et types de politiques publiques est réalisée en deux chapitres.

Le premier chapitre rappelle le contexte et les causes à l'origine de l'ouverture du marché des télécommunications aux pouvoirs publics, puis étudie à l'aide d'un modèle d'interactions stratégiques les stratégies des collectivités face à un opérateur privé pour développer une infrastructure très haut débit sur un territoire donné. L'intérêt de ce modèle est d'examiner les différentes issues stratégiques possibles du jeu (non développement, déploiement par l'opérateur privé ou public, délégation de service public, ou enfin partenariat-public-privé) en analysant cas par cas les équilibres multiples dégagés. Les résultats de ce modèle montrent que les marges de manœuvre des collectivités territoriales restent limitées,

particulièrement en raison de la contrainte « d'observer une carence d'offre privée » (article L.1425-1 du CGCT) pour déployer une infrastructure très haut débit publique. Cette contrainte vient renforcer la position dominante liée à son ancrage sur le marché qu'occupe l'opérateur de télécommunication en place. Cette contrainte vient renforcer la position dominante liée à son ancrage sur le marché qu'occupe l'opérateur de télécommunication en place. Dans les cas où la stratégie dominante des deux agents est de « déployer l'infrastructure THD », l'opérateur de télécommunication l'emporte en effet. Ce constat souligne le caractère paradoxal de l'article L.1425-1 du CGCT qui tend à la fois à renforcer la concurrence sur le marché des télécommunications mais aussi à « protéger » les opérateurs de télécommunication d'une trop grande perte de parts de marché. Ce constat vient rappeler les premières inquiétudes et difficultés rencontrées lors de la libéralisation du secteur des télécommunications (préserver les investissements de l'opérateur historique par exemple). Il en ressort que les marges de manœuvre des collectivités territoriales sont souvent limitées à négocier une forme de coopération avec l'opérateur de télécommunication. Compte tenu du faible nombre d'avantages qu'offrent les contrats de partenariats, le choix de l'opérateur est fréquemment de refuser la proposition de la collectivité. La prise en compte des avantages apportés par les PPP tempère un peu ces remarques : ces partenariats permettent une véritable mise en commun des avantages des deux parties et sont donc plus souvent avantageux pour l'opérateur. Les paiements relatifs aux efforts et investissements des collectivités territoriales ne sont pas de nature identique à celle des opérateurs de télécommunication. Les enjeux sont en effet différents. Pour la collectivité territoriale, il s'agit d'améliorer la satisfaction des administrés des services publics qui se traduit par la « performance publique ». Les choix de l'acteur public sont donc tributaires de la manière dont il gère leur relation avec les administrés-consommateurs mais aussi administrés-électeurs. Les enjeux sont plus simples et plus faciles à mesurer du côté des opérateurs : maximiser leur profit. Se pose alors la question de savoir comment intégrer cette double dimension dans les PPP pour les rendre plus attractifs du point de vue de l'acteur public mais aussi de l'opérateur de télécommunication.

Le second chapitre construit une importante et originale base de connaissance à trois niveaux géographiques les régions, les départements et es communes, à travers l'analyse de différentes bases de données construites dans le cadre de la thèse, en particulier sur un échantillon important de communes de plus de 10 000 habitants (284 communes) et de données renseignant les caractéristiques géographiques, économiques et culturelles pour chaque collectivité territoriale des trois bases de données. Les résultats de l'étude montrent tout d'abord l'existence d'inégalités d'accès au haut débit encore fortes fin 2006 au niveau communal (alors que ces inégalités sont réputées être en voie de disparition), puis met en avant la dualité d'intentions des collectivités territoriales, aménager leur territoire et le rendre plus compétitif. A l'aide de différentes hypothèses testées économétriquement, le deuxième chapitre de la thèse conclut que les investissements en TIC des acteurs publics sont principalement réalisés dans les zones à forte force d'agglomération. Ils réfutent l'hypothèse selon laquelle l'intervention des acteurs publics sur le marché des télécommunications est observée dans les zones périphériques, à faible concentration économique. Enfin, ils soulignent que les politiques publiques d'attractivité priment sur les politiques d'aménagement numérique du territoire.

La deuxième partie porte sur le développement de l'e-administration. Dans cette partie, la thèse met au cœur de sa recherche les relations entre le développement des télé services administratifs et l'organisation de l'administration. Elle s'interroge sur les relations existantes entre l'intensité des efforts des collectivités dans le déploiement des infrastructures de réseaux numériques et l'intensité de leurs efforts dans le développement des services d'e-administration locale. En outre, elle cherche à montrer quels objectifs satisfont les investissements des acteurs publics en matière d'e-administration locale. S'agit-il de satisfaire

des objectifs de proximité entre l'administration et les administrés, la dématérialisation des services permettrait-elle donc de s'affranchir de la distance et de faciliter les échanges ? Ou s'agit-il d'une simple transposition des objectifs supra gouvernementaux en matière d'administration publique. Ainsi, la thèse étend à l'administration la leçon principale tirée de la littérature sur le paradoxe de la productivité : les gains de productivité apportés par les TIC impliquent des changements organisationnels. Cette deuxième partie de la thèse se divise en deux chapitres.

Le premier chapitre met en place une grille d'analyse portant sur quatre niveaux de l'e-administration locale : le front office, le back office, les parties prenantes et les trajectoires organisationnelles. Il construit une typologie pertinente des télé services en croisant plusieurs critères, une proposition d'analyse du back office (boîte noire de l'administration publique) et la nécessité d'identifier les impulsions au changement (internes/externes). La seconde partie du chapitre est consacré à une analyse statistique du front office (typologie des services et de leur mise en œuvre, classement des communes grâce à une analyse des correspondances multiples et une classification ascendante hiérarchique selon le degré de maturité et le niveau de dématérialisation des services) en exploitant un questionnaire adressé à 284 communes de plus de 10.000 habitants. Trois classes de communes sont mises en évidence, et ce selon leur degré d'implication dans le développement de l'e-administration locale. Les déterminants d'appartenance à l'une des trois classes sont par la suite testés à l'aide d'un modèle multinomial ordonné. Enfin, ce chapitre se conclut par l'étude de la relation, existante ou non, entre le niveau d'équipement en TIC d'une commune (accès haut débit, diversité des technologies d'accès...) et l'offre de télé services.

Cette analyse du 'front office' est complétée dans le dernier chapitre par une analyse du 'back office' : le niveau des changements organisationnels mis en œuvre dans les administrations par les usages des TIC et différents comportements distincts sont établis. Il s'appuie sur deux enquêtes, menées pendant la thèse, auprès de 53 communes de plus de 10.000 habitants et de 41 administrations publiques. Il distingue 4 groupes de communes selon le degré de dématérialisation mais aussi l'incitation apportée par les contraintes légales nationales versus les initiatives locales. Dans l'ensemble les communes ont encore peu fait évoluer leur organisation interne. On peut y voir la preuve d'une sagesse : procéder processus par processus, étape par étape. Mais Aussi les difficultés propres à la diffusion de technologies dans un univers bureaucratique. Le chapitre met enfin l'accent sur les interdépendances des différents niveaux analysés, des infrastructures aux différents niveaux de services, pour construire une typologie des communes.

Cette typologie permet aux opérateurs de télécommunication et aux fournisseurs de services en TIC d'identifier les communes pour lesquelles une offre de services serait efficiente et rentable, mais aussi d'identifier les communes concurrentes ou potentiellement concurrentes sur le marché des infrastructures numériques. Les décideurs publics en revanche peuvent y voir l'intensité des efforts à fournir pour mobiliser et dépasser les lacunes des communes passives et suiveuses. L'écart entre ces deux groupes de communes, les communes actives et les communes très actives étant relativement complexe :

- les communes passives en e-administration locale peuvent se décliner en deux groupes : les communes passives dans le développement des TIC (e-administration locale et infrastructures numériques) et les communes passives en e-administration locale mais pas en matière d'infrastructures numériques.
- Les communes suiveuses sont impliquées dans le développement des TIC sur leur territoire mais n'ont pas encore saisi les enjeux qui lui sont liés.

Enfin, la thèse relève dans sa conclusion finale la nécessité d'évolutions réglementaires, dans l'objectif de permettre le développement de l'e-administration locale en France