

Réinvestir dans l'investissement Public numérique. Quels modèles pour augmenter les effets territoriaux des politiques publiques numériques ?

Jean-Pierre Jambes

► To cite this version:

Jean-Pierre Jambes. Réinvestir dans l'investissement Public numérique. Quels modèles pour augmenter les effets territoriaux des politiques publiques numériques?. Revue du Gestionnaire Public, LES REVUES LEXISNEXIS, 2016. hal-02320190

HAL Id: hal-02320190

<https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-02320190>

Submitted on 18 Oct 2019

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

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

Réinvestir dans l'investissement Public numérique.

Quels modèles pour augmenter les effets territoriaux des politiques publiques numériques ?

Jean-Pierre Jambes.

Maître de Conférence Université de Pau et des Pays de l'Adour / Chaire Optima. Décembre 2016

Et si l'Etat et les Collectivités Territoriales étaient les grands perdants de la transition numérique en cours ? Face à de grandes plateformes dont certaines, à l'instar de Facebook ou de Google, constituent de plus en plus des « entreprises – Etat », les gouvernements européens, nationaux et locaux abandonnent chaque jour davantage des positions clés. Leviers d'interactions sociales, maîtrise des data produites localement ou encore, par exemple, intelligence artificielle, ces leviers construisent pourtant le monde qui émerge.

Les vainqueurs d'aujourd'hui proposent un modèle post-territorial, peut-être même en partie post salarial, fondé sur une vision du monde qui, selon Sadin (2015), consisterait « *plus encore que de vendre des services, de conduire les existences et d'instaurer un assistant algorithmique de nos vies* ». En avons-nous suffisamment conscience ? Ces questions occupent-elles la place nécessaire au sein des débats politiques actuels ?

Si l'on en croit deux récents articles, ce ne serait pas le cas. Pour Nicolas Colin (2015), le discours des élites au sujet du numérique est teinté de peur et de rejet. Nous en paierions le prix aujourd'hui. C'est en substance aussi ce que pense aussi Jean-David Chamboredon, Co-Président de l'association d'entrepreneurs et d'investisseurs France Digitale. Dans une interview de 2016, il regrette un conservatisme qui revient pour lui à tenter la difficile construction d'une digue plutôt que de vouloir surfer. Les questions qu'ils soulèvent relèvent en effet de sujets de fond.

- « *Que va-t-il arriver aux gens qui travaillent ? Dans moins de 5 ans, un robot fera le boulot d'une personne qui aujourd'hui prend des dossiers, coche des cases et les met dans des bannettes. Qu'arrivera-t-il alors à cette personne ?* »
- « *Comment faire pour que la nouvelle génération soit prête pour ce nouveau monde ? Si l'éducation ne change pas, les diplômés qu'elle produira seront en décalage avec le monde du travail dans lequel ils arriveront. La seule qualité d'un étudiant est finalement sa capacité à apprendre, et non une somme de savoirs qui l'accroche au XXe siècle, le projette dans le passé.* » L'argument parle à l'universitaire qui constate tous les jours à quels points trop de filles et de fils de classe moyenne passent à côté de la transition numérique...

Le numérique, un projet politique encore trop oublié des politiques ?

Le projet politique numérique français, comme d'ailleurs européen, resterait-il donc encore à écrire ? C'est une hypothèse à considérer même si, incontestablement, depuis plus d'une dizaine d'années, l'Etat et les collectivités ont largement investi dans le numérique. Déploiement de Réseaux d'Initiatives Publique (RIP) haut et très haut débit, solutions dédiées territoires intelligents, plateformes de services en lignes ou encore, par exemple, applications prouvent que ce ne sont pas les initiatives qui font défaut. Ce ne sont d'ailleurs pas non plus

les rapports. Les propositions issues de la Commission pour la libération de la croissance Française, placée sous la présidence de Jacques Attali (2008), le rapport Lemoine (2014) sur la transformation numérique de l'économie française, les différentes productions du Comité National du Numérique (CNNum), ou encore le document produit par France Stratégie (2013) sur la dynamique d'Internet constituent autant d'illustrations qui attestent de la richesse de ces études.

La faiblesse publique numérique française, relevée par les deux précédents experts, paraît donc plus à chercher dans la triple absence d'une vision stratégique, d'un plan d'actions et d'une gouvernance partenariale, notamment entre Etat et Collectivités Territoriales, à la mesure de la transition numérique qui va s'accéléralant. Alors que, selon la majorité des rapports publics cités précédemment, le numérique bouleverse quasiment tous les modèles socio-économiques, la rareté des analyses quant à l'impact effectivement mesuré des politiques publiques dans ces domaines peut également surprendre. Lorsqu'elles existent, ces évaluations ne parviennent à approcher qu'une infirme partie des effets numériques territoriaux. Peut-on par exemple encore raisonnablement affirmer que le retour sur investissement des réseaux d'Initiative Publiques (RIP), l'un des principaux leviers d'aménagement numérique des territoires, consiste seulement à permettre à tous d'accéder à l'Internet dans de bonnes conditions ? Disposer de très haut débit pour faire le jeu de Facebook ou pour pouvoir commander plus facilement sur Amazon ? Quitte ensuite à dénoncer, trop tardivement, les politiques d'optimisation fiscale de ces plateformes, la concurrence déloyale, ou encore le net-prolétariat qui émerge ?

Voici quelques années, sans doute pouvait-on douter encore de l'importance de tels effets locaux des stratégies des grandes plateformes. Cela ne semble désormais plus le cas comme le démontrent, par exemple, la réaction de la Mairie de Paris découvrant le service de livraison ultrarapide d'Amazon « Prime Now », ou les dérives de la gentrification urbaine stimulée par Airbnb. On pourrait ainsi à loisir multiplier les publications et les exemples qui confirment que le numérique s'impose de plus en plus comme un projet politique. Mais un projet politique qui cherche sans doute encore, côté pouvoirs publics, les leviers à la mesure des opportunités et des risques à travailler.

Ce décalage s'expliquerait pour partie par le fait que les actions de la puissance publique demeurent essentiellement conçues selon une logique adaptative à l'évolution des technologies, à l'offre des acteurs ou encore aux pratiques des usagers. Elles semblent en revanche insuffisamment configurées dans la perspective d'objectifs partagés, qualifiés et quantifiés, au sein d'une stratégie à la mesure des enjeux à travailler. Le cas des programmes d'aménagement numérique des territoires permet d'illustrer cette hypothèse.

Esquisse d'un modèle numérique public enrichi

Les politiques actuelles d'aménagement numérique des territoires (ANT) se fondent sur le déploiement, puis sur la commercialisation de câbles et de prises optiques construites par les Collectivités Territoriales et leurs délégataires auprès des fournisseurs de services. La rentabilité de ces programmes dépend donc majoritairement des volumes de prises, d'équipements ou de linéaires de fibre optique vendus à des opérateurs qui les utilisent à leur tour pour commercialiser leurs offres auprès des particuliers et des entreprises.

Ce modèle classique, mis en œuvre dans la plupart des territoires engagés dans le Plan National Très Haut Débit, produit schématiquement une organisation dans laquelle :

- une Collectivité Territoriale assure la maîtrise d'ouvrage des projets de déploiement d'un réseau d'Initiative Publique (RIP) sur son territoire et perçoit à ce titre les subventions nationales et européennes ;
- le réseau est construit, totalement ou partiellement, via un opérateur d'opérateurs, le plus souvent selon un mode contractuel de type Partenariat Public Privé, Délégation de Service Public ou marché de Conception – Réalisation – Exploitation et Maintenance (une exploitation en mode de type régie est également possible) ;
- ces infrastructures optiques sont commercialisées par l'opérateur d'opérateurs auprès de tous les fournisseurs de services d'accès (FAI) qui le souhaitent ;
- ce sont ces FAI qui proposent leurs services aux clients finaux (entreprises, particuliers, organisations publiques...) en utilisant donc les solutions réseaux déployées par le RIP.

L'ANT dissocie donc aujourd'hui la construction des réseaux et leur exploitation. Hérité des projets de dégroupage du réseau cuivre, ce modèle se concentre sur le traitement des carences du marché en laissant à ce dernier le soin d'exploiter, ou pas, les infrastructures publiques déployées. C'est un choix. On aurait pu en retenir un autre. Via ces nouveaux réseaux très haut débit, en complément des déclinaisons commerciales précédentes, il aurait été aussi possible de se doter, par exemple, de ressources numériques publiques génératrices de simplifications administratives, de réduction des dépenses de fonctionnement ou de modernisation des services publics. Il aurait été également envisageable de décliner ces infrastructures d'intérêt public en solutions E-santé ou en plateformes mutualisées dédiées E-inclusion ou territoires intelligents. Ce n'est pas la politique retenue par les deux derniers Présidents de la République. Qui sait pourtant si elle n'aurait pas produit plus d'économies, plus de leviers d'égalités sociales et territoriales ou de modernité politique que la fusion des Régions ?

Alors que l'Internet se construit désormais notamment autour des données, d'un web de plus en plus cognitif et de nouveaux moyens d'interaction hommes – machines, ce modèle numérique ne présente-t-il pas le risque de voir les décideurs publics, et avec eux une partie des acteurs du territoire, abandonner progressivement, parfois à leur insu, plusieurs de leurs compétences et de leurs moyens d'actions ? Santé préventive chez Google ou chez Apple, relations avec les usagers chez Facebook, commerce local chez Amazon ? N'est-il pas de surcroît synonyme d'une rentabilité financière, sociale et environnementale, médiocre ? Dans un univers aussi écosystémique que celui du numérique, la seule voie de la dissociation pourrait bien ressembler à un renoncement public et à une mauvaise affaire financière.

Pour sortir de ces limites, les travaux que nous réalisons proposent un design des politiques numériques territoriales revus à partir de la définition du « pourquoi », c'est-à-dire sur la base d'objectifs publics enrichis et à même de ne plus cantonner l'action publique numérique en supplétif de celles des grands opérateurs ou des plateformes. Il s'agirait notamment de disposer des ressources publiques nécessaires pour :

- Produire plus d'externalités (économie, emplois, transitions énergétiques) et tenter enfin de tenir les promesses d'une croissance stimulée par un numérique mais qui semble encore, selon l'Ocde (2015), détruire beaucoup d'emplois ;

- Profiter de ces nouveaux réseaux pour moderniser le management public de l'investisseur numérique et remettre l'utilisateur au centre de la E-administration ;
- Produire plus d'effets territoires en repensant péréquation, égalisation des conditions d'accès aux services en ligne ou encore, par exemple, e-inclusion ;
- Se donner les moyens de réinvestir en augmentant les performances financières des Réseaux d'Initiatives Publique de seconde génération ;
- Mieux réguler, par exemple les pratiques des plateformes.

En opposition à l'actuelle stratégie dite « dissociative », ce modèle de design numérique propose donc une logique de type « associative ». Celle-ci désigne un modèle de conception des programmes d'aménagement numérique des territoires qui consisterait schématiquement à :

- Associer construction d'infrastructures réseaux, dont une partie resterait propriété de l'investisseur public, extensions en mode radio wifi, et déploiement d'un véritable projet de modernisation des services publics. Ce volet dépasserait donc le simple raccordement d'une série de bâtiments de type mairies ou écoles, comme cela est couramment recommandé aujourd'hui. Les travaux réalisés depuis quelques années montrent d'ailleurs que le raccordement ne suffit pas à engager une transition numérique publique réussie.
- Mutualiser entre investisseurs publics, Etat compris, non pas seulement une base de prises optiques à commercialiser, comme cela est parfois suggéré, mais une véritable plateforme de services publics et de solutions associées (Connecteur type France Connect, portefeuille d'applications, sécurité, achats groupés...).
- Bien entendu, cette mutualisation pourrait utiliser, en respectant le Code des Marchés Publics, les solutions issues de l'univers foisonnant des startups du pays. On exploiterait ainsi là une véritable coopération public – privé. Elle permettrait d'ailleurs de jouer de l'effet marché national pour produire des champions moins désarmés face aux compétiteurs internationaux.
- Décliner cette plateforme en solutions fixes et mobiles au service de la socio-économie locale afin de soutenir la création de valeur ajoutée aussi, voire même avant tout, dans le territoire investisseur. Les initiatives foisonnent dans ces directions, au risque parfois d'ailleurs de la reproduction du mille-feuilles territorial et d'un manque flagrant de visibilité. Elles gagneraient à être interopérables et intégrées dans une feuille de route numérique plus large.

Investir dans l'investissement public

Le modèle associatif précédent converge ainsi avec nombre d'études consacrées aux rôles de l'Etat et des investissements publics. L'appel récent de l'OCDE pour inciter les Etats à activer l'arme budgétaire, récemment relayé par exemple dans Le Monde (2016), n'en est que la dernière illustration. Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque centrale européenne (BCE) appellent d'ailleurs eux aussi désormais à l'utilisation de l'investissement public dans la zone euro. Outre-Atlantique, le premier ministre canadien, Justin Trudeau, a également décidé d'investir massivement dans les infrastructures publiques.

Ces prises de position font écho aux travaux sur l'efficacité des politiques publiques d'investissement. En reprenant la formule de A. Berg, A.F. Presbitero et de L.F. Zanna (2016), elle réunit ceux qui préconisent « *d'investir dans l'investissement public* ». A l'instar de X. Ragot (nov. 2016), ces analystes observent en effet que l'investissement public a un fort effet d'entraînement sur l'activité, avec une création de richesse estimée entre 1,3 et 2,5 euros pour chaque euro public investi.

Le numérique fait-il partie des domaines prioritaires où ce réinvestissement public ferait sens et nouveaux effets multiplicateurs ? L'analyse de la situation, brièvement rappelée, le confirme. Comment peut-on enrichir les modèles au principe des politiques publiques numérique, notamment pour mieux exploiter les solutions en ligne d'aujourd'hui et anticiper sur celles à venir ? C'est l'objet des travaux et des expérimentations que nous menons en faveur de la mise au point d'un modèle numérique public destiné à augmenter les effets territoriaux de ces politiques.

L'objectif consiste notamment à opérationnaliser, dans un contrat numérique « public-public-privé » négocié, une subsidiarité numérique à même de définir les actions, les conditions de coopérations et les compétences partagées entre organisations publiques (Etat, Régions, Départements, EPCI et communes) et entreprises numériques d'intérêt public. Les résultats des premières expérimentations s'avèrent encourageants. Ils confirment la possibilité d'opérationnaliser une véritable coopération entre acteurs publics et privés dont l'absence limite les ressources numériques territoriales exploitables.

Bibliographie

Attali J. (Sous la présidence), 2008, Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000041.pdf>

Berg A, R Portillo, and L F Zanna, 2016, Public investment efficiency and growth, <http://voxeu.org/article/public-investment-efficiency-and-growth>

Chamboredon (JD), interview L'Usine Digitale du 27 09 2016, France Digitale donne une leçon de numérique aux politiques. <http://www.usine-digitale.fr/editorial/interview-france-digitale-donne-une-lecon-de-numerique-aux-politiques.N442452>

Colin N, 2015, L'âge de la multitude- Entreprendre et gouverner après la révolution numérique, Ed. Armand Colin.

France Stratégie, 2013, La dynamique d'internet. Prospective 2030. Etude réalisée sous la direction de Laurent Gille, Télécom ParisTech et Jacques-François Marchandise, Fondation internet nouvelle génération (FING) pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

Jambes, JP, 2012, Territoires et numérique, les clés d'une nouvelle croissance. Ed Pins à Crochets.

Jambes, JP, 2001, Territoires apprenants. Ed. L'Harmattan.

Janin (L.), Serres (H.), janvier 2016, Contre-expertise de l'évaluation socio-économique du projet Très Haut Débit des régions Alsace et Nord - Pas de Calais, rapport pour le Commissariat Général à l'Investissement.

Katz (R.L) Vaterlaus (S.), Zenhäusern (P.), Suter (S.), Mahler (Ph) – 2009, The impact of broadband on jobs and the german economy", Deutsche Telekom AG.

La Gazette des Communes (janvier 2015), Le nouveau paradigme de l'investissement public local, <http://www.lagazettedescommunes.com/316332/le-nouveau-paradigme-de-linvestissement-public-local/>

Lebreton (C.), 2013, Les territoires numériques de la France de demain, Rapport remis au Gouvernement.

Lemoine (Ph.), 2014, La nouvelle grammaire numérique de l'économie française, Rapport remis au Gouvernement.

Le Monde, 28 novembre 2016, L'OCDE appelle les Etats à activer l'arme budgétaire.

OCDE, 2015, The future of productivity, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248533-en>

Quinet (E.), 2013, L'évaluation socio-économique des investissements publics, Commissariat général à la stratégie et à la Prospective.

RAGOT (X), 2016, Workshop on "Recent advances in open macroeconomics", Discutant de la session "Financial cycle with heterogeneous intermediaries" (Nuno Coimbra & Héléne Rey), Banque de France, Paris.

RAGOT (X), Nov. 2016, « L'investissement public » est la clé de la reprise économique, Le Monde du 4 Novembre 2016 16h55.

SADIN (E.), 2015, La vie algorithmique : Critique de la raison numérique, Ed. L'échappée.