

# La construction de l'action publique dans le domaine de l'internet en France

Un témoignage personnel

---

Laurent Sorbier

L'internet aura constitué pour la classe politique et l'administration françaises une *terra incognita* où prendre pied. Construire imposait de s'affranchir de réflexes et de traditions souvent séculaires. La conquête de ce *Sixième Continent*, à la fois hostile et compliqué, la compréhension de son climat et de ses mœurs, l'intrusion dans ses règles de fonctionnement n'ont pas été plus faciles et rapides en France qu'ailleurs.

C'est l'histoire de cette conquête – une conquête dont nous verrons qu'elle est sans doute loin d'être achevée – que je me propose de tenter de résumer dans ces pages qui ont valeur de témoignage personnel. J'ai eu la chance d'être associé, en qualité d'acteur et de témoin privilégié, à ce que fut la politique publique française en ce domaine entre 1995 et 1997 (période où j'étais chargé de mission au cabinet du ministre des Télécommunications<sup>1</sup>). J'en suis resté un observateur quotidien en qualité de chargé de mission pour les technologies de l'information au Commissariat général du Plan,

---

1. Plus précisément au cabinet de François Fillon, ministre des Technologies de l'Information et de la Poste sous le premier gouvernement Juppé, puis ministre délégué aux Télécommunications, à la Poste et à l'Espace sous le second gouvernement Juppé.

avant de rejoindre le secteur privé à l'été 1999 pour y prendre la direction de « jeunes pousses »<sup>2</sup>. Cet essai d'analyse historique est donc à la fois le retour d'expérience d'un modeste acteur de cette politique publique et un regard critique sur sa genèse et sa destinée. Ce regard s'appuiera sur une approche forcément parcellaire, fragmentaire, des modalités de l'action publique et des mécanismes à l'œuvre dans l'administration, puisqu'il s'est nourri d'une observation portée de l'extérieur des centres de décision à partir de 1997, et *a fortiori* de 1999. Notre propos ne prétend donc nullement à l'exhaustivité : il ne s'agit pas de retracer dans le détail toutes les étapes, mesures, lois qui ont ponctué cette petite histoire de la politique internet française, mais d'en faire émerger les grandes lignes et les mécanismes déterminants quant à la genèse du discours politique de l'action publique.

Mais avant de nous intéresser aux grandeurs et servitudes de cette conquête politique, et de préciser les contours des modes de *gouvernance* qui en résultent, il nous est apparu nécessaire de revenir sur les résistances et les obstacles qu'ont dû surmonter ses concepteurs et ses acteurs – pour qui l'internet s'est longtemps défini comme un impossible « objet » politique et parallèlement s'est trouvé exposé au risque de la politique.

Dans un deuxième temps, notre choix a été d'essayer de rendre compte de ce que furent les *postures* et les discours adoptés par la classe politique, et comment ils se traduisent en figures, imposées ou innovantes, d'une politique publique dans le domaine d'internet – qui, dans notre tradition politique, ne semblait devoir advenir que sous les espèces de la régulation.

Enfin, on nous pardonnera d'avoir souhaité porter un regard rétrospectif, depuis le « guet » étrange que constitue une *jeune pousse*, sur le bilan de ce « septennat » de politique publique de l'internet, en nous interrogeant plus particulièrement sur la réalité d'une réconciliation et d'une osmose réussies entre l'internet et la sphère politique.

### **L'internet, un impossible « objet » politique ?**

Nous évoquerons ici les obstacles initiaux à la construction d'un discours politique et d'une action publique dans le domaine de l'internet en France.

---

2. Vice-Président de Spray France jusqu'en septembre 2001, puis Directeur général d'eAuctionRoom jusqu'à ce jour.

***L'action publique au service de l'internet : une légitimité à conquérir,  
un discours politique à inventer***

A l'été 1995, lorsque pour la première fois un gouvernement français a voulu prendre position sur le développement du réseau, la construction d'un discours politique et la définition d'une action publique dans le domaine de l'internet rencontraient un évident problème de légitimité. Ce déficit de légitimité résultait tant de la nature des problématiques que l'internet a dans un premier temps paru devoir soulever que des caractéristiques de ce qui semblait alors être la dynamique propre de développement du « réseau des réseaux ».

Le développement de l'internet outre-Atlantique (dont on commençait en 1995 à percevoir plus fortement les échos), et plus largement le thème du développement des réseaux numériques, ont d'abord été abordés par le gouvernement français sous un angle quasi exclusivement technique. L'internet, c'était avant tout – dans le vocabulaire politique et administratif de l'époque – une affaire d'infrastructures, de déploiement de nouveaux réseaux de télécommunications, de « tuyaux ». Une affaire sérieuse, une affaire d'ingénieurs donc, à laquelle les décideurs politiques n'avaient pas pour devoir de se mêler spontanément. Le terme générique d'*autoroutes de l'information*, longtemps employé par les médias et l'administration pour désigner l'internet, n'a pas peu contribué à l'enfermer dans un ghetto technique dont il aura mis plusieurs années à s'émanciper. On sait en effet que l'homme politique rechigne à adopter une posture technicienne, à s'investir trop massivement dans une problématique qui ne semble pas relever d'un « projet de société » – l'expérience montrant que cette posture présente le double désavantage de s'incarner dans un discours hermétique pour le grand public et d'être, de ce fait, peu rétribuée *in fine* par les électeurs...

Il a donc fallu inscrire l'internet et les TIC dans un projet de société, commencer à parler de « société » plutôt que d'« autoroutes » de l'information pour que les politiques trouvent une légitimité à leur action dans ce domaine et endossent avec plus d'entrain et de pugnacité le rôle de chantres de l'internet. Cette évolution sémantique ne s'est pas faite en un jour. De fait, la transformation de l'internet en un véritable « objet » politique, révélé par le glissement d'un paradigme technologique à un paradigme sociétal dans le discours politique et l'action publique, ne s'est, en France, opérée ni spontanément ni rapidement.

A l'été 1995, on constate que les TIC restent, au sein de l'administration et de la classe politique, profondément ancrées dans un champ technicien. Le

rapport Théry<sup>3</sup>, remis au gouvernement précédent par le « père » du Minitel à l'automne 1994, a posé les bornes de ce champ : l'enjeu des autoroutes de l'information est un enjeu essentiellement technologique ; il s'agit de doter la France des infrastructures de réseau haut débit qui lui permettront de ne pas manquer le « saut quantique » de la révolution numérique. Le rapport préconise donc, notamment, le déploiement d'un vaste réseau haut débit de fibres optiques sur l'ensemble du territoire national. Chantier dont l'envergure, le coût et les finalités susciteront des réactions mitigées, mais qui semble mobiliser les esprits et a le mérite d'attirer l'attention sur ce qui est en train d'advenir au niveau mondial autour des réseaux. Le rapport Breton<sup>4</sup>, publié dans la même période, initie – enfin – quant à lui une réflexion promise à de beaux lendemains sur les contenus et services destinés à être distribués par ces fabuleux « tuyaux ». Dans la foulée de ce rapport va être lancé par le ministère de l'Industrie du gouvernement Balladur un appel à propositions sur les autoroutes de l'information, qui jouera durablement un rôle considérable dans la mobilisation des acteurs privés et publics (collectivités locales) autour des TIC. Une prise de conscience politique a eu lieu : les futurs gouvernements ne pourront plus faire l'impasse sur cet enjeu.

Lorsque le gouvernement Juppé arrive aux affaires, il semble tirer les leçons de cette prise de conscience et reprendre à son compte un discours, certes encore peu formalisé et stabilisé, sur l'intérêt et les enjeux des autoroutes de l'information. De ce point de vue, le choix de créer un *ministère des Technologies de l'Information*, confié à François Fillon, est symptomatique : de la volonté politique louable de doter le gouvernement d'un véritable bras armé dans le domaine des TIC, mais aussi de la coloration encore très technologique de ses objectifs. Notons, pour l'anecdote, que ce que recouvre cette terminologie est alors si peu clair dans l'esprit du grand public que François Fillon aura maintes fois l'occasion de se plaindre, au cours des mois à venir, du fait que nombre de ses interlocuteurs ignorent totalement de quel secteur<sup>5</sup> il est le ministre en exercice !

Ce « nouveau » ministère hérite à la fois d'ambitions et de projets portés par le gouvernement Balladur, et doit en particulier gérer les suites attendues de l'appel à propositions sur les autoroutes de l'information.

---

3. *Les autoroutes de l'information*, Paris, La Documentation française, 1995.

4. *Les téléservices en France : Quels marchés pour les autoroutes de l'information ? Situation actuelle, perspectives de développement*, Paris, La Documentation Française, 1994.

5. Les secteurs couverts par le ministère sont les Télécommunications, la Poste et l'Espace.

Notons qu'alors le mot « internet » est encore quasi absent de l'ensemble des chantiers gouvernementaux. Le dossier internet est l'un des dossiers, initialement mineur, que gère le conseiller technique en charge des Télécommunications avec l'appui enthousiaste, mais ne pesant pas toujours très lourd, d'un jeune chargé de mission. Ainsi, tout reste à faire, à cette époque, pour asseoir la légitimité d'une action publique dans le domaine de l'internet et faire comprendre son sens et son intérêt. Chance pour tous ceux qui croient aux vertus d'un développement de l'internet en France, François Fillon est lui-même un utilisateur averti du réseau. Mais il lui reste à surmonter de nombreux obstacles pour faire adhérer ses pairs à ses convictions et donner sa place au mot internet dans un discours politique pour l'heure solidement articulé autour de la thématique des autoroutes de l'information.

La tâche n'est pas simple. Car, outre la dimension à l'origine trop « technique » de la problématique internet, bien d'autres facteurs s'opposent à ce que ce dernier devienne une priorité politique en France.

#### ***Une terra incognita qui pose un problème culturel à l'administration française***

Premier obstacle évident, il n'est pas inutile de le rappeler, l'internet est encore, dans notre pays, largement inconnu du grand public en 1995<sup>6</sup>. En dehors de la communauté des chercheurs, de celle des ingénieurs Télécom ou des informaticiens, le sujet ne déclenche pas les passions, et l'on s'en tiendra à cette litote. Même dans ces communautés, les avis sont divisés. Pire, beaucoup considèrent, y compris au plus haut niveau des administrations en charge du dossier, qu'il s'agit d'une « mode qui passera ». A tel point, l'exemple est parlant, qu'aucun poste du ministère des Télécommunications ou de celui de l'Industrie ne dispose officiellement à l'été 95 d'un accès à l'internet (l'ordinateur « multimédia », capable de lire un cédérom étant d'ailleurs une denrée presque aussi rare). Je me souviens de la réaction de l'informaticien du ministère des Télécommunications auquel le cabinet avait demandé de connecter quelques postes, dont celui du ministre, à ce « gadget » dont on ne devait ne plus entendre parler quelques mois après : « *pas question, ce truc américain est plein de virus* ». Il fallut bien des négociations pour finir par se retrouver avec deux ordinateurs sur nos bureaux – l'un relié à la dangereuse *terra incognita* du net ; l'autre au réseau interne, si sûr et familier, du ministère...

---

6. Les premiers fournisseurs d'accès à internet destinés au grand public ne commercialisent leurs offres que depuis quelques mois.

On n'insistera jamais assez sur la curiosité que représentait l'internet dans le paysage administratif français : ce réseau constituait un véritable OVNI, aux yeux de régulateurs et de techniciens plus habitués au jardin à la française de nos beaux réseaux centralisés qu'à cette jungle technologique touffue où personne n'était capable d'identifier un quelconque jardinier. Le Minitel était le rejeton novateur mais facilement assimilable de cette culture. L'internet, en ne ressemblant à rien de connu, posait quant à lui un véritable problème culturel à l'administration française – et c'est bien par une révolution culturelle qu'elle a dû passer, au fil des années, pour assimiler cet objet.

Difficile, dans ces conditions, de mobiliser des énergies et des compétences sans un laborieux effort préalable d'évangélisation, d'autant plus lourd pour le ministre et son équipe qu'il fallait convaincre à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration.

#### *Le mythe durable de la « génération spontanée » de l'internet*

Obstacle tout aussi redoutable, le « mystère » du développement de l'internet est alors nimbé d'une mythologie diffuse, largement entretenue par certains de ses pionniers et par les médias, qui faisait de sa dynamique de développement déjà impressionnante un phénomène en quelque sorte *sui generis* – merveilleux *momentum* qui se serait entièrement passé des pouvoirs publics comme Cause Première ! L'internet aurait donc prospéré outre-Atlantique au rythme d'initiatives essentiellement privées se chargeant d'en assurer la promotion, et au rythme de son adoption elle aussi spontanée par des usagers s'agglomérant d'eux-mêmes jusqu'à former une communauté mondiale d'utilisateurs... Les pouvoirs publics seraient donc totalement étrangers à la croissance exponentielle de l'internet, ou n'auraient joué qu'un rôle marginal dans son début de succès planétaire. On voit bien comment ce mythe, encore peu remis en cause à l'époque, signait immédiatement la perte de légitimité de toute action publique en faveur du réseau ou, *a fortiori*, sur le réseau : si le net s'est très bien passé de leur aide pour se développer, pourquoi les pouvoirs publics viendraient-ils mettre leur nez, forcément inquisiteur, dans un univers qui se gère fort bien et prospère seul ? Cette opinion, largement répandue dans le petit milieu pétri d'idées libertaires que constituait alors l'internet, aura été très souvent opposée aux prises de position des politiques pendant les années 1995-2000.

Ce mythe fait naturellement fi de la véritable histoire de l'internet, dans laquelle chacun sait aujourd'hui que les pouvoirs publics américains ont joué un rôle moteur, au moins jusqu'à la fin des années 90. Il a néanmoins, dans l'esprit des acteurs de l'internet, alimenté une méfiance à l'égard des

pouvoirs publics qui reste assez largement d'actualité aujourd'hui. Mais il est vrai aussi que la manière dont l'internet est géré depuis sa sortie de la sphère gouvernementale et militaire américaine donne des arguments à ceux qui pensent que cet univers peut (et doit) se passer des formes de régulation classiques.

### ***Un développement à l'écart des modèles de régulation traditionnels***

Pour les tenants de cette thèse, cette nécessité tenait d'abord à son statut a-territorial, mettant d'emblée en question la légitimité d'une politique internet hexagonale et faisant de ce réseau totalement décentralisé un objet, on l'a vu, étranger à toutes les logiques françaises de régulation dans le domaine des réseaux de communication.

De fait, le net était, et est resté, administré en dehors – ou plus exactement à côté – des modèles traditionnels de régulation nationaux, et se pose en cela comme un laboratoire des nouveaux modèles de gouvernance. Quelles sont en 1995 les instances jouant un rôle dans la régulation de l'internet et avec lesquelles les pouvoirs publics sont susceptibles d'engager un dialogue ? Des organismes créés à l'origine par des universitaires et des informaticiens américains : l'ISOC<sup>7</sup>, organisation non lucrative de droit américain, IETF<sup>8</sup> et l'IAB<sup>9</sup> (deux composantes de ISOC dont la vocation est d'établir des normes techniques), ou le tout récent W3C<sup>10</sup> (considéré comme l'organisme de régulation des langages du web). Autrement dit, des organismes ne pouvant se prévaloir que d'une légitimité technicienne et historique et n'ayant aucunement institutionnalisé une forme de dialogue avec les pouvoirs publics. La « nétiquette », code de déontologie peu normatif mais efficace, posait en outre des règles de comportement qui semblaient suffire, à ce stade, à éviter la plupart des dérives. Une réalité était donc constatable : le système, aussi original et baroque fût-il, semblait fonctionner. Dans tous les domaines de la vie du net, une régulation inédite, de type contractuel et communautaire, s'était installée. Cette situation ôtait à l'administration française et à ceux qui se trouvaient en charge de ses leviers politiques tout argument permettant de légitimer une intrusion (d'ordre technique ou normatif) dans un système qui – les *internauts* le pensaient – avait fait ses preuves.

---

7. Internet Society, créée en 1992.

8. Internet Engineering Task Force.

9. Internet Architecture Board.

10. World Wide Web Consortium.

Il était dès lors très difficile de construire un discours politique qui, dans le droit fil d'une tradition bien française, ne pouvait que se faire l'écho d'un besoin de régulation classique et éprouvait des difficultés à s'inscrire dans le paradigme de la *gouvernance*<sup>11</sup>. Particulièrement dans un contexte où émerge un discours libertaire – sous couvert de discours « citoyen » – hostile à toute forme d'intervention de l'Etat dans un réseau qui s'autorégule et se pose comme un nouvel espace de liberté extra ou supra-étatique.

### **Un réseau qui « sent le soufre »**

Mais les années 1995-1996 sont aussi celles où, paradoxalement, l'internet commence à avoir en Europe mauvaise réputation. L'affaire Gubler<sup>12</sup>, l'affaire Compuserve en Allemagne puis l'interpellation très médiatisée en 1996 de deux patrons de FAI absurdement soupçonnés d'avoir contribué à la diffusion de contenus pédophiles<sup>13</sup>, et bien d'autres épisodes judiciaires relatés par les médias, vont mettre internet sous les feux de la rampe – mais dans un rôle que l'on se serait volontiers passé de lui voir jouer.

Pour les décideurs politiques qui ont à cœur de promouvoir l'internet dans un contexte où il a déjà de nombreux détracteurs au sein de l'administration comme dans la société civile, le fait que le réseau se mette à sentir le soufre n'est pas une bonne nouvelle. Il donne en effet des arguments forts à ceux qui font remarquer que le Minitel est un réseau plus sûr et plus conforme à nos traditions juridiques et à nos valeurs. En cas de problème, il existe une instance de régulation<sup>14</sup> qui peut « débrancher » très rapidement le service litigieux. Comment l'Etat peut-il se faire l'apôtre d'un réseau qui sert de refuge aux pédophiles et criminels de tous poils, sans que la moindre sanction efficace puisse être prise (comme vient de le démontrer l'affaire Gubler) ? Le travail d'*évangélisation* de François Fillon – et de tous ceux qui partagent ses convictions – doit donc nécessairement se conjuguer

---

11. Entendue comme un mode de régulation relevant de pratiques communautaires et d'un système normatif visant à limiter le rôle des Etats à la seule définition et au respect des règles et des procédures formelles des relations entre les acteurs de la société civile – en l'occurrence de l'internet – afin de leur laisser le soin de contracter librement entre eux des modalités concrètes et du contenu de leur accord.

12. Du nom du médecin de François Mitterrand dont le livre interdit se retrouve mis en ligne par un cybercafé de Besançon, puis diffusé à l'étranger par de multiples sites-miroirs.

13. Poursuites pénales engagées contre Rafi Haladjian et Sébastien Soccad, les dirigeants de Word-Net et France-Net, en 1996.

14. Le Conseil supérieur des Télécommunications, ancêtre de l'Autorité de régulation des Télécommunications.



avec un discours propre à rassurer les détracteurs du net. Or un tel discours passe par une prise de position sur les insuffisances des mécanismes d'autorégulation du réseau, posture délicate à tenir face, cette fois, aux défenseurs du net !

Disons-le, les talents d'équilibriste des gouvernements successifs n'ont pas été ménagés depuis ces premières collisions entre l'internet et la sphère politique. Car le discours politique portant sur l'internet devra désormais trouver un équilibre délicat entre ces deux positions : affirmation du besoin et de la légitimité d'une forme de gouvernance, d'une part ; prise en compte de la spécificité du réseau et de son histoire, assorti du respect des libertés acquises à l'écart du droit commun, d'autre part.

#### *Un réseau « américain »*

Cette liste d'obstacles s'opposant en France à une action publique précoce en faveur de l'internet ne serait pas complète sans évoquer une autre tare attribuée à l'internet par l'opinion française : celle d'être un réseau *américain*.

Loin de comprendre le caractère par essence ouvert et a-territorial de l'internet, nombre d'observateurs français se sont arrêtés au fait qu'il avait été conçu par et pour les Américains. Pis, il était directement issu de la recherche militaire américaine ! Une telle paternité ne pouvait que l'exposer aux soupçons d'une fraction de l'opinion dont on ne saurait minimiser l'anti-américanisme récurrent. D'autant que, ne l'oublions pas, l'internet est, en 1995, un réseau *de facto* américain : 95 % des contenus sont en anglais, 90 % des sites sont hébergés aux Etats-Unis<sup>15</sup>. De ce fait, il n'y a qu'un pas pour imaginer un complot ourdi par les Américains pour s'assurer un contrôle mondial des réseaux de communication.

Comment, voilà que l'Etat français se met à faire la promotion d'un réseau dont tout indique qu'il a pour mission inavouée de servir les intérêts du pôle militaro-industriel américain ? L'Etat français enfourche gaillardement le plus sophistiqué cheval de Troie jamais conçu, sans voir qu'il va bientôt s'ouvrir pour déverser une armée de hérauts de l'hégémonisme culturel américain ? L'Etat français pave la voie à une autoroute prête à déverser sans contrôle dans l'Hexagone les biens de consommation et les contenus fabriqués outre-Atlantique ? C'en était trop pour beaucoup d'ardents défenseurs de notre exception culturelle...

---

15. Un début de rééquilibrage n'a été constaté qu'à partir de 1998.

Dans les pages du *Monde Diplomatique*<sup>16</sup>, dans le microcosme politique (et en traversant les lignes partisans usuelles), ces arguments sont relayés et ils portent. Et il faudra des années d'explication et de démonstration pour que le gouvernement français puisse faire l'apologie du réseau sans être soupçonné automatiquement de faire le jeu des intérêts américains.

### *La résistance du Minitel*

Dernier frein non négligeable à la mise en place d'une action publique forte et visible en faveur de l'internet, le Minitel fait de la résistance.

Orgueil de nos ingénieurs, il a fait de la France le pionnier mondial de la télématique grand public. Six millions de foyers ont pu goûter à des services en ligne, exemple unique dans le monde de la diffusion réussie d'une technologie de communication innovante. En outre, ce réseau « bien de chez nous » est une véritable poule aux œufs d'or pour notre opérateur historique, le commerce électronique étant une pratique bien installée dans le quotidien des Français. Enfin, l'internet ne présente en 1995 qu'une faible valeur ajoutée objective par rapport aux 60 000 services proposés sur le Minitel. Commander un billet de train, consulter des bases de données, envoyer des messages électroniques et dialoguer en direct : avec le Minitel, c'est possible !

Nos ingénieurs vivaient parfois la promotion de l'internet par l'Etat comme une forme d'insulte faite à leur démonstration de savoir-faire réussie<sup>17</sup>. L'opérateur historique ne pouvait qu'accueillir avec scepticisme et inquiétude un réseau qui risquait à terme de mettre en péril un système bien rôdé et fortement rémunérateur. Enfin, le grand public est longtemps resté peu convaincu du « plus » apporté par l'internet, qui avait pour inconvénient de ne devenir explicite que lorsqu'on avait réellement eu l'occasion de tester les services du réseau. Sans oublier que l'« ergonomie » d'un ordinateur multimédia avait de quoi décourager plus d'un Français habitué à l'exceptionnelle simplicité d'usage du Minitel.

Ainsi le Minitel aura joué un rôle paradoxal : s'il a certes préparé la population française mieux que ne l'ont été d'autres au commerce électronique et aux usages du réseau, il a par ailleurs considérablement

---

16. Qui consacra en 1996 un mémorable numéro à la « menace américaine » que représentait l'internet.

17. On se souvient que Gérard Théry, qui a longtemps prêché pour l'amélioration du Minitel et pour la mise en place d'un réseau franco-français constituant une alternative haut débit et « propriétaire » à l'internet, est aussi considéré comme le père du Minitel...

freiné l'adoption de l'internet par le grand public et la « conversion » des acteurs institutionnels à l'internet.

### **1995-2002 : La conquête politique du Sixième Continent ?**

Nous aborderons ici les postures et discours politiques ainsi que les figures de l'action publique.

C'est donc dans un paysage à la fois complexe et souvent hostile qu'ont eu en France à se déployer tant un discours qu'une action publique portant sur l'internet et les TIC. De notre point de vue – celui de quelqu'un qui a vécu de l'intérieur la genèse de cette appropriation de l'internet par les politiques et par l'administration, avant d'en devenir un observateur plus éloigné, mais initié – ce paysage se définit finalement par une remarquable permanence. Aucun des obstacles, aucune des résistances identifiées dans les premiers mois où j'ai été confronté à cette problématique ne se sont à mes yeux totalement évanouis au cours des années passionnantes et mouvementées qui suivirent. D'une certaine manière, le « décor » que je viens de poser est resté la toile de fond sur laquelle s'est déroulée, sans coup de théâtre spectaculaire, la politique publique française en ce domaine : ses enjeux, ses problèmes de fond et de forme, ses acteurs<sup>18</sup>, sont restés identiques.

Ce constat ne doit pas conduire à occulter une évolution non négligeable du positionnement du discours politique et de l'action publique s'appliquant aux technologies et à la société de l'information. Nous allons tenter de rendre compte de cette évolution, en voyant comment elle s'est accommodée des résistances que nous avons évoquées, et comment elle a progressivement acquis une certaine légitimité.

#### ***Le positionnement du discours politique : des technologies de l'information à la société de l'information***

Inscrire un discours sur l'internet et les TIC dans un champ proprement politique exigeait que l'on sorte définitivement du champ technologique – et donc technocratique – dans lequel il était initialement enfermé. Impossible de mobiliser, encore moins de faire rêver, en résumant la révolution du numérique et l'arrivée de l'internet grand public dans l'Hexagone à une affaire de « tuyaux ».

---

18. Il est remarquable que la plupart des personnes engagées dans ce dossier au sein de l'administration en 1995 conservent aujourd'hui des rôles-clés ou non négligeables dans le dispositif public...

L'exemple américain démontrait que seule l'adoption d'accents quasi messianiques pouvait donner ses lettres de noblesse politiques à un thème en lui-même aride. Il fallait donner un souffle lyrique à cette révolution. C'était chose faite aux Etats-Unis. Au cours de la campagne du futur Président Clinton, son colistier Al Gore avait fait, pour la première fois, du développement de l'internet et des TIC un combat, une priorité politique de premier plan. Il ne s'agissait plus de technologie, mais d'un enjeu économique, culturel, social majeur. Une fois élu, le couple Clinton-Gore n'a cessé de faire de *l'information society* une « nouvelle frontière » propre à mobiliser les esprits, au sein du gouvernement comme dans l'opinion publique. Le Vice-Président américain évoque le 11 janvier 1994 à Los Angeles « *ces modes de communication qui vont divertir et informer, mais surtout vont éduquer, promouvoir la démocratie et sauver des vies. Ils vont aussi créer de nouveaux emplois.* » En 1996, et jusqu'à son élection au poste de Premier Ministre en 1997, Tony Blair va également faire de la société de l'information un *leitmotiv* de sa campagne.

*Quid* de ce changement de paradigme en France, de ce glissement du discours technicien vers le discours sociétal et économique ? Les choses vont à la fois très vite et très lentement.

Très vite, parce que les discours de celui qui porte ce dossier au sein du gouvernement<sup>19</sup>, François Fillon, épousent rapidement les contours et le fond de ceux que tient le Vice-Président américain : dès l'automne 1995, les TIC sont présentées dans ses propos comme l'outil annonciateur et opérateur d'une formidable révolution, porteuse de promesses dans le champ économique, culturel et social. La technologie proprement dite passe au second plan, laissant le premier rang à une *vision* de ce que sera la France de demain : désormais, il s'agit de faire « tenir ses promesses à la société de l'information ». L'internet en soi n'est plus qu'un des outils au service de sa construction. Il ne s'impose dans le discours politique qu'au terme d'un glissement sémantique qui s'opère au profit de la thématique plus globale de la société de l'information.

Très lentement, parce que, contrairement à ce qui s'est passé aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, ce n'est pas un chef de gouvernement qui s'exprime ainsi et opère cette « transcendance ». C'est un ministre délégué qui, quels que soient son enthousiasme et sa crédibilité personnelle sur le sujet, ne peut avoir le même écho public et la même force de conviction qu'un Premier Ministre ou un Président de la République. Chacun sait en

---

19. Sans minimiser le rôle du ministre de l'Industrie du deuxième gouvernement d'Alain Juppé, Franck Borotra, qui a été également actif sur ces dossiers.

effet que dans la sociologie politique française, la question « qui parle ? » est déterminante : c'est le plus haut niveau de l'Etat qui donne le *la*. C'est lui qui est traditionnellement en mesure de mobiliser l'Etat et ses agents, de convaincre le grand public que la question est de la plus haute importance : celle-ci se mesure à l'aune de la propre importance de celui qui l'affirme. Or, force est de constater qu'il faudra encore de longs mois avant que ce discours soit, en France, repris avec conviction par les plus hauts personnages de l'Etat. Ce qui, il faut le souligner, se conçoit malgré tout assez bien, à une époque où l'internet n'est encore une réalité tangible que pour quelques dizaines, puis quelques centaines de milliers de Français.

Cette insuffisance de relais politique et médiatique explique que l'action publique menée à cette période ait laissé des traces injustement limitées dans la mémoire collective, bien qu'elle ait – nous aurons l'occasion d'y revenir – largement engagé un chantier que le gouvernement suivant aura trouvé balisé (et avancé) en arrivant aux affaires.

Elle explique aussi que l'adoption fortement médiatisée de ce discours par le successeur d'Alain Juppé ait pu apparaître comme un acte fondateur de la politique publique dans le domaine des TIC et de l'internet. De fait, il est d'usage de faire dater le début de celle-ci du fameux « discours d'Hourtin », tenu le 25 août 1997 par Lionel Jospin dans cette petite commune de Gironde à l'occasion de l'Université d'été de la Communication. « *Au-delà de sa dimension technique, déclare-t-il alors, l'émergence d'une société de l'information représente un défi politique et constitue, à ce titre, une préoccupation essentielle du gouvernement.* »

« *Pour la première fois, un haut responsable politique français fait d'internet le centre de son discours. Mieux : dans la bouche de Lionel Jospin, internet n'est pas un danger qu'il faudrait juguler [...] Lionel Jospin l'a bien compris : internet est une formidable occasion de transformations positives de notre société, un énorme potentiel d'enrichissement de notre culture, un moyen d'approfondissement de la démocratie, un gisement d'emplois et de redémarrage économique.* » C'est ainsi, à titre d'exemple, que l'AUI<sup>20</sup>, entonne les louanges de la prise de parole du Premier Ministre.

Ce texte a le mérite de pointer un élément majeur d'évolution du paysage : l'internet a désormais acquis une place qui semble solide *au centre* du discours politique tenu par le chef de l'exécutif, et c'est ce dernier qui affirme haut et fort que le réseau est porteur de changements positifs pour la société. L'action publique va ainsi pouvoir, vice et grandeur du système politico-administratif français, en quelque sorte changer de braquet : ce n'est

20. Association des utilisateurs de l'internet.

plus un ministre isolé qui s'exprime, c'est le chef du gouvernement et leader de l'administration qui sonne l'heure de la mobilisation. La coordination du dossier est confiée à un conseiller du Premier Ministre, chaque ministère étant doté d'un « correspondant société de l'information » chargé de veiller à l'avancée d'un chantier officiellement piloté depuis Matignon. Aux yeux des agents de l'administration comme de l'opinion, il s'agit donc d'un dossier qu'on ne saurait plus négliger. Mais on note également que le véritable centre de ce discours est bien – changement amorcé sous le gouvernement précédent – la société de l'information, et non l'internet.

Sans doute a-t-on largement surévalué la réelle rupture qu'a constitué le discours d'Hourtin. On ne peut nier cependant que la politique publique de l'internet, subsumée dans ce projet plus global qu'est la *construction de la société de l'information*, a acquis avec lui une visibilité dont il ne pouvait guère se targuer précédemment.

Dans les mois qui suivirent, le Président de la République<sup>21</sup> ne tarda pas à s'emparer lui aussi de cette thématique et à prendre des positions tranchées et argumentées sur la société de l'information et l'internet. Jusqu'à leur réserver dans ses discours de ces deux dernières années une place de choix, qui s'était progressivement réduite dans le discours gouvernemental.

Il reste cependant à l'internet du chemin à parcourir avant de s'inscrire durablement et tangiblement dans un projet politique gouvernemental. Et l'on pourra utilement s'interroger en conclusion sur la possibilité de cette inscription.

### *L'« évangélisation » de l'administration et de l'opinion publique*

Les facteurs importants de légitimation qu'ont été le glissement sémantique des « autoroutes » à la « société » de l'information et le portage du dossier par les plus hauts décideurs politiques n'étaient pas suffisants, au cours des cinq années que nous nous proposons maintenant d'analyser, pour emporter à eux seuls l'adhésion de la société et de l'administration françaises.

Toute cette période s'est accompagnée, pour les acteurs engagés dans le dossier, d'un considérable travail pédagogique visant à convaincre leurs interlocuteurs – agents publics, entreprises, etc. – du bien-fondé d'une telle politique et à lever leurs résistances. Et ce travail occupa une part très significative du temps qu'ont consacré à ce chantier tous les « pionniers » de l'internet dans l'administration. Que de réunions interministérielles, de

---

21. Bien aiguillé par un conseiller maîtrisant le dossier.

discussions informelles, de débats impromptus pour convaincre nos interlocuteurs de l'intérêt de nos projets !

Revenons au communiqué de presse de l'AUI au lendemain du discours d'Hourtin. Ce que salue cette association, c'est aussi le fait que le Premier Ministre s'inscrit en faux contre les préjugés qui dominent encore, deux ans après que l'internet fut devenu l'objet d'une politique publique : « *Dans la bouche de Lionel Jospin, internet n'est pas un danger qu'il faudrait juguler, une source d'inquiétude légitimes, une arme de l'hégémonie américaine, un repaire de marginaux et de criminels.* » Autant de qualificatifs dont nous avons déjà évoqué les fondements et qui ont conservé une indiscutable prégnance dans l'opinion publique.

En l'espèce, *l'évangélisation* est donc apparue comme une figure imposée de la politique publique, dans un espace où elle ne pouvait se déployer sans constamment s'autojustifier. Cette évangélisation aura pris des formes multiples jusqu'à aujourd'hui, au gré d'une actualité qui mettait alternativement l'accent sur l'un ou l'autre vice de l'internet. Mais elle est restée un trait caractéristique de l'action de l'Etat, jusqu'à ce que, très récemment, l'internet passe le cap d'une certaine banalisation dans le quotidien des Français.

Conséquence de cette nécessité de composer, le gouvernement aura, particulièrement dans les premières années, dû manier avec beaucoup d'habileté pédagogie et activité normative pour surmonter le scepticisme ambiant : en 1996, mettre en place un atelier interministériel internet pour former les personnels des ministères, d'une part ; obliger par circulaire<sup>22</sup> tous les ministères à se doter d'un site web, d'autre part. Ou encore, en 1997-1998, s'associer à l'organisation de la Fête de l'internet, tout en verrouillant le dispositif de mise en œuvre du PAGSI.

Un par un, les préjugés ont dû être combattus. Dans le champ culturel et économique, il a notamment fallu expliquer que l'internet n'était pas un outil de l'hégémonisme américain mais un réseau ouvert où la France était, comme les autres pays, libre de prendre sa place. Où, plus précisément, elle *devait* prendre sa place. Le réseau constituait une « chance pour la Francophonie » (discours tenu par Alain Juppé à Hourtin dès 1996), un espace à conquérir pour assurer une diffusion plus large de nos contenus, de nos produits. Rappelons aussi qu'à une époque où France Télécom ne pouvait que jouer un rôle central dans le développement de l'internet, il a fallu que François Fillon – qui n'a guère pu lâcher son bâton de pèlerin –

---

22. Circulaire du Premier Ministre Alain Juppé qui, le 15 mai 1996, oblige tous les ministères à se doter d'un site web avant le 31 décembre 1997.

opère la « conversion » de l'état-major de notre opérateur historique à l'internet. En 1997-1998, lorsqu'il s'est agi de mettre gratuitement en ligne les *données publiques essentielles*, les promoteurs du projet ont dû se battre pendant des mois pour imposer un déblocage du système prévalant alors dans l'administration. Si certaines initiatives relevant du bricolage avaient permis d'avancer rapidement, hors des logiques et du temps administratifs, la mise en œuvre d'un plan plus ambitieux ne pouvait faire l'économie d'un retour à des pratiques plus classiques. Au détriment, il est vrai, d'un foisonnement d'initiatives personnelles qui n'ont pas toujours été reconnues et relayées par l'administration<sup>23</sup>.

Chaque avancée a donc été accompagnée de son lot de guérilla administrative et/ou politique, dont les épisodes sont trop nombreux pour être contés, contre des résistances culturelles ou corporatistes.

***La voie étroite de l'action publique : créer un environnement favorable, prêcher par l'exemple grâce à l'administration en réseau***

En 1995 comme en 1997, la société de l'information ne pouvait de toute évidence se décréter, pas plus dans l'administration que dans l'entreprise ou la société civile. Quelles ont été les stratégies retenues par le gouvernement français pour contribuer malgré tout à « l'avènement de la société de l'information » ?

Une étude approfondie des pratiques des Etats les plus avancés dans cette voie (Etats-Unis, Royaume-Uni, pays scandinaves) montrait que, contrairement à la mythologie colportée par certains, l'effort public avait joué un rôle notable dans le « décollage » de l'internet. Pour toute une série de raisons, dont nous montrerons qu'elles sont légitimes, l'Etat français ne s'est pourtant pas engagé dans une stratégie d'investissements massifs portant sur l'équipement ou les infrastructures.

Précisons d'emblée que l'Etat n'avait en 1995 qu'une marge de manœuvre politique et budgétaire limitée<sup>24</sup> lorsqu'il s'agissait de favoriser

---

23. Citons par exemple le cas d'Adminet, remarquable site d'information administrative conçu... dans la cave du ministère de l'industrie et avec des moyens amateurs par un fonctionnaire qui était aussi un passionné et un pionnier de l'internet. Constatant que ce dernier mettait en ligne des textes législatifs sans prendre en compte le monopole de diffusion existant en 1996, l'administration exigea qu'il cesse son activité. Ce qui priva le public d'une source d'information qui palliait l'absence d'initiative publique...

24. Par exemple, agir sur le prix des communications était difficile dans un contexte où le secteur des télécommunications devait s'ouvrir à la concurrence au 1er janvier



l'adoption des TIC par les foyers français et les entreprises. Mais c'est pour des motifs tant budgétaires qu'idéologiques que le gouvernement Juppé a assez rapidement renoncé à être *directement* un acteur de la diffusion des TIC et de l'internet, par le biais d'un « grand plan » visant à déployer des infrastructures de réseau ou à accélérer l'équipement des ménages en micro-ordinateurs<sup>25</sup>. L'action publique ne pouvait dès lors se concevoir et se déployer que dans une voie somme toute étroite.

Au regard d'une idéologie libérale devenue le point de convergence des politiques publiques, comme en témoignent les directives et rapports européens, il semblait en effet à la fois plus efficace et plus légitime de favoriser une « libération des énergies » et de « créer un environnement favorable » à l'innovation, en se fiant au dynamisme de l'initiative privée. Ces deux axes ont constitué l'ossature des discours tenus par le gouvernement Juppé de 1995 à 1997. Le gouvernement Jospin, on ne peut le contester, s'est inscrit avec le PAGSI<sup>26</sup> dans cette filiation libérale s'agissant de la « construction de la société de l'information ».

A la différence des Etats-Unis ou de la Suède, la France a donc compté essentiellement sur une dynamique de diffusion et d'appropriation reposant sur la société civile – dynamique collective, et non portée exclusivement par l'Etat, que le Gouvernement s'est, depuis 1995, donné pour mission de soutenir et d'accompagner.

Il ne nous appartient pas d'établir dans ces pages le compte-rendu exhaustif des mesures d'ordre fiscal, réglementaire, législatif, etc., qui ont ponctué l'action des gouvernements successifs. Notre propos est simplement de souligner que ces mesures se sont bien focalisées sur la constitution d'un ensemble de facteurs favorables à un développement des usages des TIC.

Sur le terrain économique et réglementaire, des modifications déterminantes du paysage ont ainsi été enclenchées au nom de la promotion de la société de l'information. Car c'est bien cet argument – cette évolution

---

1998. D'autre part, la baisse de la TVA appliquée aux équipements informatiques n'aurait servi que les intérêts de constructeurs étrangers, en l'absence d'une industrie informatique française, etc.

25. Il est vrai que les résultats du Plan informatique pour tous ou du Plan câble n'étaient guère à même d'encourager le gouvernement dans cette voie, d'où le scepticisme soulevé par le rapport Théry.

26. Plan d'action gouvernemental pour la société de l'information, officiellement lancé en janvier 1998. Il ne s'agit pas d'un grand plan dans la filiation étatique du Plan informatique pour tous : son action porte essentiellement sur l'environnement (réglementaire essentiellement).

sert et accélère la diffusion des TIC – qui a servi à légitimer pour une large part, par exemple, la fin du monopole des télécommunications, avec l'adoption, le 26 juillet 1996, de la loi de réglementation des télécommunications. Legs essentiel, puisqu'on attend de l'ouverture du secteur à la concurrence une baisse (vérifiée à l'usage) des tarifs des communications téléphoniques, une offre commerciale de forfaits, et partant, l'accélération d'un usage de l'internet pénalisé jusqu'à présent par un coût excessif des communications locales. Et c'est toujours au nom de la même finalité politique affichée qu'avait pu être adoptée dès 1996, à l'initiative de François Fillon, une loi<sup>27</sup> permettant de déroger par avance au monopole afin de déployer des services innovants, en particulier haut débit – l'objet de ladite loi étant « d'accélérer l'entrée de la France dans la société de l'information ».

Cette transformation du cadre global dans lequel s'inscrit le développement de l'internet va s'accompagner dans les années qui suivront d'une multitude d'aménagements juridiques visant à lever les obstacles les plus évidents à un développement de ses usages : qu'il s'agisse de légaliser la signature électronique<sup>28</sup> ou d'assouplir les conditions d'utilisation des moyens de cryptologie<sup>29</sup>, l'Etat ne va cesser de légiférer pour améliorer cet environnement.

Au-delà de cet axe de travail qui a impliqué pour elle une intense activité réglementaire et législative, quel est le rôle premier que joue l'administration, en propre, dans le dispositif société de l'information ? Au cœur d'un système où elle n'est pas un moteur direct de l'adoption des TIC par la société civile, le gouvernement en est rapidement arrivé à la conclusion que l'administration ne pouvait en somme que, comme l'ont répété les gouvernements successifs, *prêcher par l'exemple*. L'Etat devait donner l'exemple d'une utilisation vaste et cohérente des TIC et de l'internet au service de sa propre réforme, de sa *modernisation*, de l'amélioration du service rendu au citoyen. L'administration allait se prendre elle-même pour objet dans une logique politique qui est une logique de démonstration –

---

27. Loi du 10 avril 1996 sur les expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information (appelée aussi « La petite loi Fillon ») qui permet de déroger au monopole sur les infrastructures filaires de télécommunications ou sur le service téléphonique *via* les réseaux câblés.

28. Loi du 13 mars 2000 sur la signature électronique, puis décret du 31 mars 2001.

29. Voir notamment l'article 28 de la loi sur la réglementation des télécommunications modifiée par la loi 91-648 du 11 juillet 1991 et par la loi 96-659 du 26 juillet 1996, ainsi que la succession de décrets venue assouplir l'usage des moyens de cryptologie depuis.

prolongeant ici une logique qui est, encore et toujours, celle de l'évangélisation.

La mise en œuvre d'une administration en réseau est ainsi devenue un chantier prioritaire au point d'occulter ou de faire passer progressivement au second plan, aux yeux de l'opinion publique et des entrepreneurs, les autres volets de l'action publique. Ayant été en position d'observateur privilégié du déroulement de ce chantier<sup>30</sup>, je ne peux qu'évoquer ici les résistances culturelles qu'a rencontrées la volonté politique de faire entrer l'internet dans les mœurs et le quotidien de l'administration<sup>31</sup>. Quant au rôle d'entraînement qu'aurait pu jouer pour l'ensemble de la société civile une *internetisation* rapide de l'administration, il nous paraît *a posteriori* avoir été réel – mais considérablement amoindri par les délais de mise en œuvre de cette réforme : au moment où elle a commencé à porter ses fruits (au rythme d'un *temps administratif* dont chacun sait qu'il n'est pas toujours en phase avec l'horloge politique ou citoyenne), les foyers et les entreprises avaient adopté l'internet dans une proportion au moins aussi significative. Reste que, depuis 1995, l'administration s'est indiscutablement mise à l'heure de l'internet, sans que cette évolution ait eu l'impact profond sur ses méthodes de travail et son organisation que l'on affirmait en attendre. En ce sens, l'*instrumentalisation* de l'internet au service de la réforme de l'Etat s'est révélée utile pour mobiliser les esprits mais... peu révolutionnaire dans ses résultats.

#### ***Une ralliement sans enthousiasme des pouvoirs publics français au modèle de « gouvernance » de l'internet***

Enfin, la mise en place d'un cadre propice à la construction collective de la société de l'information ne pouvait que rencontrer le problème épineux de la *régulation* de l'internet. Inciter les Français, leurs entreprises et leur administration à investir le réseau et à investir financièrement *dans* le réseau supposait de fait qu'on les rassure quant à la sécurité juridique qu'il offrait, quant à l'existence de règles du jeu claires et stables. Nous avons souligné que les craintes, fondées ou non, étaient nombreuses et régulièrement alimentées par les médias français : l'internet y était dénoncé (jusqu'à la fin des années 90) comme un espace d'absolu non-droit, sorte de *Far-West*

30. Principalement en qualité de rapporteur général du Rapport Lasserre, *L'Etat et les technologies de l'information et de la communication : vers une administration à accès pluriel*, Commissariat général du Plan, mars 2000.

31. Sans doute parce que la stratégie d'équipement des administrations ne s'est pas suffisamment accompagnée au départ d'un effort suffisant de formation des agents, d'une pédagogie préalable sur les enjeux et les usages des TIC.

numérique où régnait la loi du plus fort, ouvert à toutes les pratiques malsaines et illégales.

Le gouvernement s'est donc livré, depuis 1995, à un patient travail de démythification, aidé en cela par des décisions de justice qui sont venues, parfois maladroitement<sup>32</sup>, rappeler que l'internet était assujéti aux mêmes règles que les autres médias et réseaux de communication. Le rapport Falque-Pierrotin<sup>33</sup> a dressé en 1998 un constat propre à calmer les esprits en concluant que « *Le droit actuel assorti de quelques adaptations permet de répondre de façon relativement satisfaisante, sur le territoire national, au souci de garanties juridiques [...] il n'y a donc pas de vide juridique mais plutôt pléthore de textes de droit commun applicables à l'internet.* »

Dont acte. Mais personne, au sein du gouvernement comme de l'opinion publique, ne pouvait faire abstraction de cette réalité : les règles existaient certes, mais *quid* de leur applicabilité à un réseau a-territorial, *quid* d'une régulation classique (ou d'une gouvernance) conçue dans un cadre hexagonal et s'appliquant à un univers par essence transfrontalier ? Le problème était d'autant plus délicat à résoudre que toutes les tentatives de régulation par la voie législative ou réglementaire se sont traduites par une fronde immédiate dans le camp des pionniers français de l'internet, faisant de la régulation de l'internet un véritable « dossier empoisonné » pour les politiques. Toute mesure, même minime, de contrôle de la diffusion des contenus était inmanquablement présentée comme un attentat liberticide et le premier acte d'une mainmise bureaucratique sur le réseau, un réseau dont la richesse et le développement exponentiel reposaient précisément, disait-on, sur la liberté d'expression et l'absence de contrôle étatique. A la régulation étatique à la française était systématiquement opposée une *gouvernance* d'inspiration libertaire et libérale, dont l'internet avait pour vocation de rester un laboratoire et une vitrine.

La régulation devait donc trouver un équilibre complexe entre la mise en place de mesures propres à rassurer les milieux économiques et le grand public (respect du droit de la propriété intellectuelle, protection de l'enfance, etc.) et le respect de l'esprit libertaire du réseau. Pour les gouvernements successifs, très occupés à asseoir leur statut de défenseurs de l'internet, il

---

32. On peut penser notamment à l'affaire Altern, qui a abouti à la condamnation d'un hébergeur de pages personnelles, au motif qu'une des pages personnelles hébergées diffusait des photos d'Estelle Hallyday dans le plus simple appareil et sans son autorisation. Entraînant la fermeture du site, cette affaire a donné lieu à une forte mobilisation de la communauté internet s'indignant de l'inadaptation du cadre juridique existant à ce type d'activités (responsabilité de l'hébergeur).

33. *Internet et les réseaux numériques*, Paris, La Documentation Française, 1998.

était donc politiquement périlleux de passer pour des censeurs anachroniques, au risque de décrédibiliser leurs prises de position favorables à l'internet. C'est ce que vécut l'équipe de François Fillon qui, au terme d'une large consultation<sup>34</sup>, entreprit de poser la première pierre d'un système de régulation des contenus : non seulement l'amendement Fillon<sup>35</sup> souleva un tollé dans le milieu internet, mais encore il fut *in fine* censuré par le Conseil constitutionnel, saisi par l'opposition – cette censure mettant un point d'arrêt durable à tout engagement des gouvernements français dans cette voie. Plus récemment, les prises de position du ministre de la Culture socialiste et l'annonce de mesures en faveur d'un meilleur contrôle du respect des droits d'auteurs sur internet n'ont pas non plus été accueillies avec beaucoup de sympathie par les internautes et ont certainement eu un « coût politique ». En pratique, on peut donc comprendre que les décideurs politiques français aient progressivement renoncé à véritablement légiférer<sup>36</sup> directement et au niveau national dans une perspective de régulation traditionnelle, laissant aux juges le soin de tracer les contours des règles à respecter sur internet. On peut donc parler, à propos de l'attitude de nos pouvoirs publics, d'une adhésion par défaut, ou peut-être même contrainte, à un modèle nouveau de *gouvernance* – modèle totalement étranger aux mœurs et aux traditions de l'administration française, et loin de susciter enthousiasme et adhésion spontanée dans notre classe politique.

Ce renoncement aux instruments classiques de la régulation ne tient pas seulement à une posture politique difficile à assumer et ne traduit pas un revirement idéologique. Il résulte surtout de la prise de conscience très pragmatique que les questions ne peuvent être effectivement réglées qu'au terme d'une harmonisation des règles en vigueur et d'une coopération internationale. Et, en toute logique, c'est désormais dans les enceintes internationales (G8, Conseil de l'Europe, Parlement européen, etc.) que va désormais se jouer, en quasi-totalité, le devenir de la gouvernance internet.

34. Dans le cadre de la mission confiée au Président du GESTE, Antoine Beaussant, de réfléchir au cadre et à la forme d'une éventuelle régulation des contenus sur l'internet.

35. Il s'agit d'articles inscrits au dernier moment sous forme d'amendement dans la loi de réglementation des télécommunications, qui obligeaient les fournisseurs d'accès à mettre à disposition de leurs clients des logiciels de « contrôle parental », et instauraient un comité chargé d'examiner le caractère délictueux des services en ligne (Comité supérieur de la télématique, placé sous tutelle du CSA). Cet amendement a été censuré par le Conseil constitutionnel le 24 juillet 1996.

36. A l'exception du règlement de la question de la responsabilité des hébergeurs, remise en scène par l'amendement Bloche, déposé le 18 mai 1999, et qui a fait l'objet de plusieurs projets législatifs.

Quant au contrôle du respect sur l'internet de nos lois et de notre système de valeurs, l'idée qu'il peut relever d'une autorégulation assumée par les acteurs de l'internet a fait progressivement son chemin. On trouve ainsi dans le paysage français, cette curiosité juridique qu'est le Forum des Droits sur internet<sup>37</sup>, sorte de compromis entre le souhait de voir une forme de régulation émerger et celui de laisser les acteurs de l'internet s'impliquer dans la gouvernance. « [...] pour un environnement de ce type, on n'avait pas d'outils appropriés. L'approche traditionnelle de législation publique ne correspondait pas ; la démarche consistant à éliminer totalement les pouvoirs publics et à laisser faire l'autorégulation n'était probablement pas non plus la bonne solution. Il fallait trouver un lieu, un processus qui, sans remettre en cause les responsabilités respectives de chacun, permette aux uns et aux autres de travailler ensemble. » C'est ainsi qu'Isabelle Falque-Pierrotin résume<sup>38</sup> une démarche qui démontre bien la valse-hésitation inachevée des pouvoirs publics entre régulation à la française et gouvernance à la mode internet.

La gestion de cette gouvernance juridique de l'internet se calque donc progressivement sur sa dimension technique, de longue date confiée, on l'a vu, à des groupes internationaux, participant d'un système de gouvernance communautaire.

Ne manquons pas de noter, cependant, que les mécanismes historiques de la gouvernance internet sont eux-mêmes entrés dans l'ère du soupçon. Confrontés à une crise de croissance et à un changement de nature du réseau, ces mécanismes rencontrent à leur tour de sérieux problèmes de légitimité<sup>39</sup> et d'efficacité. Nous sommes donc convaincus que la gouvernance de l'internet en est encore à ses balbutiements et connaîtra bien d'autres mutations avant de se stabiliser.

### **Epilogue en forme de conclusion : l'action publique et la gouvernance vues depuis une jeune pousse**

Lorsque je quitte l'administration pour prendre la direction d'une *start-up*<sup>40</sup>, à l'été 1999, le paysage internet que j'ai trouvé en France, quatre ans plus tôt, au moment où j'ai commencé à faire du réseau l'objet de mon travail quotidien, est radicalement transformé.

---

37. Association loi 1901, créée en décembre 2000 sur fonds publics. Sans pouvoir normatif classique, le Forum assume trois missions : concertation, information et sensibilisation, coopération internationale.

38. Dans une interview au *Journal du Net* du 12 octobre 2001.

39. Les débats qui entourent le fonctionnement de l'ICANN l'attestent.

40. Spray France, filiale du réseau suédois de portails et fournisseurs d'accès.

Dans un marché des télécommunications désormais ouvert à la concurrence, l'internet a d'ores et déjà conquis environ 10 % des Français. On trouve des cybercafés au coin de la rue, les cédéroms des fournisseurs d'accès dans tous les journaux. Les publicités des.com commencent à envahir les rues et les écrans. Le capital-risque irrigue fortement ce qu'on désigne maintenant comme la *nouvelle économie*, qui s'est taillée une place enviable à la une de tous les médias. Envolées délirantes des cours de bourse, célébration émerveillée des fortunes instantanées : le miroir aux alouettes brille de tous ses feux au soleil de l'argent facile et la France grouille d'auteurs de *business plans* – une armée d'opportunistes ou de vrais visionnaires s'apprêtant à rejoindre (ou à relever) les pionniers. La France a cédé à la folie internet. Avec un temps de retard sur ses voisins bien sûr, mais avec un enthousiasme et un dynamisme foisonnant très latins, qui laissent présager – croit-on – un rapide rattrapage.

A cette même date, l'internet n'est plus l'affaire de quelques pionniers dans l'administration. L'heure est aux « grands chantiers », à un retour aux logiques administratives lourdes, inscrites dans le temps long et réduisant l'impact immédiat des initiatives personnelles. C'est essentiellement par envie de renouer avec un engagement opérationnel, avec un « esprit pionnier », que je décide de céder aux sirènes de la nouvelle économie. Je vais y vivre quatre années folles mais passionnantes pendant lesquelles je resterai un observateur tour à tour amusé et désabusé « des grandeurs et des servitudes » de la politique publique de l'internet.

Quel rôle a joué cette dernière dans la diffusion de l'internet et dans la croissance de ses usages, du point de vue de l'entrepreneur que je suis devenu ?

Je veux croire que la construction d'un *discours* politique assumé au plus haut niveau de l'Etat a porté ses fruits. Les politiques ont joué leur rôle pédagogique, ont rempli une partie de leur mission en donnant un sens et une direction à cette révolution technologique. Quel que soit le caractère idéologique du projet politique bâti autour de la société de l'information, il me semble que ce « portage » du projet par les politiques a contribué à la mobilisation des esprits. C'est là l'aspect le plus favorable du bilan que l'on peut tenter d'effectuer aujourd'hui.

*Quid* de la réforme de l'Etat et sa modernisation ? L'internet est bien entré dans les mœurs de l'administration française. Des sites internet de qualité sont proposés par les services publics, les téléprocédures sont en voie de généralisation, il est possible de prendre contact par email avec les agents de l'Etat, les données publiques essentielles sont nombreuses à être en ligne,

l'école fait une place plus large à l'internet. Les collectivités locales ont suivi ou, plus souvent, précédé ce mouvement. Cependant *l'administration en réseau* reste un horizon plus qu'une réalité. L'administration n'a pas changé en profondeur sa manière de fonctionner et de travailler ; elle a « digéré » l'internet, l'a intégré dans ses pratiques : sans doute faudra-t-il encore de nombreuses années pour que les effets du travail en réseau deviennent manifestes et se traduisent par une authentique révolution organisationnelle et fonctionnelle.

L'environnement réglementaire et législatif dans lequel se déploient les usages des TIC a lui aussi considérablement évolué : fin du monopole, légalisation de la signature électronique et de la cryptologie, clarification de la responsabilité des acteurs, mise en place d'un dispositif assez novateur de gouvernance, etc. Mais, observées en vivant dans le temps contracté d'une *start-up*, que ces réformes auront été longues à se concrétiser ! Pour la plupart conçues en 1996, puis promises à une mise en œuvre rapide par le discours d'Hourtin en 1997, plusieurs de ces mesures n'ont que très récemment abouti ou restent encore inscrites au calendrier législatif.

En outre, un constat d'échec ne peut qu'être établi s'agissant du rattrapage du retard accumulé par la France en regard de ses voisins européens et des autres grands pays industrialisés. Commerce électronique, nombre d'utilisateurs, taux d'équipement en micro-ordinateurs, etc. : si la progression de ces indicateurs est bien au rendez-vous, aucun d'entre eux ne permet de conclure à la véritable érosion d'un « retard français » identifié dès 1995. De ce point de vue, l'espoir d'une correction rapide a été déçu : la politique publique française en ce domaine n'a pas tenu ses promesses affichées, n'a pas constitué un accélérateur suffisant. Ce qui signifie, et ce pourrait être notre conclusion, qu'il est encore et toujours d'actualité de s'interroger sur les formes et les ambitions de l'action publique et d'imaginer une autre politique<sup>41</sup>.

Enfin, ultimes questions, quelle place occupe aujourd'hui l'internet dans les discours et les projets politiques, l'arrimage du Sixième Continent au champ politique est-il une réalité ? Dans un contexte où la nouvelle économie ne fait plus la une des journaux que pour évoquer la crise qu'elle

---

41. Comme les autres entrepreneurs de ce secteur, je constate en particulier que les ressorts privés de cette dynamique ont été insuffisamment privilégiés. A titre d'exemple, signalons que les *business angels* qui pourraient jouer un rôle plus important dans le financement des « jeunes pousses » ne bénéficient d'aucune incitation fiscale.



traverse<sup>42</sup> et la faillite de ses modèles économiques, les chantres officiels de l'internet se sont incontestablement fait beaucoup plus discrets. Discretion regrettable dans une période où les acteurs de ce secteur ont un besoin vital de soutien politique. Malgré la louable persévérance de certains, on constate ainsi un recul de la place qu'occupe la société de l'information et l'internet dans le discours politique dominant. Est-il, avec les TIC, inscrit durablement comme l'une des composantes d'un projet de société, comme indissociablement articulé à une vision de la France de demain ? On peut en douter à la lecture des programmes politiques qui sont dévoilés à la veille des élections présidentielles<sup>43</sup>. Élément qui détonne dans un paysage politique européen où le thème de la société de l'information a souvent trouvé une résonance plus forte et plus constante. La réconciliation entre internet et politique, l'osmose réussie de ces deux univers *a priori* étrangers l'un à l'autre, ne sont donc pas encore accomplis en France. Gageons que la conquête de l'internet par la politique – qui ressemblera peut-être plus à la conquête de la politique par l'internet – nous réserve encore bien des surprises.

---

42. Depuis le *crash* boursier des valeurs technologiques en mars 2000.

43. Même si l'on peut supposer que pour la première fois une élection de cette importance va en partie se jouer en ligne, comme semblent le supposer des partis qui n'ont pas négligé d'investir dans la mise en place de sites de campagne d'envergure.