

## Rôle de l'Etat et des politiques publiques dans la création de valeur par les TIC

**Dr Yasmina Benabderrahmane**

Maitre de conférences A

Faculté des sciences politiques

Université Salah Boubnider Constantine 3

### Résumé

Pour contribuer à la création de valeur, les Technologies de l'information et de la communication (TIC) doivent être abordées d'un point de vue stratégique et organisationnel, et pas seulement technique. Car il ne suffit pas d'introduire les TIC pour créer de la valeur et contribuer à la performance d'une organisation ou au développement d'un territoire. Dans cet article, nous nous attachons à déterminer le rôle que peuvent jouer l'Etat et les politiques publiques dans la création de valeur par les TIC. Pour cela, nous commençons, dans un premier point, par faire un bref rappel sur les politiques publiques et par comprendre dans quelle mesure le secteur des TIC doit faire partie des prérogatives de l'Etat. A partir de là, nous considérons dans un deuxième point les institutions comme réducteurs d'incertitude et nous en déduisons que la qualité des institutions joue un rôle fondamental dans la création de la valeur à partir de la technologie. Cela nous amène à considérer, dans un troisième point, l'Etat comme un acteur du progrès technologique.

**Mots-clés:** Etat, politiques publiques, TIC, création de valeur

### Abstract

To contribute to value creation, Information and Communication Technologies (ICT) must be approached from a strategic and organizational point of view, not just a technical one. It is not enough to introduce ICT to create value and contribute to the performance of an organization or the development of a territory. In this article, we focus on the role that the state and public policies can play in value creation through ICTs. For this, we begin, in a first point, to make a brief reminder on the public policies and to understand how the sector of the ICT can be part of the State's prerogatives. From there, we consider in a second point the institutions as reducers of uncertainty and we deduce that the quality of the institutions plays a fundamental role in the creation of the value starting from the technology. This leads us to consider, in a third point, the state as a player in technological progress.

**Keywords:** State, public policies, ICT, value creation.

## 1. Introduction

Les experts du développement local, les élus, ou encore les opérateurs de télécommunication s'accordent pour dire que les politiques menées en faveur des TIC jouent un rôle important dans le développement des territoires. Nous souhaitons nuancer cette affirmation en réfutant tout déterminisme technologique. Il n'est en effet pas question de rechercher l'homogénéisation des territoires par les TIC mais plutôt de déterminer les relations que les TIC entretiennent avec les pratiques sociales. Il est pour cela nécessaire de confronter ces TIC aux différences politiques, économiques, sociales et culturelles de chaque territoire. Nous insistons donc sur le fait qu'il n'existe pas une seule « bonne façon de faire » mais bien diverses façons qui doivent tenir compte des spécificités.

Les travaux sur l'ampleur et les modalités de la structuration de la société par les réseaux de communication divergent. Castells<sup>1</sup> (1998) considère que les TIC accentuent la polarisation des activités autour de grandes métropoles dans le cadre de la globalisation. Ces auteurs sont d'avis que grâce aux TIC, les entreprises peuvent accéder au marché global et s'organiser au niveau mondial. Dans ce cadre, précisent Bouquillion et Paillart (2006), « *le travail de globalisation, c'est-à-dire les tâches de coordination rendues nécessaires par le marché et par l'organisation de la production sur le plan mondial resteraient localisés* »<sup>2</sup>.

D'autres auteurs mettent plus en avant la complexité des relations entre TIC et territoires. Ainsi, Veltz<sup>3</sup> (1996) considère que les TIC contribuent au caractère relationnel de l'économie contemporaine. La création de valeur par les TIC n'est alors possible que si de nombreux échanges sont réalisés entre les acteurs économiques, en particulier les cadres des entreprises. L'espace urbain est alors au centre de ces échanges. La proximité physique des partenaires de la production ou des clients-utilisateurs participant à l'élaboration d'un produit est rendue nécessaire par la spécialisation croissante entre les firmes. Le fait que les TIC facilitent la mondialisation et par conséquent la spécialisation en fait donc des agents de la métropolisation.

Ainsi, les avis divergent sur la montée de l'économie informationnelle. Le développement des connaissances, des services postindustriels, ou de l'information est présenté comme conduisant à une économie de l'information, et même, en ce qui concerne la vision déterministe, comme le fondement d'une nouvelle forme de société, annoncée comme la société de l'information ou de la connaissance.

## 2. Politiques publiques et secteur des TIC : quel rôle pour l'Etat ?

Le secteur des TIC possède des ressemblances avec d'autres domaines de l'action publique locale, mais ce secteur possède en outre diverses spécificités. Ce secteur se caractérise par un grand nombre d'acteurs aux statuts et aux objectifs différents. Ce secteur doit-il faire partie des prérogatives de l'Etat ? Doit-il être la référence à partir de laquelle s'organisent les politiques publiques ? Pierre Muller (2003) se pose la question de savoir si l'Etat demeure un « producteur de sens » : « à partir du moment où les acteurs non étatiques de plus en plus nombreux participent à l'action publique et que l'Etat semble perdre une partie de sa capacité autonome à hiérarchiser les demandes et à encadrer les conflits, se pose la question de la superposition entre politiques publiques et Etat, et, donc, de la capacité de l'Etat à incarner une communauté de sens »<sup>4</sup>. Il faut signaler que les TIC entraînent une recomposition des rapports de forces entre les différents pouvoirs.

Les travaux de Pierre Muller (2004) sont intéressants dans la mesure où ils traitent de la problématique de la fabrication et de l'amélioration de la politique publique d'un secteur. Pierre Muller considère trois éléments pour résoudre les problèmes existants<sup>5</sup> :

- 1- Les médiateurs : ceux qui fabriquent la politique publique de ce secteur : ministres, responsables publics, acteurs privés, ONG...
- 2- La recherche du Rapport Global Sectoriel (RGS) c'est-à-dire les relations qui existent entre le secteur concerné et le Global (tous les autres secteurs). En définissant ces relations, on décode ce RGS et l'on peut identifier les problèmes existants. A ce propos, Charles Jones (1970) définit une grille séquentielle classique avec cinq étapes dont la première est l'identification des problèmes et la dernière l'évaluation.
- 3- Le référentiel : à travers les relations entre RGS, on va avoir le référentiel de la politique publique, qui est une image détectée par les médiateurs pour trouver des solutions aux problèmes posés par ce secteur.

Par ailleurs, Pierre Muller (2004) distingue trois objets de recherche en matière de politiques publiques, c'est-à-dire trois manières de construire un questionnement à propos des politiques publiques. Ces trois modes d'approche ne sont pas indépendants les uns des autres, mais suivant le choix que l'on fera, le « centre de gravité de la recherche ne sera pas le même »<sup>6</sup> :

- première approche : elle insiste sur la genèse des politiques publiques et souhaite répondre à la question suivante : à travers quels processus sociaux, politiques ou administratifs sont prises les décisions qui constituent les politiques ? Autrement dit, comment « naissent » et se transforment les politiques publiques ?
- seconde approche : il s'agit de l'étude de la « boîte noire » de l'Etat à travers la question du fonctionnement du système d'organisations publiques à travers lequel est élaborée et mise en œuvre la politique publique.
- troisième approche : elle met l'accent sur les effets des politiques sur la société. Il s'agit de déterminer en quoi la politique publique étudiée a modifié le tissu social qu'elle cherchait à affecter et dans quelle mesure ces effets sont conformes aux attentes des décideurs.

C'est cette dernière approche qui nous intéresse particulièrement, puisque nous souhaitons étudier le rôle des politiques publiques relatives au secteur des TIC et dans quelle mesure elles influent sur la création de valeur par les TIC.

### **3. Les institutions comme réductrices d'incertitude**

Dans le processus d'amélioration des performances, l'Etat joue plusieurs rôles : il définit les règles du jeu tout en étant joueur, comme l'a montré North<sup>7</sup> (1990). L'Etat est une organisation qui gère des politiques comme la recherche et la technologie, la construction d'infrastructures, l'investissement dans l'éducation... De ce point de vue, la création de valeur liée aux TIC peut être appréhendée de deux manières : soit elle est le résultat d'un « laisser-faire, laisser-innover » soit elle requiert une action spécifique de l'Etat.

La première option, qui est celle de l'école néo-classique, est aujourd'hui fortement critiquée par la nouvelle économie institutionnelle qui montre le rôle des institutions dans la croissance. Cette option a donné naissance au New Public Management, c'est-à-dire que la réforme de l'Etat est réduite à celle de son administration par l'introduction de mécanismes de marché dans son fonctionnement. La deuxième option provient du courant des néo-schumpétériens qui montrent que les ruptures technologiques permettent de « rejouer » les avantages comparatifs des nations, et que, notamment, la rupture des technologies de l'information fait reposer ces avantages sur des éléments très largement immatériels. La question qui se pose est : comment les institutions peuvent-elles créer de la valeur ? North (2005) définit les institutions comme des réducteurs d'incertitude qui

établissent des structures stables permettant l'interaction des acteurs de la société. Les institutions permettent d'identifier les opportunités en créant les incitatifs appropriés.

La technologie peut-être définie comme de la connaissance<sup>8</sup> qui selon Douglass North (2005) s'inscrit dans l'héritage culturel d'une société. Ce dernier définit la connaissance « *comme l'accumulation dans l'environnement physique et humain de régularités et de modèles aboutissant à des explications organisées d'aspects de cet environnement* »<sup>9</sup>. Les travaux de Douglass North montrent que chaque nation évolue dans sa dépendance de sentier. Il apparaît donc que la qualité des institutions joue un rôle fondamental dans la création de la valeur à partir de la technologie. Pour clarifier la nature des institutions, nous adoptons la définition de cet auteur qui distingue les institutions, comme définissant les règles du jeu, des organisations qui sont les joueurs ; ce sont les relations entre les unes et les autres qui orientent le changement institutionnel. Ces règles sont à la fois formelles et informelles (normes, conventions, codes de conduite). Des institutions formelles ne sont consistantes que si elles sont cohérentes avec les institutions informelles, ce qui donne un rôle fondamental à l'évolution des systèmes de croyance qui expriment une représentation interne du paysage humain tandis que les institutions sont la manifestation externe de celle-ci.

Selon Claude Rochet<sup>10</sup> (2007) les institutions, plus qu'un Etat de droit, définissent les conditions du retour sur investissement (création de valeur) des activités humaines. La contribution essentielle d'Adam Smith a été d'orienter la société et l'Etat vers les activités créatrices de valeur, en promouvant le travail contre la rente et en luttant contre le soutien des institutions aux situations acquises par le biais des monopoles et réglementations diverses. Injecter une dose de marché en phase avec les technologies montantes permet l'innovation institutionnelle, qui peut influencer sur le rendement des activités humaines. A l'inverse, d'un point de vue schumpétérien, si l'économie est une succession d'états équilibrés au sein d'un processus évolutionniste, la création de monopoles, de manière directe par l'Etat ou indirecte par la réglementation de l'ouverture du marché, peut contribuer à accélérer l'acquisition de connaissance, à créer et surtout à capturer la valeur par la création de rendements croissants d'adoption qui verrouillent un avantage acquis au profit de l'économie nationale dans un contexte de compétition imparfaite. Cet effet schumpétérien est confirmé à l'ère des technologies de l'information.

#### **4. L'Etat, acteur du progrès technologique**

Joël Mokyr<sup>11</sup> (1998) identifie quatre leviers par lesquels les institutions peuvent soutenir la technologie. Le premier est la capacité d'une société à générer de la connaissance nouvelle. C'est une affaire de quantité – l'investissement dans la recherche – et de statut social de la recherche : plus le chercheur est séparé de la société et son statut dévalorisé, moins sa recherche a d'impacts sur la société. Le deuxième levier est le coût d'accès à cette connaissance. Certaines cultures isolent la connaissance de la société productive alors que c'est un point commun à toutes les sociétés technologiquement avancées d'avoir eu des chercheurs sachant faire le lien entre la science et l'ingénierie. Le troisième levier est constitué des incitatifs que met en place la société pour soutenir l'innovation. L'histoire de la technologie est celle des gagnants qui ont été récompensés par la reconnaissance publique ou la fortune matérielle. Enfin, le dernier levier est la diffusion de l'innovation. Toute innovation se heurte à des résistances au changement, les bonnes, celles qui contribuent au processus de sélection, mais aussi les mauvaises, celles des rentiers du système en place, qu'ils soient directement mis en cause dans leurs prérogatives ou indirectement, par exemple, par l'hégémonie qu'a acquis aujourd'hui un certain fondamentalisme anti-industriel qui jette la suspicion sur toute innovation.

La combinaison de l'évolution de la technologie et de l'évolution de l'Etat est donc un puissant accélérateur d'innovation et peut faire l'objet d'une stratégie délibérée. Dans le cas inverse, le progrès s'arrête.

Depuis 1974 et la fin du trend de croissance ininterrompu, l'économie n'est plus seulement dépendante de l'accès aux ressources et de la capacité à mobiliser des gisements inexploités de technologies, elle n'est plus tirée par une conjoncture porteuse mais poussée par l'offre qui doit elle-même trouver sa propre valeur d'usage. Moses Abramovitz<sup>12</sup> (1986) montre que l'hypothèse simple du rattrapage ne fonctionne plus et qu'il faut introduire un autre déterminant important : les « capacités sociales » (*social capabilities*). Abramovitz avait en tête le rattrapage des pays industrialisés ayant un potentiel élevé sur les Etats-Unis. Ce potentiel est défini par l'importance du retard technologique multiplié par les capacités sociales. Si l'on ne prend en compte que le retard technologique, l'effet de rattrapage est autolimitant. Par contre, les capacités sociales ne diminuent pas avec le rattrapage : le rattrapage et l'accroissement de la productivité peuvent avoir un effet positif sur l'accroissement des capacités sociales qui fait que les pays suiveurs peuvent rattraper les pays leaders. Cet accroissement des capacités sociales est lié aux institutions, à l'éducation notamment et à la qualité des politiques publiques de soutien au développement technologique.

Ainsi, les politiques publiques ne sont plus confinées à un rôle de gestion et retrouvent leurs lettres de noblesse pour se voir réattribuer une capacité d'orientation du cours des choses : ce sont les politiques publiques, la qualité des institutions, qui vont, en dernière analyse, expliquer pourquoi, en période de mutation technologique, certains pays forgent l'avenir sur la frontière technologique, d'autres rattrapent et enfin d'autres déclinent.

## 5. Conclusion

La croissance des pays développés a été accélérée par la priorité accordée aux technologies de l'information et au savoir, ces deux éléments constituant une source de création de richesse et de gain de compétitivité. En effet, les TIC et le savoir occupent de nos jours une place importante dans les processus de développement économique et social et constituent des facteurs décisifs de transformation rapide des modèles économiques et sociaux grâce à leur capacité à accélérer la circulation de l'information et à leurs effets transversaux sur tous les secteurs de l'industrie et des services.

Nous retenons de cet article que l'Etat joue un rôle important dans la capacité à tirer profit des TIC et à permettre le développement des territoires. C'est en effet à travers des politiques publiques adaptées et des institutions de qualité que les TIC peuvent créer de la valeur. Parmi les mesures que doit prendre l'Etat, on peut citer la réforme des institutions, la mise en place d'un cadre législatif incitatif à l'investissement, la mise en place de lois et de réglementations conformes aux exigences internationales... Ainsi, à travers des choix stratégiques pour le développement du secteur des technologies de l'information et de la communication, l'Etat obtient le rôle d'acteur actif dans la société de l'information et de la connaissance.

En effet, le rôle de l'Etat ne se limite pas à une diffusion passive des technologies de l'information et de la communication au sein de la population, de l'entreprise et de l'administration, qui se traduirait simplement par une importation massive d'équipements. Il s'agit plutôt de mener une stratégie cohérente et globale favorisant l'intégration et l'appropriation de ces technologies par toute la société, ainsi que l'émergence d'un pôle de production, de recherche et d'innovation.

---

## Références bibliographiques

- <sup>1</sup> Castells (1998), La société en réseaux, Fayard, 671 p.
- <sup>2</sup> Philippe Bouquillion, Isabelle Paillart, Le déploiement des TIC dans les territoires – Le rôle des collectivités, Presses universitaires de Grenoble, 2006, p. 6.
- <sup>3</sup> Veltz Pierre, Mondialisation, villes et territoires, PUF, Paris, 1996, 264 p.
- <sup>4</sup> Pierre Muller, Les politiques publiques, Paris, PUF, 2003, p. 163.
- <sup>5</sup> Pierre Muller, Les politiques publiques, Seuil, 2004.
- <sup>6</sup> Ibid. p. 87.
- <sup>7</sup> Douglass North, Le processus de développement économique, Editions d'organisation, 2005, p. 35.
- <sup>8</sup> Voir à ce sujet Joël Mokyr, Science, Technology, and Knowledge : What Historians can learn from an evolutionary approach, Presented to the Conference on The Evolution of Science, Santa Fe, 1998.
- <sup>9</sup> Douglass North, op.cit.p. 35.
- <sup>10</sup> Claude Rochet, L'innovation, une affaire d'Etat. Gagnants et perdants de la troisième révolution industrielle, Edition L'Harmattan, 2007.
- <sup>11</sup> Joël Mokyr, Science, Technology, and Knowledge : What Historians can learn from an evolutionary approach, Conference on The Evolution of Science, Santa Fe, 1998.
- <sup>12</sup> Moses Abramovitz, Catching up, Forging Ahead and Falling Behind, in The Journal of Economic History, pp. 385-406.