QUADERNI

Quaderni
Communication, technologies, pouvoir

75 | Printemps 2011
Le Parlement face aux TIC

Persistance des controverses parlementaires autour des techno-réseaux : des origines à nos jours

Tiphaine Zetlaoui

OpenEdition Journals

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/quaderni/390
DOI : 10.4000/quaderni.390
ISSN : 2105-2956

Éditeur
Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme

Édition imprimée
Date de publication : 5 avril 2011
Pagination : 9-15

Référence électronique
Tiphaine Zetlaoui, « Persistance des controverses parlementaires autour des techno-réseaux : des origines à nos jours », *Quaderni* [En ligne], 75 | Printemps 2011, mis en ligne le 05 avril 2013, consulté le 01 mai 2019. URL : http://journals.openedition.org/quaderni/390 ; DOI : 10.4000/quaderni.390

Tous droits réservés

persistance des controverses parlementaires autour des techno-réseaux : des origines à nos jours

Tiphaine Zetaloui

Docteure en Sciences politiques (Paris 1)
Enseignante à l'ISCOM Lille
GERIICO (Lille3),
CEDITEC (Paris-Est-Créteil)

Depuis la découverte par C. Chappe en 1792 du télégraphe optique, les réseaux de télécommunication suscitent de nombreux débats au sein de la classe politique française. En nous intéressant à l'histoire parlementaire de ces discussions, nous montrerons dans quelle mesure leur mode de structuration symbolique et organisationnel a évolué. Si les controverses actuelles font en grande partie écho à celles qui existaient il y a plus de deux siècles, il n'en demeure pas moins que le rôle du Parlement s'est modifié en raison de la transformation du paysage institutionnel et technique en matière de techno-réseaux. De ce fait, en analysant deux types de débats relatifs à la question des usages et celle du développement des infrastructures, nous verrons jusqu'à quel point le Parlement se trouve aujourd'hui confronté à une situation des plus paradoxales et complexes en matière de technologies numériques. Si le développement de dispositifs spécialisés dans le domaine des technologies de l'Information et de la Communication (TIC) a renforcé le champ d'action du Parlement, celui-ci n'aurait-il pas été en même temps fragilisé voire réduit ?

Des « techno-pratiques » en débats

Des controverses récurrentes

Le premier débat sur les télécommunications a lieu à la Convention en 1793 et porte sur les pratiques d'utilisation du télégraphe optique. Le député J. Lakanal présente un projet de loi dans lequel il défend l'invention de C. Chappe qui obtient l'approbation des députés et notamment celle de L. Carnot, membre du Comité de Salut public délégué aux armées. Plusieurs facteurs

sont à l'origine de cet accord. L. Carnot en tant que co-fondateur de l'École Polytechnique se laisse facilement séduire par le discours élogieux du député J. Lakanal[1]. La France est en guerre, l'invention est présentée comme un outil qui apporterait la victoire en facilitant les échanges d'informations entre les différentes zones de bataille. Toutefois, malgré l'adoption du projet de loi et le développement des lignes, l'entreprise Chappe reste dans une situation financière très précaire. L'engouement retombe, le scepticisme prend place et en 1807, un plan d'arrêt des lignes sur dix ans est commandité par le premier consul.

La technique télégraphique cristallise des enjeux institutionnels qui suscitent à la fois scepticisme et engouement. Tout d'abord, il a fallu plus d'un an aux gouvernants pour prêter à l'invention de C. Chappe une attention particulière qui reste malgré tout plus le fruit du hasard que le fait d'une commande politique. Ensuite, C. Chappe doit constamment prouver l'utilité de son invention qui est sans cesse remise en question. Ce sont d'ailleurs les difficiles épreuves auxquelles son entreprise est confrontée qui le poussent à se suicider en 1805. Par la suite, alors que le Télégraphe réussit à faire ses preuves avec la création d'une Administration nationale des Télégraphes décidée par l'Assemblée, le réseau est confronté au problème de la concurrence et est délaissé au profit du télégraphe électrique[2].

Force est de reconnaître que ces types de problématiques traversent les siècles et gardent toute leur actualité en 2010. Malgré la promulgation par les responsables politiques d'une « société de la communication » et l'explosion des Technologies de l'Information et de la Communication, bon nombre d'entre elles restent à l'état d'expérimentations. Si depuis les années 90, les rapports parlementaires font état de manière quasi systématique des expériences menées souvent avec succès dans des villes « laboratoires », l'adoption d'une norme nationale qui permettrait la généralisation de ces services numériques[3] est problématique en soi notamment en raison de leur impressionnante diversité qui ne cesse de s'accroître. Peu d'entre eux seront choisis pour être massivement diffusés ou simplement localement maintenus car une technique qui a été développée n'est jamais à l'abri des critiques. Par exemple, le Plan Câble amorcé en 1982 a dû être abandonné en raison de son coût abyssal et du succès de la chaîne concurrente Canal plus alors qu'il offrait une large palette de services audiovisuels.

Par ailleurs, la question soulevée autour de l'intérêt porté aux usages d'une technique est fortement corrélée à la problématique des publics ciblés. L'intérêt d'une technique peut être reconnu, toutefois, son domaine d'application prête à discussion. Ainsi pour bon nombre de sénateurs au XIX^{e} siècle, le télégraphe devait rester l'apanage des services de sécurité militaire et intérieure de l'État. Le sénateur Le Verrier invoque plusieurs raisons. D'un point de vue technique, il explique que l'ouverture du réseau n'est pas possible car sa capacité est limitée. Une utilisation abusive risquerait de compromettre le bon fonctionnement des services de l'État. En outre, sa diffusion poserait des problèmes démocratiques car ce sont surtout les spéculateurs qui se l'accapareraient selon lui, pour accroître leur pouvoir économique en pratiquant des transactions financières. Par la suite, si l'argument technique est levé avec le télégraphe électrique qui bénéficie d'une capacité

de transmission beaucoup plus grande, l'argument sécuritaire reste décisif du moins jusqu'au 29 novembre 1850. Cette date représente un tournant majeur puisque le réseau est ouvert au public sous certaines conditions[4]. Encore une fois, ces problématiques réapparaissent à l'époque contemporaine dans les débats au sein des deux assemblées. Certaines pratiques d'internautes telles que le téléchargement sont dénoncées par une majorité de parlementaires car elles fragiliseraient l'économie industrielle de la sphère culturelle. Par ailleurs, l'existence de sites de diffusion d'informations tels que WikiLeaks est remise en cause car elle menacerait la sécurité des pays en divulguant des documents confidentiels relevant du secret-défense. Analysons maintenant les logiques institutionnelles qui traversent ces débats.

Des débats porteurs de contradictions structurelles

Les parlementaires ne sont pas les seuls acteurs à peser sur la réglementation des techno-réseaux. Les membres du gouvernement jouent un rôle indéniable dans ce domaine. À cet égard, les relations entre le Parlement et le gouvernement sont structurellement ambiguës. De nombreux travaux d'universitaires ont étudié la question en mettant en avant l'inversion des rôles et des pouvoirs attribués au Parlement et au gouvernement[5]. Comme nous l'avons précédemment souligné, les ministres sont intervenus de manière significative dans les arbitrages législatifs concernant l'usage du télégraphe. C'est toujours le cas à la fin du XX^{e} siècle, comme le montre J. Barreau dans son livre *La réforme des PTT*[6]. L'auteur explique ainsi comment la réforme relative à la libéralisation totale du secteur survenue en 1996 s'est en partie décidée au niveau gouvernemental avec l'organisation interministérielle de réunions syndicales (SUD-PTT, CFDT…). Ce problème de frontières s'accentue avec le développement des autorités de régulation indépendantes intervenant dans le secteur des télécommunications (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, Autorités de Régulation des Communications Électroniques et des Postes, Conseil Supérieur de l'Audiovisuel…), leurs cahiers des charges étant édictés par les membres du gouvernement. De plus, si les compétences du Parlement sont consolidées avec la création de commissions spécialisées missionnées pour produire régulièrement des rapports sur ces questions[7], les fonctions du Parlement s'inscrivent dans une logique de fragmentation institutionnelle des pouvoirs qui n'est pas dénuée de contradictions. Les parlementaires doivent non seulement composer avec les instances gouvernementales mais aussi s'ajuster aux valeurs « apolitiques » que les autorités de régulations indépendantes incarnent. Or, comme nous allons le montrer, les idéologies politiques en matière de régulation des TIC sont reconduites au sein de l'arène parlementaire qui, de par sa raison d'être, ne peut que les légitimer. Rajoutons à cela le manque de compatibilité qui existe entre les valeurs technophiles que défendent certains députés[8] (transparence et communication numériques….) et les valeurs républicaines telles que celle de Liberté dont le conseil constitutionnel est garant. La vision révolutionnaire que ces députés portent à l'égard des TIC suppose que l'on entretienne un rapport exclusif avec elles, ce qui de fait est incompatible avec le principe de liberté qui doit garantir la pluralité des pratiques et des supports.

La politisation des débats sur la régulation des infrastructures

Le maintien des conflits idéologiques traditionnels ?

La question du développement des télécommunications se subordonne à celle de leurs financements. Comme le montre P. Musso, les débats dans ce domaine se structurent de manière « tripartite » et ce, quasiment depuis la découverte par C. Chappe du télégraphe optique[9]. Les trois positions idéologiques qui s'affrontent sur la question de la régulation des infrastructures s'expriment à travers une conception libérale, interventionniste ou mixte. Historiquement, ce type de débat a pris toute sa consistance avec le téléphone dont le financement a été particulièrement problématique[10]. Une série de débats parlementaires a lieu à ce sujet dans les années 1910/20 entre un groupe de députés libéraux qui encouragent sa privatisation, un autre constitué de députés socialistes relayés par des syndicats qui défendent sa nationalisation et un troisième groupe porté par L. Blum et V. Auriol qui soutiennent la solution mixte prônée dans le rapport d'H. Fayol. Or, malgré la libéralisation totale du secteur survenue en 1996 et la création des autorités de régulation indépendante, nous pouvons constater que ce type de débats perdure encore au début du XXI^{e} siècle. En 1997, la régulation des infrastructures « haut débit » se réalise au niveau territorial selon trois modèles juridiques. Ainsi la collectivité fait-elle appel soit à une Délégation de Service Public, soit à une Société d'Économie Mixte sous un contrat d « affermage » soit à un marché de services. Si les deux premiers types de contrats obéissent à une logique mixte, le recourt à une SEM par la collectivité induit une gestion d'exploitation des infrastructures plus managériale que celle d'une DSP[12]. Ces deux visions donnent lieu à des affrontements politiques entre les présidents de certaines collectivités locales d'obédience socialiste et libérale. Quant au marché de services, il repose sur une logique strictement libérale[14] et ne manque pas en ce sens de susciter de vives critiques dans le clan des députés socialistes qui ont fini par obtenir son interdiction en 2004. Ces trois types de montages juridiques qui alimentent bon nombre de procès territoriaux, sont la preuve que la question de la régulation des infrastructures ne s'effectue pas avec l'esprit de neutralité que les élus revendiquent pourtant dans leurs rapports gouvernementaux et parlementaires qui a donné lieu à ce titre à la création d'autorités indépendantes.

Limites et dysfonctionnements du système législatif

En matière de régulation territoriale, le législateur est confronté à plusieurs types de problèmes. Tout d'abord, il a souvent du mal à devancer les pratiques d'acteurs. A propos du télégraphe optique, alors que l'administration Chappe est nationalisée, il n'existe pas de cadre législatif réglementant la gestion des lignes. A. Ferrier profite ainsi du vide juridique pour créer en 1832 « L'Entreprise Générale des Télégraphes publics de jour et de nuit » et développer une ligne Paris-Rouen. L'Assemblée réagit en promulguant une loi interdisant l'exploitation par des entreprises privées de lignes télégraphiques. Elle ne sera toutefois appliquée qu'en 1937, jusqu'à lors l'entreprise Ferrier poursuit tant bien que mal ses activités. Ce type de situation s'accentue avec la libéralisation et

l'explosion du secteur des télécommunications. Profitant du flottement juridique induit par la loi Voynet de 1999 en matière d'exploitation territoriale d'infrastructures, un certain nombre de collectivités ont eu recours à des contrats de marché de services. Ce type de contrat avait déjà été largement diffusé après le vote de la loi les interdisant[15]. Ensuite, le législateur doit concilier avec d'autres institutions. Au niveau national, les autorités de régulation indépendantes, en constante progression, jouent un rôle réglementaire de plus en plus important ; elles ont ainsi un pouvoir de régulation en attribuant des lignes aux opérateurs et de sanctions en intervenant lorsque les règles concurrentielles du marché ne sont pas respectées. Au niveau européen, il existe un important dispositif de production de normes (Parlement et Conseil européens) et de sanctions (Cour de justice de l'U.E.). La justice européenne a joué un rôle majeur en matière de régulation tarifaire du « haut débit ». La loi française a été ainsi modifiée en 2004 à la suite du jugement par la Cour de justice du procès intenté par France Télécom au Grand-Nancy. France Télécom a été condamné pour abus de pouvoir en matière de couverture territoriale numérique[16].

La nature des enjeux qui ont animé les débats parlementaires sur les techno-réseaux est donc restée quasiment inchangée depuis le début du XVIII^{e} siècle. Ce constat semble expliquer la situation complexe dans laquelle se trouvent aujourd'hui les parlementaires qui continuent à garantir la pérennité des valeurs traditionnelles et à légitimer le fonctionnement de leurs conditions de production alors qu'ils doivent par ailleurs intégrer des règles et des enjeux qui s'opposent de plus en plus à elles. Le Parlement français apparaît ainsi en ce sens, un parfait modèle d'institution en porte-à-faux face au développement d'un objet technique dont les logiques d'innovation et de diffusion sont peut-être les plus fortes et à ce titre les plus insaisissables.

N · O · T · E · S

1. J. Lakanal explique ainsi que « *Depuis plusieurs années, le citoyen Chappe travaillait à perfectionner le langage des signaux, convaincus que, porté au degré de perfection dont il est susceptible, il peut être d'une grande utilité dans une foule de circonstances, et surtout dans les guerres de terre et de mer, où de promptes communications et la rapide connaissance des manœuvres peuvent avoir une grande influence sur le succès…* ». *Archives Parlementaires, Convention nationale*, séance du 26 juillet 1793, t. LXIX, pp. 544-545. Citées par P. MUSSO in *Télécommunications et philosophie des réseaux : la postérité paradoxale de Saint-Simon,* PUF, 1998, p. 251.

2. En novembre 1944, les membres d'une commission d'enquête mandatés par le gouvernement composés de physiciens, d'économistes, de députés et du ministre de l'Intérieur encouragent l'adoption du télégraphe électrique qui est très développé en Grande-Bretagne, en Allemagne et aux États-Unis.

3. Le rapport du Sénat « Maîtriser la société de l'information : quelle stratégie pour la France ? » édité en 1996 et présidé par P. Laffitte fait spécifiquement mention des différentes expériences qui ont été menées par des collectivités territoriales en manières d'activités numériques.

4. En 1850, le ministre F. Barrot présente un projet de loi sur la télégraphie privée qui est très bien accueilli par l'Assemblée. Le ministre parle notamment « *des avantages réels que le télégraphe électrique présente à l'industrie, au commerce, à toutes les relations sociales* » in LAVIAILLE de LAMEILLERE. *Documents législatifs sur la télégraphie électrique en France.* Paris : Auguste Durand et Eugène Lacroix, 1865, p. 15. La loi est votée le 29 novembre 1850 et le 1er article stipule qu'« *il est permis à toute personne dont l'identité est établie de correspondre au moyen du télégraphe électrique* ».

5. Y. Meny, *Le système politique français,* Paris : Montchrétien, 2000.

6. J. Barreau, *La réforme des PTT*, Paris : La Découverte, 1995.

7. Il existe sein du Parlement, des groupes d'étude (« Médias et Nouvelles Technologies », « Poste et communication électronique ») et des commissions d'experts qui produisent des rapports scientifiques et techniques sur la question des TIC. Des comités de consultations sont également régulièrement organisés entre les parlementaires et les professionnels, les entreprises, les associations... du secteur des télécommunications.

8. La vision technophile se retrouve quasiment dans tous les rapports parlementaires de manière plus ou moins dominante. T. Zetlaoui. *Les pouvoirs politiques face aux TIC. L'État, les collectivités locales et le développement des techno-réseaux : des origines à nos jours,* Édition universitaire européenne, 1998.

9. P. Musso, Télécommunications et philosophie des réseaux : la postérité paradoxale de Saint-Simon, op. cit. p. 257.

10. Le ministre des Postes et Télégraphes A. Millerand rédige un rapport en 1900 dans lequel il explique que l'État est incapable de financer le développement du téléphone in Ministère du Commerce, de l'Industrie des Postes et des Télégraphes, Rapport au président de la République sur les conditions du fonctionnement de l'administration des postes et des télégraphes, 12 mai 1900, p. 14.

11. Il s'agit de gérer les PTT comme une entreprise en lui conférant un budget annexe qui lui donnera une autonomie financière. H. Fayol, *L'incapacité industrielle de l'État : les PTT*, Paris : Dunod, 1921.

12. En recourant à une société d'économie, les collectivités sont immédiatement propriétaires des infras-

tructures et peuvent ainsi avoir une gestion directe, ce qui n'est pas possible dans le cas d'une délégation de service public étant donné qu'elles sont propriétaires des réseaux au bout de 20 ans.

13. Pour illustration le procès survenu à la suite d'un changement de majorité en 2002 entre la région Picardie et le département de la Somme.

14. La collectivité agit à très court terme avec des investissements très réduits sans être propriétaire des infrastructures.

15. Plusieurs moutures de loi ont vu le jour entre la loi « Voynet » (art. L 1511-6) votée le 25 juin 1999 et la loi « de confiance pour l'économie numérique » votée le 21 juin 2004 (Art. L-1425-1).

16. France Télécom intente en 1997 un procès au Grand-Nancy qui n'a pas fait appel à l'opérateur universel qui selon lui, aurait dû intervenir pour combler les zones de carences. Les tribunaux français donnent dans un premier temps raison à France Télécom qui perd son procès au niveau européen.

R · É · S · U · M · É

La nature des débats parlementaires en matière de techno-réseaux a peu changé en deux siècles, toutefois le rôle du Parlement s'est quant à lui, complexifié en raison de l'accentuation des logiques paradoxales qui le traversent. Si d'un côté les parlementaires doivent garantir la pérennité des conditions traditionnelles de productions des valeurs de la République, ils doivent en même temps de plus en plus intégrer des logiques qui les remettent en cause.

Summary

Although parliamentary debate regarding technological networks has not changed dramatically over the last two centuries, the role of Parliament itself has grown ever more complex due to a heightening of the paradoxes which it is subject to. While parliamentarians must ensure the durability of traditional conditions of republican value production, they are increasingly expected to integrate systems which call the latter into question.