

La transition numérique, docteur Jekyll et Mister Hyde de l'aménagement territorial

Par **Didier CELISSE**

Banque des Territoires, Caisse des Dépôts et Consignations

Dans *L'Étrange cas du docteur Jekyll et de M. Hyde* publié en 1886, Robert Louis Stevenson invente un mythe qui sera repris à de nombreuses reprises au cinéma, au théâtre, dans la chanson... et dans l'imaginaire collectif. Quand on constate tout ce que suscite le numérique depuis plusieurs années, et plus encore aujourd'hui, on se dit que le mythe de l'estimé Dr Jekyll et de l'abominable Hyde s'applique également très bien à ce sujet...

Le numérique est un sujet qui fascine autant qu'il inquiète. Qui est caricaturé autant qu'il est complexe à définir. Qui semble offrir autant de promesses qu'il effraie par sa puissance destructrice supposée et réelle. Le dire ou l'écrire apparaît désormais comme enfoncer une porte ouverte, mais cela sonne en même temps tellement juste : le « numérique » chamboule tout. Rien ni personne n'est épargné. Vu comme une chance par certains, vécu comme une contrainte ou un risque par d'autres..., il ne laisse personne indifférent. Et ce n'est certainement pas la récente crise sanitaire liée au Covid-19 qui viendra démentir cela. Imagine-t-on deux secondes ce qui se serait produit si cette crise était arrivée vingt ans plus tôt, ou même dix ou encore cinq ans plus tôt ? Comment aurait-on pu alors télétravailler ? Comment se seraient organisées la continuité pédagogique de nos enfants ou les téléconsultations médicales ? Comment aurions-nous pu continuer à maintenir le lien avec nos familles, nos amis ? À quel contenu culturel et à quelle « offre » de divertissement aurions-nous eu alors accès ?

Mais cela pose également de nombreuses questions dont une, particulièrement : comment éviter qu'une inégalité d'accès au numérique et d'appropriation de ce formidable outil ne crée des ruptures (encore plus) profondes dans nos sociétés et entre nos territoires ?

Les territoires, justement... Depuis de nombreuses années, ils n'ont pas échappé à ce puissant mouvement. Ils ont été sérieusement secoués par cette lame de fond qui redessine les frontières, les champs d'action, les façons de faire, les services, les attentes des citoyens... Certains territoires se sont engagés activement, alors que d'autres ont plutôt subi ; mais tous, volontairement ou non, se sont retrouvés embarqués dans un processus inarrêtable de transition numérique.

La couverture numérique des territoires, le préalable

Tout cela a d'abord commencé par la question de la couverture numérique du pays et de ses territoires, dans toutes leurs diverses complexités. C'est évidemment le préalable à toute « transition numérique ». Il n'y a probablement plus un élu ou un service de collectivités qui n'ait été interpellé par des citoyens en recherche légitime d'une couverture ou d'un accès de qualité. C'est même devenu un des premiers critères de choix du lieu d'installation pour les particuliers, et bien sûr pour les entreprises. Ce sujet de couverture numérique a fait – et continue de faire – l'objet d'une très grande attention de la part de l'État et des collectivités territoriales.

La couverture numérique complète du territoire en haut débit fixe a donné lieu au cours des années 2000, et depuis lors, à de nombreuses initiatives des collectivités soutenues par la Caisse des Dépôts, puis au plan France Très Haut Débit lancé par le gouvernement en 2010 et mis en

œuvre conjointement par les opérateurs privés, l'État et les collectivités territoriales. À la suite de l'ouverture du secteur des télécommunications à la concurrence en 1998, l'opérateur historique a dû adapter le réseau téléphonique pour permettre à tous les Français de disposer d'un accès Internet à haut débit *via* l'ADSL. Le gouvernement de l'époque avait alors délégué à la Caisse des Dépôts la mission de soutenir en ingénierie et en investissements les collectivités locales soucieuses d'éviter le désastre d'une France à deux vitesses, avec notamment une France rurale privée d'accès à Internet. Une très forte dynamique d'investissement public et privé s'en est suivie pendant dix ans, permettant aux territoires concernés de bénéficier à la fin des années 2000 d'une remarquable couverture en ADSL fournie par divers acteurs, même si évidemment tous les territoires n'ont pas été logés à la même enseigne. Ce volontarisme de certains territoires a été accompagné par une succession de travaux législatifs visant à créer une sécurité juridique pour les collectivités, à instaurer la confiance des consommateurs et des entreprises, à faciliter le partage des réseaux et la réutilisation des ouvrages de génie civil, à renforcer les pouvoirs du régulateur des télécoms (l'Arcep), puis, plus récemment, à ouvrir les données publiques et à protéger la neutralité d'Internet. En 2010, l'État français prend de façon encore plus grande la mesure de son rôle sur les réseaux d'accès Internet, avec la mise en œuvre du Programme national très haut débit, devenu plan France Très Haut Débit en 2013. Ce plan affiche une grande ambition : faire bénéficier tous les Français d'un accès au numérique en « très haut débit », avec la même qualité d'accès dans tous les territoires, qu'ils soient urbains, ruraux ou montagneux. En pratique, il s'agit de remplacer en moins de quinze ans les quelques 30 millions de lignes téléphoniques en cuivre par autant de lignes de fibre optique, seule technologie capable de transporter sur longue distance des flux de données en croissance exponentielle. Le choix a alors été fait d'un déploiement concomitant de cette nouvelle « infrastructure essentielle » dans les zones urbaines (réservées aux opérateurs privés) et dans les zones péri-urbaines et rurales. Pour celles-ci, qui représentent 90 % du territoire français (les opérateurs avaient alors, en 2011, désigné 3 600 communes lors de l'« Appel à manifestation d'intérêt », 32 000 restant ainsi à la charge des collectivités), le pilotage du déploiement a été confié aux collectivités territoriales, l'État leur apportant un soutien méthodologique, et un soutien financier de 3,3 Mds € sur les fonds du Grand emprunt de 2009. Ce fut aussi l'occasion pour les investisseurs de venir s'intéresser de près à ce type d'actifs, jusqu'alors plutôt considérés comme risqués. La présence de la Caisse des Dépôts aux différents « tours de table » de ces projets a permis de sécuriser et de rassurer ces investisseurs avec, pour conséquence, un effet de levier incontestable (pour 1 euro investi par la Caisse des Dépôts, c'est en moyenne 11 euros qui sont investis au total par les différents acteurs). Il en a résulté une accélération des projets, et donc de la couverture des territoires.

Docteur Jekyll, d'un côté, avec ces programmes volontaristes, certes, mais quand même Mister Hyde, de l'autre, puisqu'en dépit de tous ces efforts, de nombreux territoires restent encore peu ou mal couverts, ce qui entraîne une fracture numérique persistante. Plusieurs études ont bien pointé l'impact de la disponibilité du Très Haut Débit dans un territoire sur différents éléments très concrets comme la création d'entreprises, le niveau de chômage et plus globalement l'attractivité du territoire. Ainsi, à la fin de 2013, une étude de la Caisse des Dépôts a montré que la présence d'un RIP (réseau d'initiative publique) sur un territoire constituait un élément important de la consolidation du tissu économique⁽¹⁾.

Cependant, le chemin entrepris par la France commence à porter ses fruits. Les données du Panorama 2020 du marché des fibres présentées en mai dernier par le FTTH Council Europe révèle une nette amélioration de la position de la France.

(1) <https://www.caissedesdepots.fr/impact-territorial-des-reseaux-dinitiative-publique-rip-synthese-janvier-2014>

En effet, en septembre 2019, la France a pris la première place des 28 pays d’Europe pris en compte dans l’étude, en ce qui concerne le nombre de foyers raccordés. Elle dépasse ainsi l’Espagne, qui était à cette première place les années précédentes. À noter que sont prises en compte les connexions FTTH (fibre jusqu’à l’abonné) ainsi que les connexions FTTB (fibre jusqu’en bas de l’immeuble), et que la France utilise principalement cette première technologie.

General Ranking: FTTH/B Homes passed

European ranking in terms of FTTH/B Homes passed over time (in million homes)
Data comparison between Sept. 2015 and Sept. 2019

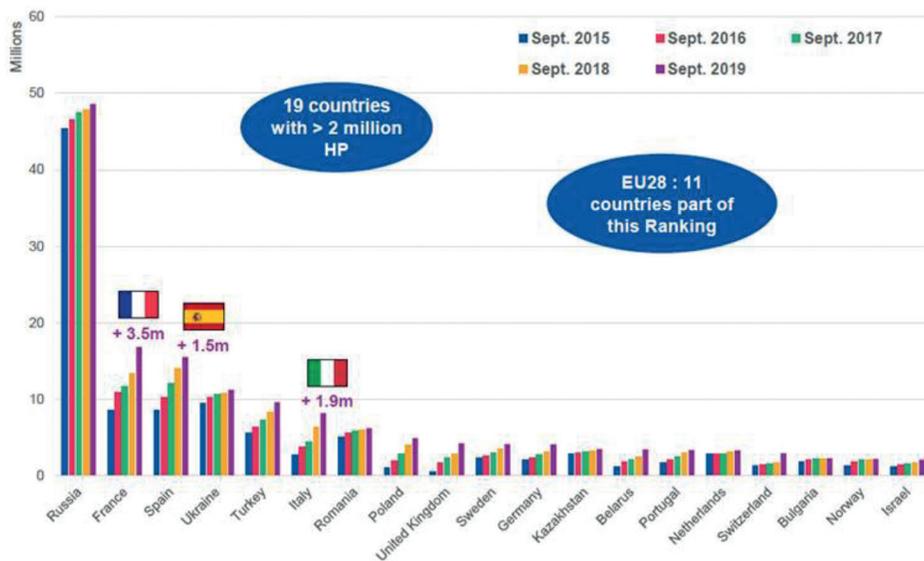


Figure 1 - © IDATE DigiWorld 2020.

En termes de couverture, rapportée à la population, les choses sont un peu différentes, puisque le nombre de foyers connectés est rapporté au nombre d’habitants. La France affiche ainsi 57,1 % de couverture, ce qui est au-dessus de la moyenne de l’Europe des 28 (qui est à 39,4 %) et de la moyenne de l’Europe des 39 (qui est à 49,9 %).

La résorption de la fracture numérique mobile est également une préoccupation constante des élus depuis une dizaine d’années, et plus récemment une priorité fixée par le Président de la République lui-même. Cette question est peut-être même encore plus prégnante que celle décrite ci-dessus pour le très haut débit fixe. Elle se traduit pour l’utilisateur par l’incapacité à téléphoner, à consulter des sites Internet ou à utiliser certaines applications en mobilité. Ce sont les fameuses « petites barres » du téléphone portable qui viennent à manquer et sont synonymes d’un service dégradé ou absent. Voilà là aussi une belle opposition Jekyll/Hyde entre les chanceux qui ont accès à la 4G, le plus souvent dans les grands centres urbains, et ceux qui, en zone blanche, n’ont même pas de connexion 2G.

La réduction de cette fracture numérique mobile passe nécessairement par un engagement de la part des quatre grands opérateurs mobiles pour une couverture mobile de qualité. La problématique n’est pas tout à fait la même que pour la couverture « fixe » du territoire, puisqu’il s’agit ici, non pas de « tirer » de la fibre optique jusqu’aux domiciles et aux entreprises, mais d’utiliser au mieux un spectre de fréquences (attribuées aux opérateurs lors d’enchères souvent fort coûteuses), en

General Ranking: FTTH/B Coverage

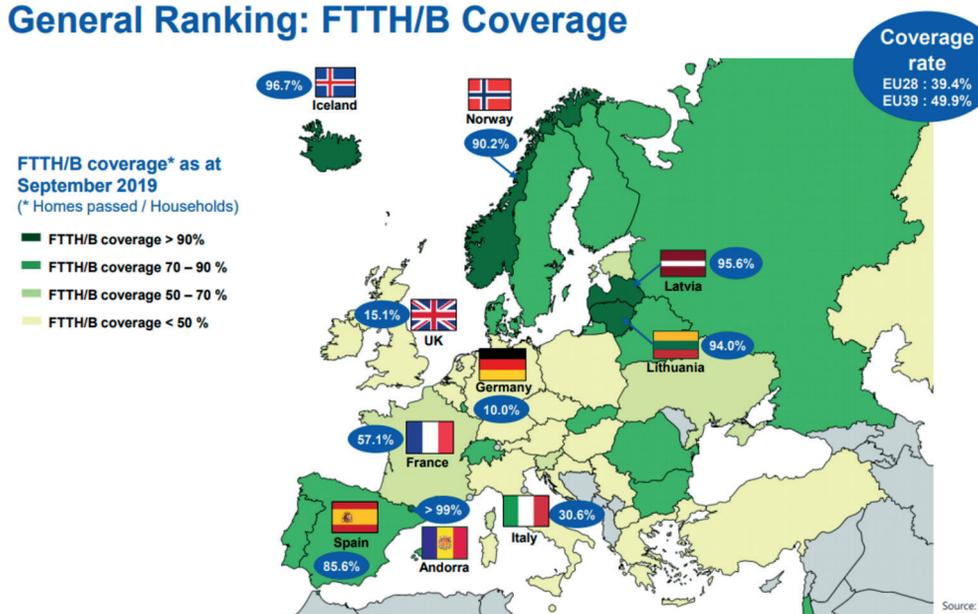


Figure 2 - © IDATE DigiWorld 2020.

contraignant ces mêmes opérateurs à respecter des critères de couverture.

Afin de renforcer la couverture mobile sur les territoires, plusieurs plans nationaux se sont succédé jusqu'à celui de janvier 2018 dans lequel le gouvernement, l'Arcep et les opérateurs mobiles sont parvenus à un accord visant à généraliser la couverture mobile de qualité pour tous les Français. Ce « New Deal mobile » prévoit notamment un dispositif de couverture ciblée par lequel chaque opérateur mobile s'est engagé à construire, jusqu'en 2026, 5 000 sites mobiles, dont au moins 2 000 seront mutualisés entre les quatre opérateurs mobiles disposant de licences. Cela doit correspondre à un total de près de 10 000 pylônes supplémentaires sur tout le territoire. Ce dispositif d'amélioration de la couverture en téléphonie mobile comporte de nouveaux engagements des opérateurs mobiles pour améliorer la couverture mobile métropolitaine. Dans le cadre de ce dispositif de couverture ciblée, les collectivités territoriales ont un rôle important d'identification des sites à couvrir en priorité par les opérateurs mobiles.

Ainsi, il s'agira de privilégier la couverture de la population qui reste en zone blanche, et ensuite de privilégier la couverture des zones touristiques, les zones d'activité économique et les lieux d'activités de loisirs qui sont encore mal ou peu couverts.

C'est la raison pour laquelle un certain nombre de collectivités territoriales ont lancé des études de couverture qui leur permettent de déterminer leurs priorités. Ainsi, la région Hauts-de-France a lancé le projet « Tu captes ? ». Gratuite et participative, cette application mobile permet à chaque habitant de la région de mesurer la qualité du réseau de son opérateur et de comparer les quatre opérateurs de téléphonie mobile à l'endroit où il se trouve. La Caisse des Dépôts a co-financé une partie de ces études et a, par ailleurs, publié une brochure pédagogique, à destination des collectivités, sur la couverture, notamment 4G, des territoires, laquelle est téléchargeable sur le site de la Banque des Territoires : <https://www.banquedesterritoires.fr/resorption-des-zones-blanches-mobiles-4g>

Cette étude permet de simuler sur des territoires précisément délimités un certain nombre d'éléments :

- La « bonne » couverture du service de données mobiles en technologie 4G ;

- Les zones blanches restantes ;
- L'identification des sites nécessaires pour couvrir en priorité la population des zones blanches.

Le prochain sujet de couverture mobile sera celui de la 5G, risque d'une nouvelle fracture... et d'une nouvelle opposition Jekyll/Hyde.

Les services numériques

Consécutivement, ou parfois parallèlement aux réflexions sur la création et le déploiement des réseaux, les villes, et plus globalement les territoires se sont progressivement intéressés à la façon dont le numérique pouvait contribuer à améliorer les services, que ce soient les services urbains ou plus largement tous types de services. Ces réflexions se sont cristallisées sous la formule « ville intelligente »/territoires intelligents (*smart city*, en anglais), formule promue par les industriels et qui a parfois été un peu galvaudée.

Là aussi, d'un côté, un bon docteur Jekyll, imaginant une ville vertueuse, économe, frugale, inclusive, véritablement servicielle et donnant une part belle aux citoyens, et, de l'autre, un Mister Hyde inquiétant, dévorant la ville sous un fatras de réseaux, de capteurs, de caméras et de données, et la déshumanisant de façon dramatique.

Certaines collectivités ont pu être enclines à céder à cette tentation du tout technologique, mais la plupart ont mené leur réflexion globalement, de façon plutôt pragmatique, en prenant soin d'associer tous leurs partenaires territoriaux (acteurs publics locaux, entreprises, associations, universités, laboratoires, etc.), afin de partir des besoins exprimés et des usages réels et vécus. Elles ont aussi intégré très en amont les enjeux de l'exclusion numérique (zones à l'écart, personnes âgées, personnes en recherche d'emploi, personnes non formées au numérique, etc.) et de l'exclusion du handicap. Elles ont aussi souvent compris, tout comme les grandes entreprises, l'intérêt d'associer des *start-ups* à leurs démarches d'innovation afin de susciter de nouvelles approches.

Aujourd'hui, les projets français de villes intelligentes et durables se sont multipliés dans les grandes métropoles et s'étendent aux villes moyennes. Chaque projet est le résultat d'une trajectoire particulière des équipes et de leurs élus, tous conscients de leurs particularités géographiques, économiques et culturelles. La plupart des projets visent aujourd'hui à optimiser les services publics urbains (eau, éclairage, déchets), à créer une véritable mobilité multimodale ou encore à créer une relation avec les habitants.

Une chose intéressante à noter est qu'aujourd'hui la performance financière est loin d'être l'objectif principal, même si certaines études ont tenté de modéliser le « ROI » (retour sur investissement) de la « *Smart City* ». Ainsi, la Caisse des Dépôts, le Syntec numérique et les pôles de compétitivité Advancity et Systematic Paris-Région ont financé, en novembre 2017, une étude initiée et réalisée par Citizing et OpenCitz afin de répondre à la question de l'« utilité » des projets « *smart* ». À travers l'évaluation socio-économique de cinq projets concrets de « ville intelligente », cette étude a ainsi pu démontrer quantitativement que les projets « *smart city* » pouvaient créer une valeur collective (*Smart city* : gadget ou création de valeur collective ? <https://syntec-numerique.fr/smart-cities/gadget-creation-valeur-collective>).

De nombreux projets permettent, par une meilleure connaissance de l'état du patrimoine dans son ensemble, des économies substantielles, dont découle un bilan financier global positif, et ce même si le projet mis en œuvre n'est pas forcément en soi rentable. En ajoutant toutes sortes d'externalités, on constate que le bilan socio-économique est souvent très positif. Docteur Jekyll donc !

Autre aspect sur lequel le numérique pourrait également bénéficier à la ville : la revitalisation des centres-villes. Dans les territoires, on constate en effet souvent depuis les dernières décennies

– et particulièrement dans les villes « moyennes » – que le commerce de proximité subit le développement du commerce organisé, le plus souvent en périphérie des villes. Associée aux évolutions démographiques, économiques et géographiques, cette tendance renforce la perte de vitalité commerciale de nombreux centres-villes. La dynamisation du commerce de centre-ville nécessite sans doute des politiques publiques nouvelles. Un programme national appelé « Action Cœur de Ville », dans lequel la Banque des Territoires est pleinement engagée, fait de la redynamisation des centres-villes une priorité. Les collectivités sont effectivement nombreuses à s'interroger sur l'opportunité de mobiliser des solutions numériques dans leur projet de revitalisation commerciale. Les projets de places de marché numériques locales, de services de livraison à domicile ou encore de cartes de fidélité fleurissent dans les territoires sans que leurs impacts sur l'activité commerciale et la fréquentation des centres-villes soient encore à ce jour réellement évalués.

La Caisse des Dépôts a également publié un ouvrage à destination des collectivités territoriales qui leur permet d'analyser le rôle du numérique dans la dynamisation des commerces de proximité. Sans être l'alpha et l'oméga de la redynamisation des centres-villes, il n'en constitue pas moins un levier essentiel aux mains des acteurs locaux pour adapter les commerces aux pratiques de consommation ou encore renforcer l'attractivité des centres-villes.

Malgré cet ensemble d'initiatives, il ne faudrait pas non plus tomber dans une sorte d'optimisme béat... Nombreuses sont les questions qui se posent encore, et nombreux sont encore les risques d'une bascule dans un monde où rôde Mister Hyde. Ainsi, le projet Sidewalk Labs de Google à Toronto, récemment abandonné, n'a pas été sans soulever des inquiétudes concernant la collecte et l'utilisation des données des résidents.

Cette question de la gestion des données est une question importante pour l'avenir. Dans ce domaine, il faut rappeler qu'en France, ce sont des villes qui ont pris l'initiative d'ouvrir leurs données en amont des textes réglementaires et législatifs encadrant cette pratique aux niveaux européen et national. Cette dynamique locale a été rapidement soutenue par Etalab, mis en place par l'État en 2011.

Si l'ouverture des données publiques s'est généralisée, le « Service public de la donnée » créé par l'article 14 de la loi pour une République numérique ne l'est pas encore, et constitue l'un des enjeux forts des projets de villes intelligentes en France. Cela incitera, il faut l'espérer, les opérateurs de services publics (énergie, eau, transport, etc.) – encore réticents à le faire – à partager les données qu'ils recueillent dans le cadre des contrats d'exploitation de ces services (concessions, affermage ou autres) pour le plus grand bénéfice commun.

Usages et inclusion numérique

Ces questions des réseaux et des services sont extrêmement importantes et intéressantes, mais elles ne doivent pas faire oublier une autre question, peut-être encore plus critique : celle des usages et de l'appropriation du numérique par les citoyens. Ce terrain-là est probablement le plus propice à l'écartèlement du numérique entre un docteur Jekyll et un Mister Hyde ! Toujours eux !

En effet, nombreuses sont les études récentes qui concordent à dire que 13 millions de nos concitoyens affrontent aujourd'hui avec grande difficulté le numérique. Son utilisation est souvent synonyme d'échecs et d'opportunités manquées. Cela est vrai dans tous les domaines, et plus particulièrement dans les relations de ces utilisateurs désarmés avec les administrations et les acteurs de la vie publique. On parle d'illectronisme et il ne faut pas sous-estimer cette forme pernicieuse d'exclusion.

À l'heure où les formes d'engagement sont multiples et où le tout numérique prime, l'espace public et les pouvoirs publics doivent être en mesure de réinventer leurs relations avec le citoyen.

Ce sujet est délicat et mobilise depuis quelques années les pouvoirs publics autour d'outils de médiation numérique. Il s'agit simplement de remettre de l'humain dans le numérique, de « réintermédiaire » en quelque sorte ce qui a été « désintermédié » au fil des années.

Un exemple de ces outils a été les Maisons de services au public (MSAP) – qui avaient précédemment pris tour à tour de nombreux noms et formes : relais de services publics, PIMMS, visio-guichets, etc. – remplacées depuis peu par le programme France Services. Déployé dans une logique de guichet unique sur tout le territoire depuis le 1^{er} janvier 2020, ce programme France Services est le dernier modèle d'accès aux services publics pour les Français. Il vise à permettre à chaque citoyen, quel que soit l'endroit où il vit, en ville ou à la campagne, d'accéder aux services publics et d'être accueilli dans un lieu unique, par des personnes formées et disponibles, pour effectuer ses démarches du quotidien. Les « France Services » accompagnent tous les citoyens dans leurs démarches administratives et les « forment » à l'usage des outils numériques. Ils constituent des avant-postes dans lesquels se construisent aussi la citoyenneté de demain, permettant aux citoyens de mieux « maîtriser » l'outil, mais d'être aussi critiques sur ce que l'outil peut produire. C'est aussi un des enjeux pour demain : apprendre à décrypter les « *fake news* » et à ne pas se laisser enfermer dans les fameuses « bulles de filtre » qui « emprisonnent » par le biais des algorithmes l'internaute et donc le citoyen dans un contenu filtré et infiniment personnalisé... Mais cela est un autre débat...

Conclusion

À la fin de *L'Étrange Cas du docteur Jekyll et de M. Hyde*, Utterson, un proche de Jekyll, fouille le bureau de son ami mort et découvre une lettre que ce dernier lui a adressée et dans laquelle il détaille son travail : en avalant un breuvage, il a réussi à séparer son âme en deux parties, l'une est bonne, et l'autre mauvaise. Mais le mauvais côté, celui du méchant Hyde, a pris peu à peu le dessus sur le gentil Jekyll, à tel point qu'il ne peut redevenir ce qu'il était. Ainsi, le médecin déclare préférer mourir plutôt que d'être l'incarnation du mal pur.

Espérons que le numérique ne prendra pas ce chemin ! Outre *L'Étrange Cas du docteur Jekyll et de M. Hyde*, Robert Louis Stevenson a écrit de nombreux autres romans ou nouvelles, dont l'ouvrage sans doute le plus connu est *L'île aux trésors*.

Les différents exemples d'actions et de projets détaillés dans cet article aident l'auteur à garder l'espoir que le numérique nous mènera plutôt dans cette île aux trésors, espoir que l'on souhaite partagé par les lecteurs de ce trop long article !