



HAL
open science

Numerique et Services (aux) publics en milieu rural : un aménagement du territoire ineluctablement ambivalent ?

Mathieu Vidal

► To cite this version:

Mathieu Vidal. Numerique et Services (aux) publics en milieu rural : un aménagement du territoire ineluctablement ambivalent ?. Thibault Courcelle; Ygal Fijalkow; François Taulelle. Égalité, accessibilité, solidarité : les renoncements de l'État. Services publics et territoires ruraux. Thibault Courcelle, Ygal Fijalkow, François Taulelle (dir.) Préface de Thomas Piketty, 245p., Editions Le Bord de l'eau, p.135-162, 2024, 9782356879943. hal-04594613

HAL Id: hal-04594613

<https://hal.science/hal-04594613>

Submitted on 28 Aug 2024

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

SOUS LA DIRECTION DE

THIBAUT COURCELLE, YGAL FIJALKOW
ET FRANÇOIS TAULELLE

**ÉGALITÉ, ACCESSIBILITÉ,
SOLIDARITÉ :**
LES RENONCEMENTS DE L'ÉTAT
SERVICES PUBLICS ET TERRITOIRES RURAUX

« L'engagement obsessionnel dans le processus de réduction du poids des dépenses publiques fait oublier que les services publics produisent des richesses comme il fait passer

au second plan l'idée qu'une population bien éduquée et en bonne santé constitue la base du projet républicain essentiel à l'émancipation des individus. »

PRÉFACE DE

THOMAS PIKETTY

Prix : 24 €

ISBN : 9782356879943



9 782356 879943

www.editionsbdl.com

LE BORD
DE L'EAU

documents

T. COURCELLE, Y. FIJALKOW
ET F. TAULELLE (DIR.)

ÉGALITÉ, ACCESSIBILITÉ, SOLIDARITÉ :
LES RENONCEMENTS DE L'ÉTAT



À la suite de la crise des gilets jaunes et de la COVID, la question des services publics dans les territoires de faible densité s'est imposée fortement dans l'espace public et médiatique. Les termes du débat sont connus mais les évolutions en cours sont rarement analysées de manière systémique au plus près des territoires. Les contributions rassemblées dans cet ouvrage sont celles de spécialistes reconnus qui apportent des éclairages inédits à partir d'études localisées, de données quantitatives et d'enquêtes effectuées auprès d'habitants, d'élus, d'opérateurs de services publics et d'autres acteurs. La réorganisation des services publics (dématérialisation, regroupement au sein d'espaces France Services) et ses conséquences sont finement étudiées. Après deux ouvrages consacrés au délaissement des territoires (2012) et à l'évolution des

services publics dans les territoires (2017), cette équipe de recherche pluridisciplinaire, composée de sociologues, géographes et économistes apporte un complément indispensable à la connaissance des recompositions à l'œuvre dans la France des petites villes et des villages.

SOUS LA DIRECTION DE

THIBAUT COURCELLE,
YGAL FIJALKOW ET
FRANÇOIS TAULELLE

**ÉGALITÉ, ACCESSIBILITÉ,
SOLIDARITÉ :**
LES RENONCEMENTS DE L'ÉTAT

PRÉFACE DE

THOMAS PIKETTY

LE BORD
DE L'EAU

documents

NUMÉRIQUE ET SERVICES (AUX) PUBLICS EN MILIEU RURAL : UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE INÉLUCTABLEMENT AMBIVALENT ?

MATHIEU VIDAL

INTRODUCTION

Le numérique et les services (aux) publics semblent *a priori* constituer un « couple infernal » difficile à concilier (Courcelle, Rousseau, Vidal, 2012). En effet, d'un côté, le numérique, par sa diffusion sur les territoires et dans les pratiques citoyennes, peut théoriquement simplifier l'accès aux services tout en facilitant néanmoins le retrait de ces mêmes services du cœur des territoires. D'un autre côté, l'analyse de la réalité des territoires ruraux – pour qualifier le terrain d'enquête qui nous intéresse ici – se heurte souvent à cet aspect purement théorique et, au-delà des éventuels avantages d'une accessibilité à distance aux services, rappelle surtout combien la dématérialisation ne peut purement et simplement pas se substituer à une présence physique, surtout lorsque l'on s'adresse à des populations moins connectées que la moyenne, plus éloignées physiquement des services, et régulièrement en demande d'accompagnement.

S'appuyant notamment sur le travail de terrain réalisé dans le cadre du projet de recherche Providence (Labex SMS, Université Jean Jaurès), ce texte a pour ambition de démontrer le rôle ambivalent du numérique dans l'accès aux services (aux) publics en milieu rural. Évidemment, à la suite de la crise sanitaire liée au Covid-19, il s'agit aussi de prendre en compte l'évolution des besoins et des pratiques, dans un contexte en mutation.

Aussi, nous verrons dans un premier temps qu'en une vingtaine d'années à peine, l'introduction du numérique dans les usages mais aussi dans les politiques publiques, a constitué, en matière d'accès aux services (aux) publics, une double révolution aux conséquences complexes et aux paradoxes évidents. Bien sûr, le déploiement du numérique constitue par ailleurs un atout pour certains usagers et territoires; néanmoins, l'injonction au « tout numérique » ou presque, rencontre rapidement

ses limites, particulièrement en milieu rural, et les différents acteurs ainsi que les usagers se heurtent de fait à bien des difficultés, malgré les « bonnes » pratiques ou « de contournement » régulièrement déployées. Enfin – et puisqu'il ne s'agit en aucun cas de nier à la fois les apports et la place désormais indéniables du numérique dans notre société – il est important de s'interroger quant aux méthodes possibles pour laisser le moins de monde possible sur le bord de la route, pour ne pas dire en rase campagne.

LE PARADOXE DU NUMÉRIQUE DANS LES TERRITOIRES : ENTRE OPPORTUNITÉ ET FRAGILISATION

Une double révolution de l'offre et des pratiques

Force est de constater – le processus a été largement étudié (Chouraqui, 2020) – qu'en quelques décennies à peine, les réformes successives de l'État en matière de services publics ont eu des conséquences territoriales indéniables, notamment hors des métropoles, certains auteurs allant jusqu'à parler de « délaissement des territoires » (Taulelle, 2012). S'inscrivant dans l'influence de la doctrine du « New Public Management¹ » (Misset, 2017) développée à partir des années 1990, l'État devient un « État stratège » (Bezes, 2005) cloisonnant les fonctions de pilotage stratégique et les fonctions opérationnelles, dans le double objectif d'une augmentation de la performance et d'une diminution des coûts. L'une des conséquences d'un tel modèle consiste en la concentration des services en milieu urbain (dense) au détriment du milieu rural, où l'investissement public est de fait proportionnellement plus coûteux (ou moins rentable) et au sein duquel on observe progressivement un repli des services et conséquemment une augmentation du temps d'accès (Barczak et Hilal, 2016).

À cette évolution du management stratégique de l'offre s'ajoutent les effets du numérique, dont les usages se sont développés, à la fois de façon transversale dans la société mais également au sein des administrations elles-mêmes. Ainsi, progressivement, l'utilisateur a pu « profiter » d'une information théoriquement (hors soucis d'accès, justement) disponible « 24h/24 et 7j/7 » et en tout point du territoire, de services de plus en plus souvent automatisés et proposés directement en ligne (les télé-services), voire d'échanges par mail certes asynchrones mais évitant souvent un déplacement dans une administration aux horaires régulièrement qualifiés de contraignants, pour ne pas dire inadaptés.

Cette évolution s'est parfois accompagnée de mesures incitatives de la part de l'Administration. Rappelons par exemple que lors de la mise en place de ce service,

¹ Le New Public Management se traduit en « Nouveau Management Public » ou « Nouvelle Gestion Publique » ; néanmoins, c'est souvent l'expression en anglais qui reste utilisée dans la littérature grise.

une petite ristourne était accordée aux contribuables réalisant leur déclaration d'impôt en ligne ; mais désormais, c'est une pratique obligatoire, sauf si le domicile n'est pas connecté à Internet ou si le contribuable « n'est pas en mesure de faire sa déclaration en ligne¹ ». L'État reconnaît ainsi la subsistance d'une fracture géographique et, par l'utilisation d'une formule vague, celle d'une fracture d'usage.

Cette « modernisation » progressive de l'administration, s'appuyant sur les usages des technologies de l'information et de la communication, est à l'origine de ce que l'on caractérise d'« administration électronique² », largement étudiée (Maisl et Du Marais, 2004) et qui permet la prestation électronique de services. Néanmoins, plus que la simple proposition à l'utilisateur de sites web, de plateformes et de services en lignes, le numérique, par le biais de systèmes d'information de plus en plus intégrés, peut surtout transformer l'organisation elle-même des administrations (Flichy et Dagiral, 2004) et finalement ce que doit être le rôle de l'État dans la Société de l'Information (Carcenac, 2000).

En quelques décennies à peine, c'est donc une double révolution à la fois de l'offre et des pratiques que l'on a pu observer en France, et les services publics, depuis les années 1980, ont connu une véritable « rétractation » (Doré, 2019) particulièrement défavorable aux milieux ruraux. Et depuis les années 2000, le développement du numérique complexifie encore plus les situations, notamment dans le contexte d'une volonté politique de mise en place du « tout dématérialisé³ » alors que des populations et des territoires restent indéniablement « éloignés » du numérique.

Les territoires ruraux, parents pauvres de l'accès ?

L'accès aux services (aux) publics peut se mesurer selon différents critères et indicateurs comme la « densité de l'offre » ou le « temps d'accès à l'offre ». Mais dès lors que l'État invite – et incite – les citoyens à passer par le numérique pour utiliser les services dématérialisés, encore faut-il que ceux-ci soient accessibles dans les territoires, via la fibre ou les réseaux mobiles.

L'ARCEP propose notamment un suivi du déploiement des réseaux sur le territoire national, sur lequel on peut s'appuyer ici pour tirer quelques enseignements⁴.

1 Cf. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F358> – lien vérifié valide le 15 décembre 2022.

2 Selon Flichy et Dagiral (2004), l'expression « Administration électronique » fut *a priori* utilisée pour la première fois en 2000 dans un rapport de Thierry Carcenac, alors Député du Tarn.

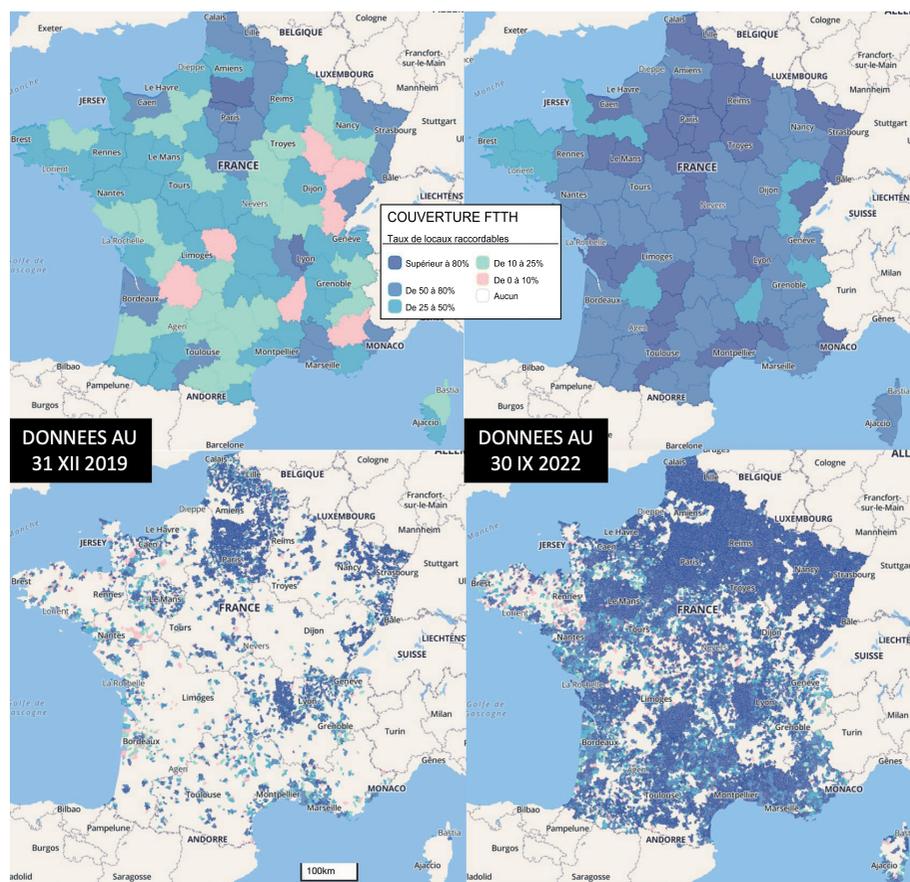
3 Lancé par Édouard Philippe (alors Premier ministre) le 13 octobre 2017, le programme « Action publique 2022 » fixait pour objectif 100 % de services dématérialisés en 2022...

4 Enseignements non exhaustifs, et se limitant ici au territoire métropolitain, alors que le cas des DROM mériterait évidemment une pleine prise en compte...

Si la fracture numérique s'envisage de différentes manières, la première d'entre elles, la fracture géographique, a tendance – même si c'est moins rapide que souhaité – à se résorber.

En témoignent ces différentes cartes (illustration 1, source : ARCEP¹) du déploiement de la fibre² aux échelles des départements (cartes du haut) puis des communes (bas), fin 2019 (gauche) puis fin 2022 (droite)³.

Illustration 1. Couverture FTTH – Taux de locaux raccordables en France métropolitaine



1 Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, autorité administrative indépendante créée en 1996 (au départ sous le nom d'ART – Autorité de régulation des télécommunications) afin de préparer l'ouverture à la concurrence du secteur des communications électroniques. Notons au passage que le titre des pages web de cette entité est « ARCEP – Les réseaux comme bien commun »...

2 FTTH (Fiber to the Home), soit « Fibre optique jusqu'au domicile » ou, plus généralement, jusqu'au local.

3 Cf. <https://www.arcep.fr/cartes-et-donnees/nos-cartes/progression-des-deploiements-ftth-depuis-2015.html> pour une version dynamique du déploiement FTTH depuis 2015.

Fin 2019, les départements dont plus de 80 % des bâtiments sont raccordables, sont les plus densément peuplés (métropoles et villes d'importance) et donc les plus rentables pour les opérateurs en charge du déploiement. À l'inverse, cette même année, les départements plutôt ruraux se classent majoritairement dans les deux catégories inférieures, à savoir « moins de 10 % » ou « de 10 à 25 % » de locaux éligibles, traçant ainsi les contours d'une France raccordée à deux vitesses.

C'est notamment grâce au plan France Très Haut Débit, lancé en 2013 – et qui permet de couvrir la moitié de la population fin 2016 – que la fibre se déploie sur l'ensemble du territoire, dans un objectif clair d'aménagement *numérique* du territoire : « Outre l'enjeu économique et social de la nouvelle économie numérique, le THD va aussi désenclaver les territoires éloignés des grandes villes en leur donnant la possibilité de participer de plain-pied aux nouvelles formes de citoyenneté¹. »

L'objectif affiché d'une couverture de l'ensemble de la population par la fibre fin 2022 n'a pas été atteint, loin de là, et les difficultés se multiplient, à l'heure actuelle, entre les collectivités et les opérateurs en charge du déploiement, du fait des calendriers non respectés et des pratiques des sous-traitants régulièrement non satisfaisantes². Mais l'essentiel des départements est désormais couvert à plus de 50 % et la carte à l'échelle des communes rappelle étroitement celle de la distribution de la population sur le territoire, avec ses zones rurales et ses reliefs, moins densément peuplés.

Néanmoins, la question de l'échelle considérée est capitale, puisque si ces cartes sont parlantes à l'échelle macro, il faut zoomer à l'échelle très locale afin d'étudier le cas des territoires ruraux. C'est ce que permet de faire – sous un autre format – le tableau ci-dessous (illustration 2, source : ARCEP), qui reprend l'éligibilité des locaux français (DROM compris) au 31 mars 2022, selon les technologies³, et que nous avons limité aux départements du programme de recherche Providence (*cf. infra*) – Ardèche, Cantal, Indre, Nièvre et Hautes-Pyrénées – ainsi qu'à quelques autres régions et territoires « témoins », dans un objectif de comparaison.

1 Cf. <https://www.gouvernement.fr/action/le-plan-france-tres-haut-debit> – lien vérifié valide le 15 décembre 2022.

2 Abandon régulier des zones moins simples à réaliser (et/ou nécessitant des demandes de travaux à la collectivité), créant ainsi des dents creuses, sans y revenir au plus vite; demandes de travaux tardives; discours sur le terrain impliquant la collectivité; etc.

3 Données disponibles en open data à l'adresse <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/ma-connexion-internet/> – lien vérifié valide le 15 décembre 2022.

Illustration 2. Éligibilité des locaux français, par technologie, au 31 III 2022

	Nb locaux	Fibre	Câble	DSL	THD Radio	4G Fixe	HD Radio	Satellite	Inéligibles
National	42 758 494	30 186 407	8 344 514	41 817 610	1 678 510	42 131 850	2 966 005	42 186 705	2 034
	100%	70,6%	19,5%	97,8%	3,9%	98,5%	6,9%	98,7%	0,0%
Île-de-France	6 876 736	93,0%	42,0%	96,9%	4,1%	99,9%	0,0%	100,0%	0,0%
Territoires ultramarins	1 235 657	51,7%	16,3%	98,2%	0,0%	94,6%	3,1%	55,5%	0,0%
07 - Ardèche	237 221	26,6%	0,0%	98,7%	0,0%	96,2%	0,0%	100,0%	0,0%
15 - Cantal	119 489	66,5%	0,0%	99,2%	0,0%	98,0%	6,7%	100,0%	0,0%
31 - Haute-Garonne	865 030	80,2%	16,0%	95,3%	22,1%	99,6%	15,0%	100,0%	0,0%
36 - Indre	158 951	64,0%	0,0%	99,4%	0,0%	99,7%	1,3%	100,0%	0,0%
58 - Nièvre	158 773	46,7%	15,2%	97,8%	0,0%	98,2%	81,7%	100,0%	0,0%
65 - Hautes-Pyrénées	184 159	66,3%	7,0%	99,0%	0,0%	97,8%	62,9%	100,0%	0,0%
69 - Rhône	1 134 512	89,9%	48,8%	95,4%	0,0%	99,7%	0,0%	100,0%	0,0%
75 - Paris	1 578 638	97,8%	88,0%	98,6%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%
81 - Tarn	254 809	57,7%	0,0%	98,4%	0,0%	99,1%	0,0%	100,0%	0,0%

L'éligibilité à une technologie n'étant bien sûr pas exclusive d'une autre, l'ARCEP démontre avec ces données que la quasi-totalité des locaux sont éligibles à une technologie permettant d'accéder à Internet (notamment¹ via le satellite – technologie peu souvent prise en compte alors qu'elle a du sens dans les zones rurales –, la 4G ou le DSL, *i.e.* le cuivre).

Reste néanmoins à s'interroger sur ce qu'est le bon débit² (le DSL ne permettant pas toujours le THD) et surtout à considérer la problématique de la transition en cours entre ce même DSL (dont l'abandon démarre, l'ARCEP elle-même s'en inquiétant) et la Fibre, à laquelle 80 % des locaux français sont éligibles depuis fin 2022, mais dont l'objectif de couverture est désormais repoussé au mieux en 2025.

En effet, les besoins en très haut débit ne sont évidemment pas les mêmes selon les usages, mais les pratiques nécessitent de plus en plus ce THD. Et c'est donc dans les départements ruraux que les populations déjà pas/peu/mal raccordées à ce THD pâtissent d'un taux d'éligibilité à la fibre bien préoccupant (par exemple, fin mars 2022, seuls 27 % des locaux ardéchois sont éligibles!)³.

L'accès à l'Internet en haut débit pouvant également se réaliser par la 4G (depuis un mobile ou en partage de connexion, même si évidemment la praticité n'est pas la même que depuis un accès fixe, selon les usages), on se doit enfin de considérer cette technologie. Les acteurs de terrain y sont particulièrement attentifs – notamment les associations d'élus ruraux – puisque, alors que la 5G

1 Nous ne rentrerons pas ici dans le détail des autres technologies (HD et THD Radio, Câble).

2 Au début des années 2000, lors d'un entretien, un représentant de l'État en région nous répondait, à la question de la de la couverture du territoire (par l'ADSL, à l'époque) qu'« il s'agit surtout d'avoir le bon débit – à savoir celui qui ne se voit pas, qui ne se subit pas ».

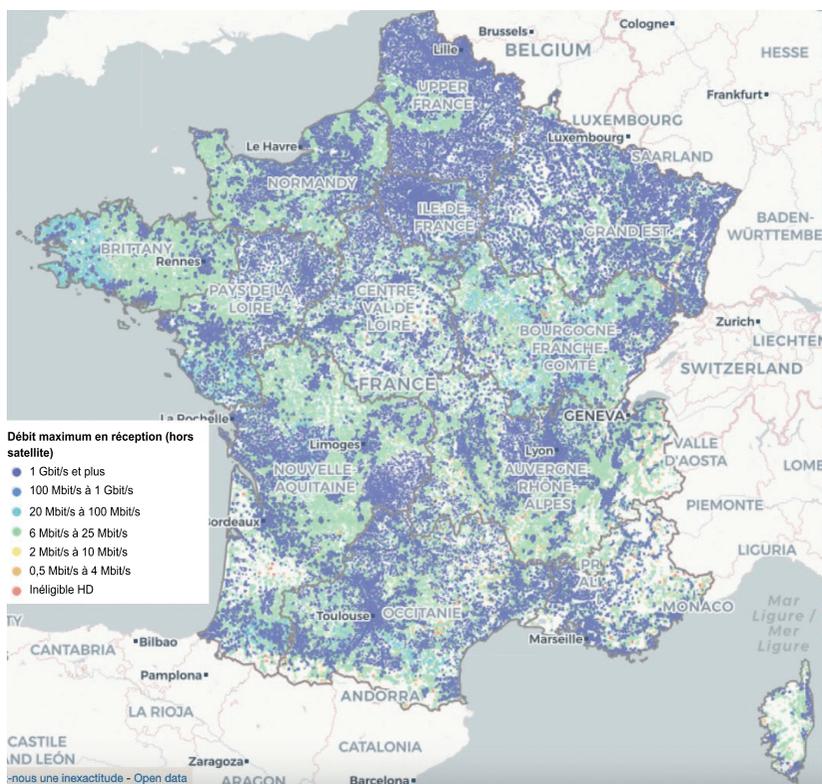
3 Notons que trois des cinq départements étudiés dans le cadre du Programme Providence – le Cantal, l'Indre et les Hautes-Pyrénées – ont des taux d'éligibilité à la fibre supérieurs à l'Ardèche et la Nièvre. Les raisons peuvent être diverses (une prise en compte antérieure de la problématique, une plus grande volonté politique, une meilleure coordination des acteurs, une moins grande dispersion de l'habitat, etc.) mais les effets de rattrapage peuvent être rapides.

*Numérique et Services (aux) publics en milieu rural :
un aménagement du territoire inéluctablement ambivalent ?*

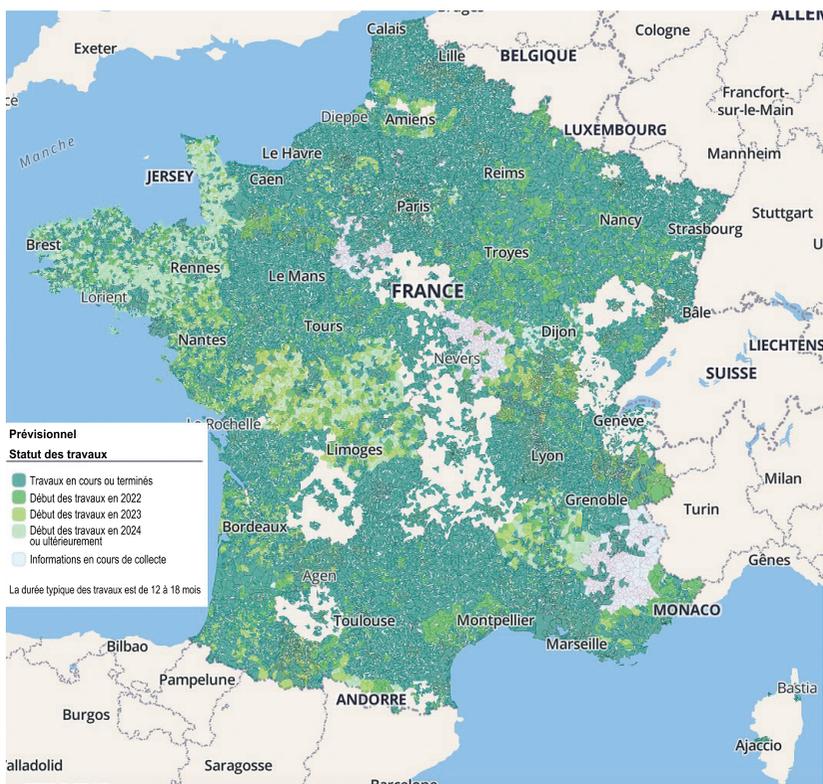
retient désormais plus souvent l'intérêt, la 4G reste quant à elle loin de couvrir l'ensemble des territoires. Fin 2022, chacun des 4 opérateurs principaux de téléphonie mobile couvrait certes plus de 99 % de la population métropolitaine. Néanmoins, lorsqu'on considère plutôt la couverture du territoire (et non de ses habitants), des zones blanches et grises subsistent (97 % du territoire étant couvert par au moins un opérateur en 4G). C'est pour accélérer ce taux de couverture du territoire et plus généralement la qualité du service en zone peu dense qu'a été mis en place en janvier 2018 avec les opérateurs le New Deal Mobile : chaque opérateur se doit ainsi d'installer 5 000 nouveaux sites (600 à 800 par an, seul ou en mutualisation) faisant l'objet d'un arrêté ministériel.

Il n'en demeure pas moins qu'à date, les débits disponibles (hors satellite) qui ne sont toujours pas satisfaisants concernent, dans une immense majorité des cas, les territoires ruraux (illustration 3, première carte, source : ARCEP)¹.

Illustration 3. Débits à l'adresse, et prévision du déploiement de la fibre, au 30 IX 2022



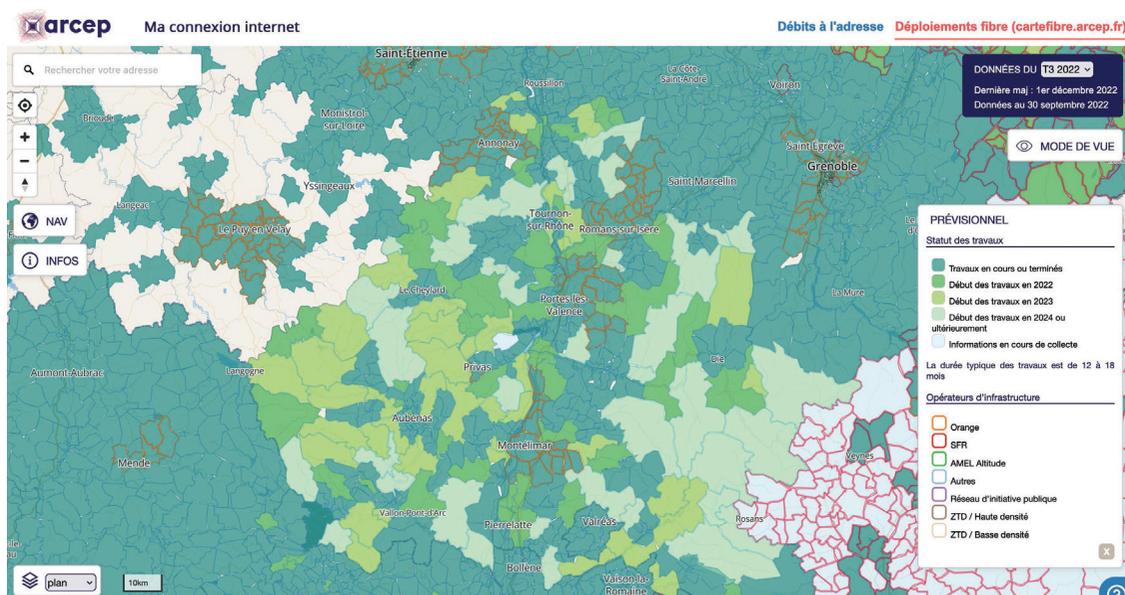
1 À l'heure actuelle, l'ARCEP estime que pour un « Bon Haut Débit », il faut un débit descendant compris entre 8 et 30 Mbit/s, alors que pour du Très Haut Débit, une connexion de plus de 30 Mbit/s est nécessaire.



Enfin, il serait abusif de penser qu'il y a du sens à couvrir l'ensemble du territoire avec la fibre. Mais là encore, la carte de prévision du déploiement de la fibre en France (illustration 3, deuxième carte, source : ARCEP) et, pour l'exemple, celle centrée sur l'Ardèche (illustration 4, source : ARCEP), illustrent le fait que les habitants de ces territoires ne seront éligibles que dans un second temps, s'ils sont d'ailleurs couverts un jour...

*Numérique et Services (aux) publics en milieu rural :
un aménagement du territoire inéluctablement ambivalent ?*

**Illustration 4. Prédiction du déploiement de la fibre
(centrée sur le département de l'Ardèche), au 30 IX 2022**



L'exemple du déploiement de la fibre en Ardèche¹ (et parallèlement dans la Drôme, puisque le programme est commun) est par ailleurs démonstratif du rôle indispensable des acteurs publics dans les zones peu denses (et donc non rentables pour les opérateurs privés) : c'est en effet un syndicat mixte – Ardèche Drôme Numérique (ADN) – qui déploie dans ces deux départements (hors zones urbaines directement gérées par des opérateurs privés) un Réseau d'Initiative Publique (RIP) et a donc en charge la mise en place des réseaux (16 000 km de câbles) et des 310 000 prises. Exploitation et commercialisation sont confiées à une entreprise (ADTIM FTTH, Groupe Bouygues) dans le cadre d'une Délégation de service public (DSP) de 25 ans signée en 2008. Au global, le coût du déploiement de la fibre dans ces deux départements est estimé à 480 millions d'euros², soit plus de 1 500 € par prise, ce qui est évidemment loin d'être négligeable mais qui reste indispensable pour une certaine équité territoriale.

1 Cf: <https://fibre.guide/deploiement/rip/adn> – lien vérifié valide le 15 décembre 2022.

2 Montant réparti entre l'État (33 %), le Syndicat Mixte ADN (26 %), les intercommunalités et l'Europe (20 %), les deux Départements (11 %) et la Région Auvergne-Rhône-Alpes.

Une société numérisée face à l'enjeu de l'accompagnement des citoyens-usagers

En trois décennies à peine, le numérique et ses usages ont bouleversé nos quotidiens et nos sociétés. Les principes de cette « société immédiate » et de son « homo numericus » (Josèphe, 2008) et plus globalement de cette « société numérique » (Compiègne, 2010) sont largement documentés et leurs enjeux et controverses¹ évidemment mis exergue, notamment autour de réflexions concernant la « Ville intelligente » (Eveno, 2018) ou l'invitation à sortir de l'imaginaire techno-solutionniste (Cohen 2022).

En matière de services (aux) publics, l'introduction des technologies de l'information et de la communication a progressivement provoqué un changement de paradigme, faisant passer la relation administration-administré d'une « relation de guichet à une relation de réseau » (Vitalis et Duhaut, 2004), avec ses intérêts mais également, bien sûr, ses limites. Des études (*cf.* par exemple Pasquier, 2018) démontrent notamment que les classes populaires vivant en milieu rural laissent malgré elles l'essentiel des « usages très avancés et créatifs » aux classes sociales supérieures et sont sujettes à des difficultés importantes pour utiliser les sites des administrations publiques.

Parce que si nous avons vu plus haut qu'une fracture² de premier niveau, concernant l'accès (aux réseaux eux-mêmes, et aux matériels permettant l'accès à ces réseaux³) a tendance à se résorber progressivement concernant la fibre et la 4G – et en attendant les technologies suivantes... –, une fracture de second niveau, relative aux usages, reste patente. Ainsi, Wyatt (*et alii*, 2005) caractérise-t-elle les populations éloignées des usages du numérique en quatre catégories que sont les « abandonnistes volontaires » (*rejecters*) ou « involontaires » (*expelled*), les « exclus » (*excluded*) et les « résistants » (*resisters*).

Dans la dernière édition du Baromètre du numérique (CREDOC, 2021), les données – encore accrues du fait de la crise sanitaire – sont parfaitement illustratives de cette société du numérique. Côté matériel, 88 % des Français de

1 Pensons notamment, parmi bien d'autres enjeux et controverses, à la technicisation de nos sociétés et à la nécessité de l'inclusion; au périmètre très/trop flou de la définition des Villes intelligentes et à la marchandisation qui a accompagné le déploiement du concept; à l'importance des données et au rôle de plus en plus incontournable des GAFAM; à la place centrale à laisser à l'utilisateur/citoyen/habitant dans le déploiement du numérique; à la prise en compte de l'ensemble des territoires, au-delà des seules métropoles qui concentreraient l'essentiel des potentiels, des ressources et des usages; etc.

2 Pour une autre typologie de la fracture numérique, en « quatre dimensions » *cf.* en particulier Ben Youssef (2004).

3 Cette fracture de matériel a largement été comblée au cours de la décennie 2010, notamment du fait du taux de pénétration des smartphones et des tablettes. Néanmoins, les usages ne sont pas les mêmes que sur un ordinateur et d'autres fractures, d'usages, apparaissent, notamment chez les jeunes.

*Numérique et Services (aux) publics en milieu rural :
un aménagement du territoire inéluctablement ambivalent ?*

12 ans et plus utilisent en 2021 un ordinateur (contre 76 % en 2020), 84 % un smartphone (contre 77 %) et 58 % une tablette (contre 41 %). Par ailleurs, côté usages, 76 % des Français achètent désormais des biens sur Internet (+14 points en un an!) et 44 % vendent en ligne. Enfin, 87 % des détenteurs de smartphones utilisent leur téléphone pour naviguer sur Internet. Mais ces chiffres sont globalement plus bas pour les populations plus âgées, moins diplômées, au niveau de vie plus bas... et plus rurales¹.

Ce baromètre indique aussi que 76 % des Français majeurs ont effectué en 2020 des démarches administratives en ligne. Mais là aussi, les écarts sont importants entre les zones urbanisées et rurales : 22 % des Franciliens n'ont pas recouru à l'e-administration contre 34 % des communes rurales...

Mais que ce soit le CREDOC (2021) avec ce baromètre, l'INSEE (2019), ou bien encore, régulièrement, le Défenseur des Droits (2019, 2022) dans ses rapports sur la numérisation des services publics, chacun ne peut que faire le constat de l'enjeu majeur de l'accompagnement des plus éloignés, et de la nécessité d'actions continues en faveur de l'inclusion numérique. En effet – et pour s'appuyer ici sur l'enquête de l'INSEE (2019) – il est capital de lire certains chiffres en creux puisque, au-delà des taux d'équipements semblant importants, ce sont finalement 15 % des personnes de 15 ans ou plus qui n'ont pas utilisé Internet au cours de l'année. Et en 2022, 7 % de la population n'a ni smartphone, ni internet à domicile... Au-delà de l'équipement, l'enquête de 2019 indique aussi que 38 % des (85 % d') usagers manquent d'au moins une compétence numérique de base et 2 % sont dépourvus de toute compétence. Ainsi, l'illettrisme numérique – que l'on qualifie désormais d'illectronisme – concerne aujourd'hui 17 % de la population (plus de 12 millions d'habitants!), et 35 % des citoyens (soit plus d'1/3!) reconnaissent éprouver une difficulté à utiliser pleinement les outils numériques.

Évidemment, cela ne peut qu'avoir de lourdes et fâcheuses conséquences, dès lors que le modèle sociétal en vigueur ou en devenir banalise et priorise finalement les usages via Internet.

¹ Cf. <https://www.credoc.fr/download/pdf/Sou/Sou2021-4787.pdf>, p. 30. Notons que – même si le critère de population ne peut être le seul à définir la ruralité – le Crédoc se base sur la typologie de l'INSEE (la taille d'une ville est d'au-moins 2 000 habitants) pour caractériser, par défaut, le rural.

LE NUMÉRIQUE : PROBLÉMATIQUE RÉCURRENTÉ
ET PRIORITAIRE DES ACTEURS DE TERRAIN

Un service essentiel... et désormais disqualifiant en cas de lacune(s)

Dans le cadre du programme de recherche Labex Providence porté par le CNRS, et en partenariat avec le CGET¹, une équipe d'une dizaine de chercheurs a réalisé, en 2020, une étude sur la place des services (aux) publics en milieu rural, en particulier dans 5 départements de faible densité que sont l'Ardèche, le Cantal, l'Indre, la Nièvre et les Hautes-Pyrénées. 55 entretiens ont été réalisés, très majoritairement en présentiel, mais pour certains d'entre eux ensuite en distanciel, du fait de la crise sanitaire.

Parmi les thématiques discutées avec les différentes personnes rencontrées lors des entretiens – élus, représentants des services de l'État, des collectivités locales, des services (aux) publics, journalistes de la presse locale maîtrisant le terrain, etc. – celle du numérique constituait l'une des entrées récurrentes afin d'étudier les enjeux que les acteurs de terrain lui attribuaient.

Le tableau ci-dessous (illustration 5) – réalisé à partir de recherches simples² dans le fichier de retranscription des entretiens – est particulièrement illustratif de l'importance de la thématique numérique, du fait de la récurrence des termes qu'on peut lui associer (dématérialisation, fibre, Internet, numérique³) puisqu'ils ne remontent pas moins de 522 fois (questions et relances éventuelles comprises, certes), soit en moyenne quasiment 10 fois par entretien.

Illustration 5. Nombre d'occurrences relatives au numérique, au cours des 55 entretiens du Programme Providence

Dématérialis* (dématérialis.er*.ation.s)	71
Fibr* (fibr.e.er*.es)	66
Internet	100
Numéri* (numérique.es.ment / numéris.er*.ation.s)	285
Accompagn* (accompagn.ement.er*)	222

1 Le commissariat général à l'Égalité des territoires (2014), dont l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a pris la suite en 2020.

2 Recherches réalisées en utilisant l'astérisque, afin de recenser toutes les déclinaisons possibles nous intéressant.

3 Nous rajoutons ici les termes de la famille d'« accompagnement » ; néanmoins, celui-ci remonte aussi parfois pour d'autres questions que le numérique.

*Numérique et Services (aux) publics en milieu rural :
un aménagement du territoire inéluctablement ambivalent ?*

Et le détail des verbatim est sans appel sur le caractère désormais disqualifiant – pour les usagers/citoyens et pour les territoires – en cas de lacunes en matière de numérique et ce à différents niveaux, que ce soit concernant les réseaux, les matériels, les usages, ainsi que l’accessibilité aux services (aux) publics.

Ainsi, un journaliste de la presse locale interviewé rapporte par exemple, en citant des cas concrets, que du fait de débits insuffisants, « certains habitants – pourtant attachés à leurs proches, à leur terre et au territoire – ont dû partir alors qu’ils pouvaient théoriquement travailler à distance ». Et de faire le lien entre les réseaux et les usages :

« Les habitants seraient pour la dématérialisation, s’il y avait du débit. Sauf qu’il n’y en a pas. Et l’été, les débits tombent encore franchement, du fait de la présence des touristes et de l’occupation des résidences secondaire [et donc du partage du débit entre tous les usagers, par la technologie DSL] et le refus de l’opérateur historique d’investir dans ce réseau cuivre pour améliorer les choses... »

Comme l’indique le Directeur de cabinet d’une intercommunalité lors d’un entretien, la dématérialisation – dont la mise en œuvre s’est quelque peu faite à marche forcée au départ – s’est heurtée aux besoins de lien et d’accompagnement :

« La démat’, c’est à l’égal du numérique : ça peut être fantastique tout comme ça peut créer des fossés. Pour des raisons économiques ou d’économie de fonctionnement, on s’est dit « on fait tout numérique ». [...] Sauf qu’on a oublié le lien humain. Et du coup tout ça s’est fait des fois sans trop de discernement. Il y a des endroits où effectivement, dématérialiser est la solution, voire même ça apporte un vrai plus dans le service. Mais je pense que dans nos territoires – certains politiques le voient – il faut que ce soit un outil mais il ne faut pas que ce soit la finalité. Il faut que ce soit un plus qui s’accompagne d’une démarche qui soit expliquée pédagogiquement, et qu’il y ait quand même un lien humain. On a une population vieillissante ; mais même moi – ma génération – je suis ne pas tout numérique. Je m’y refuse, d’ailleurs ! [...] Je pense que c’est bien la démat’ mais il ne faut pas que ça ne profite qu’à une partie de la population. Et il faut qu’il y ait des échelles d’apprentissage. »

Le DGS d’une Collectivité territoriale tient un discours encore plus tranché concernant la compréhension par les usagers et les conséquences pour le déploiement des politiques publiques :

« Aujourd’hui, vous faites fuir les gens, avec des questions de dématérialisation : quand vous leur dites que vous allez dématérialiser, ils entendent « fermeture

de l'accueil physique ». Et c'est terrible parce qu'on est obligés de déployer des trésors de diplomatie quand on parle de la relation aux citoyens sous la forme de téléservice : ce n'est pas parce que l'on réfléchit à la mise en place d'un téléservice ou un autre que pour autant on va fermer les guichets sur le territoire; ça peut être un moyen alternatif. Aujourd'hui, à cause du passif qu'on traîne du fait de l'évolution de certains services publics, dès que l'on annonce la dématérialisation des procédures, on a l'impression que c'est nécessairement exclusif. Or, on peut avoir une présence territoriale et quand même être moteur du point de vue de la dématérialisation, rien ne nous en empêche. »

À d'autres échelles, certains élus de tout petits villages ont régulièrement un sentiment de manque de moyens face au numérique – tel ce maire, qui se charge lui-même de créer et mettre à jour le site internet de la commune... – et de finalement rester sous une forme de tutelle, en étant privés des outils modernes, comme le rapporte un autre édile :

« Je ne demanderais qu'une chose, c'est que l'État nous laisse la liberté de prendre un expert-comptable et de ne plus devoir systématiquement passer par le Trésor Public; c'est une catastrophe. Parce qu'ils veulent montrer qu'ils sont les patrons; on est vraiment sous tutelle. J'en parlais encore ce matin : on est au XXI^e siècle, mais pas les communes... Par exemple, je ne peux pas acheter sur internet. Ou si j'ai besoin d'acheter trois croissants pour vous offrir avec le café ce matin, je ne peux pas! C'est d'un ridicule... Soi-disant, ça évite les abus, mais s'il doit y avoir des abus, ce n'est de toute façon pas la procédure actuelle qui peut les empêcher... »

Mais de manière quasi systématique, les interventions des personnes rencontrées tournent – pour ce qui concerne le numérique – autour des enjeux de débit et d'accès à la fibre, de l'ambivalence entre les avantages et les inconvénients du numérique qui rapprochent et éloignent à la fois les services publics de leurs usagers, et de la nécessité à mieux prendre en compte les publics connaissant des difficultés (ou carrément exclus) avec l'outil numérique.

Les France Services en « compensation » de la progression de la dématérialisation ?

L'action de l'État en matière d'administration électronique n'est évidemment pas récente; en effet, cette « transformation numérique de l'État est continue depuis plus de 20 ans. [...] [Et d'ailleurs,] aujourd'hui, le numérique est devenu le premier

canal d'accès aux services publics »¹. En effet, depuis le fondateur Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) lancé en 1998 – et qui avait notamment débouché sur l'ouverture en 2000 du site www.service-public.fr, les plans se sont succédé : le plan ADministration ÉLEctronique (ADELE) pour la période 2004-2007 – « 140 mesures afin que l'ensemble des démarches administratives puissent être accomplies à distance par téléphone ou par internet à l'horizon 2006 » –, puis à partir de 2008 le plan « France numérique 2012 » qui a pour objectifs « d'accroître l'accessibilité des sites Internet publics, de développer le paiement en ligne, d'améliorer l'interopérabilité entre administrations et d'ouvrir les données publiques ». La plateforme data.gouv.fr est ouverte fin 2011.

La stratégie technologique, dite de « l'État plateforme », est adoptée en 2014, mettant en place un système d'information unifié de l'État, et la même année, s'inscrivant dans le « choc de simplification » du Président Hollande, sont annoncées 40 nouvelles mesures de simplification des démarches administratives pour les particuliers. France Connect (identifiant unique) est déployé en 2016, année de la loi pour une République numérique (dite loi « Lemaire »). Puis les téléprocédures se multiplient, d'ailleurs pas toujours avec succès, comme pour la délivrance des cartes grises (2017), qui connaît soucis et retards. Et – caractéristiques de la « start-up nation » voulue par le Président Macron – des « startups d'État » sont par la suite créées dans l'objectif de concevoir rapidement de nouveaux services.

C'est en 2017 qu'est lancé le plan « Action publique 2022 », dont la transformation numérique est l'un des cinq chantiers transverses, « pour offrir des services innovants, tout en réduisant les coûts ». C'est dans ce cadre que l'État se donne au départ l'objectif de dématérialiser 100 % des démarches à l'horizon 2022, avant de revenir en arrière en 2019, face aux critiques de « l'impossible injonction à la dématérialisation », en recentrant dans un premier temps aux 250 démarches administratives les plus utilisées.

Il semble ici intéressant de faire le parallèle avec le déploiement des « (maisons²) France services ».

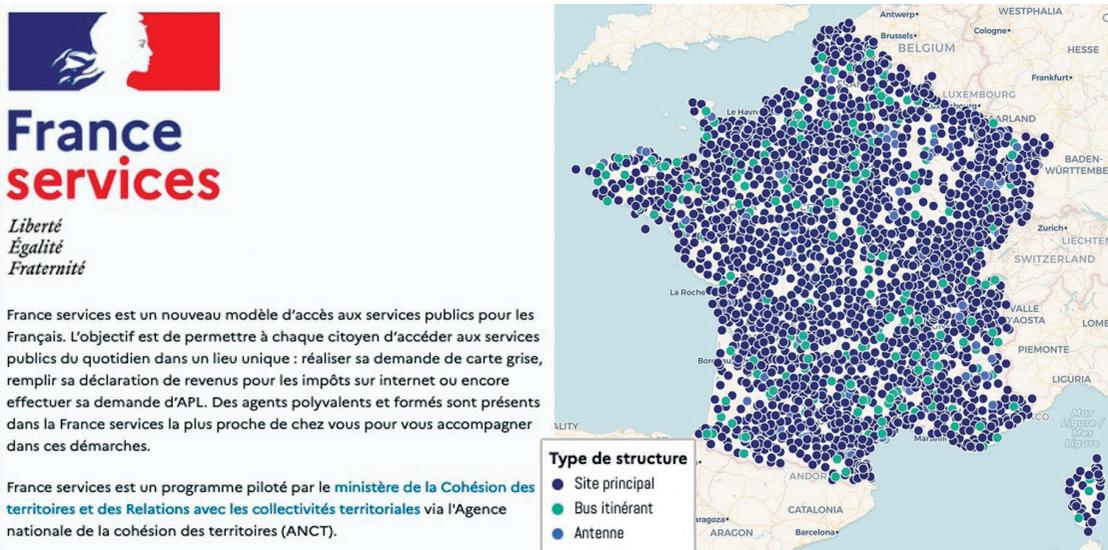
C'est à la suite du grand débat national que le Président annonce la création de ces structures qui succèdent aux 1 340 MSAP (Maisons de services aux publics) lancées en 2016, dans un objectif d'harmonisation des services proposés. La labellisation (accompagnée d'une subvention de 30 000 € annuels) est attribuée contre la présence d'au moins deux personnes pouvant accompagner les demandeurs

1 Extraits, dans ces paragraphes, de <https://www.vie-publique.fr/eclairage/18925-e-administration-du-pagsi-au-programme-action-publique-2022> présentant un historique de l'e-administration. Lien vérifié valide le 15/11/2022.

2 Annoncées ainsi par le Président, le premier terme a rapidement été abandonné, l'acronyme étant peu heureux...

dans leurs démarches comprises dans un socle commun obligatoire de dix organismes¹, auquel peuvent s'ajouter des services complémentaires. Le nombre des France services augmente rapidement (au départ sur la base des anciennes MSAP demandant leur labellisation), passant de 460 en janvier 2020 à 1 123 un an plus tard, avant d'être 2 379 en avril 2022. Parmi ces structures, des dispositifs mobiles (bus ou camions aménagés, voire camping-cars) permettent de couvrir les zones les plus rurales (illustration 6, source : site dédié²). La couverture du territoire est *a priori* largement réalisée.

Illustration 6. Présentation et cartographie des « France services » labellisées en France métropolitaine



Pour l'ANCT, en charge de leur labellisation, il s'agit de permettre à chaque Français de « pouvoir accéder à une maison France Services à moins de 30 minutes de son domicile », l'État admettant³ le recul des Services publics sur les territoires, la

1 La Poste; Pôle emploi; la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam); la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf); la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav); la Caisse de retraite complémentaire des salariés de l'agriculture, du commerce, de l'industrie et des services (Agirc-Arrco); la Mutualité sociale agricole (MSA); les services de la Direction générale des Finances publiques (DGFiP); des services du ministère de l'intérieur; des services du ministère de la justice.

2 Cf. https://anct-carto.github.io/france_services – lien vérifié valide le 15 décembre 2022.

3 L'État se doit néanmoins à l'équité d'accès aux services aux publics, et les MSAP avaient donc notamment pour mission, comme c'est inscrit à l'Article 100 de la Loi NOTRE (7 août 2015) de mailler les territoires pour accompagner l'ensemble des populations le nécessitant dans leurs démarches.

progression des procédures numériques et en conséquence, l'obligation de mettre en œuvre de l'inclusion numérique :

« Si la dématérialisation des services publics, dans le cadre d'Action Publique 2022, permet l'accès aux démarches administratives pour une majorité d'utilisateurs, elle exclut également une partie de la population éloignée des usages d'internet. L'objectif de la mise en place de ce réseau France Services est aussi d'accompagner ces personnes en difficulté dans leurs démarches en ligne (simulation d'allocations, demande de documents en ligne) et de les former à l'utilisation d'outils numériques (création d'une adresse mail, impression ou numérisation de pièces pour un dossier administratif)¹. »

L'inclusion numérique, au chevet de l'ambivalence d'un système

Pour reprendre Vitalis (2019), « comme Jacques Ellul nous en a avertis, toute technique est ambivalente, ses effets positifs étant inséparables de ses effets néfastes ». Dans son ouvrage incontournable *Le bluff technologique*, Ellul (1988) caractérise ainsi cette ambivalence inéluctable :

« La technique porte ses effets en elle-même, indépendamment des usages. »

[Sans parler d'effets pervers, car trop moralisateur] « tout progrès technique comporte trois sortes d'effets : les effets voulus, les effets prévisibles et les effets imprévisibles. »

« J'entends par là que le développement de la technique n'est ni bon, ni mauvais, ni neutre, mais qu'il est fait d'un mélange complexe d'éléments positifs, "bon" et "mauvais" si on veut adopter un vocabulaire moral. »

« Plus il y a de progrès dans [un] domaine, plus la relation du "bon" et du "mauvais" est inextricable, plus le choix devient impossible, et plus la situation est tendue, c'est-à-dire moins nous pouvons échapper aux effets ambivalents du système. »

Lors d'une précédente recherche sur le déploiement des téléguichets expérimentés dans le département du Lot (Courcelle, Rousseau, Vidal, 2012), nous avons d'ailleurs mis en exergue le fait que certains élus, conscients de l'évolution du modèle de l'État, étaient néanmoins volontaires pour l'accueil de ces dispositifs techniques, aux vertus relevées, certes, mais participant également de l'accélération dudit modèle, en préférant que le téléguichet soit positionné dans leur commune plutôt que chez le voisin...

¹ Cf. <https://www.vie-publique.fr/en-bref/278692-france-services-des-services-publics-au-coeur-des-territoires> – lien vérifié valide le 15 décembre 2022.

En matière d'accès aux services aux publics, dans les territoires peu denses et aux populations souvent plus fragiles, comme l'affirme Julien Damon (2022), « ce qui peut changer la donne, c'est l'accompagnement ». Autrement dit, et dès lors que l'on touche au numérique, on pointe ici l'absolue nécessité de la mise en œuvre de l'Inclusion numérique, que le Conseil national du numérique définissait, dans son rapport au titre évocateur¹ remis fin 2013 à la Ministre en charge de ces questions, comme « l'inclusion sociale dans une société et une économie où le numérique joue un rôle essentiel ».

Dans les entretiens du programme Providence, l'enjeu de l'accompagnement remonte à tous les niveaux et cet accompagnement, au-delà des dispositifs officiellement en place, est aussi régulièrement réalisé de manière informelle, soit par des acteurs dont ce n'est pas le rôle – pensons à ce maire d'une toute petite collectivité faisant année après année les déclarations en ligne auprès de la MSA (Mutualité sociale agricole) d'un agriculteur de sa commune – ou sur des périmètres initialement non prévus dans le service – ce qui est régulièrement le cas dans les France services².

Certes, l'objectif est l'autonomisation progressive des demandeurs. Mais cela semble souvent véritablement compliqué, comme le relève un animateur d'une France services :

« On essaie, pour certains, de leur donner un peu d'autonomie, mais c'est franchement très très compliqué. Il y en a, ils vont essayer. Ils vont noter, ils vont regarder, ils vont revenir. Ils vont s'installer, ils savent qu'on est là et qu'on peut aider. Il y en a d'autres c'est : "Je sais pas faire, je sais même plus comment j'entre mon identifiant." Certains ne veulent pas se donner la peine du tout. »

Pourtant, cet accompagnement, même régulièrement suivi de l'explication de l'injonction sociétale (ou étatique) à intégrer ces compétences numériques, peine à trouver un écho et renvoie finalement ce public éloigné dans les France services, au sein desquelles les animateurs témoignent d'une certaine détresse de citoyens, quelque peu perdus face à cette dématérialisation :

« On doit créer un espace personnel internet aux demandeurs et certains ont cette crainte : "Je ne vais jamais m'en souvenir." Et on leur dit : "Mais vous n'allez pas avoir le choix, dans deux ou trois années, de toute façon, vous n'allez plus recevoir de document papier.

1 « Citoyens d'une société numérique. Accès, Littératie, Médiations, Pouvoir d'agir : pour une nouvelle politique d'inclusion », URL : https://cnnumerique.fr/files/uploads/2018/CNNNum_rapport_Inclusion_oct2013.pdf

2 Nous parlerons ici, et dans les citations, des « France services ». Néanmoins, certaines d'entre elles étaient encore des MSAP (labellisées plus tard France services), au moment des entretiens.

*Numérique et Services (aux) publics en milieu rural :
un aménagement du territoire inéluctablement ambivalent ?*

— Mais j’ai entendu à la télé, que tant que je n’ai pas internet à la maison, je reçois en papier.

— Oui, il y a cette tolérance, encore cette année, mais bientôt ça va être fini, parce que justement il y a des maisons France Services.”

Donc plus d’excuses, depuis chez vous ou une France services, vous le faites sur internet. Et nous, on a beaucoup de personnes âgées et c’est ce public que ça tracasse le plus. »

Ces différents témoignages illustrent le fait que cette inclusion numérique se doit d’être pensée en continu, afin que les contraintes de cette société du numérique puissent être compensées dans la plus large mesure possible, et afin d’exclure le moins de citoyens.

Les dispositifs que sont, pour les structures d’accueil d’une part, les France services et, d’autre part, pour les accompagnants, les « Aidants Connect » (déployés début 2021) mais aussi les Conseillers numériques (annoncés en novembre 2020, au nombre de 4 000 prévus – illustration 7, source : site dédié¹), constituent une part de la réponse apportée par l’État.

Illustration 7. Les Conseillers numériques et leurs missions d’accompagnement



1 Cf. <https://www.conseiller-numerique.gouv.fr> – lien vérifié valide le 15 décembre 2022.

Néanmoins, au-delà des difficultés de déploiement, de formation des personnels, et malgré la bonne volonté des personnes en place ou recrutées, les témoignages et les enquêtes de terrain relatent les défis d'une mission tellement ambitieuse et délicate face à la dématérialisation des services publics, que certains qualifient même ces dispositifs de « pansement sur une hémorragie¹ »...

RÉUSSIR LA TRANSITION NUMÉRIQUE : UN ENJEU DE SOCIÉTÉ

Un processus de numérisation se poursuivant inéluctablement...

Alors que des difficultés importantes en matière d'accès aux services publics, qui sont de plus en plus dématérialisés, touchent une partie non négligeable de la population, le processus de numérisation semble néanmoins inéluctablement engagé.

Plusieurs mesures récentes illustrent d'ailleurs la volonté des services et opérateurs publics à poursuivre cet engagement, faisant le choix de « solutions » exclusivement numériques.

Par exemple, La Poste a cessé d'émettre des timbres rouges pour les courriers prioritaires au 1^{er} janvier 2023 (illustration 8). Le courrier distribuable à J+1 doit désormais être déposé sur le site de La Poste par le demandeur, afin d'être imprimé et distribué par le bureau de Poste le plus proche du destinataire. Même si la démarche peut être accompagnée en bureau de Poste, elle demeure complexe pour une partie de la population... Et si certaines démarches en ligne déjà proposées par La Poste – comme l'envoi d'un recommandé depuis son ordinateur ou la programmation de la récupération d'un colis à envoyer par le facteur dans sa boîte aux lettres – peuvent faciliter « l'expérience usager », La Poste cherche à maîtriser les coûts des services proposés, puisque le courrier, qui a vu un doublement du prix du timbre en 10 ans, représente depuis 2020 moins de 20 % de l'activité du groupe². Même si La Poste n'est pas le seul opérateur dans ce domaine, notons néanmoins dans le même temps l'explosion de l'activité liée aux colis³, notamment du fait de l'expansion du commerce en ligne, qui touche tous les territoires : 76 % des Français de 12 ans et plus font des achats sur Internet (et 69 % dans les communes de moins de 2 000 habitants).

1 Cf. Article du Monde du 24 janvier 2022 : https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/01/24/c-est-un-pansement-sur-une-hemorragie-les-conseillers-numeriques-en-premiere-ligne-de-la-dematerialisation-des-services-publics_6110767_3224.html – lien vérifié valide le 15 décembre 2022.

2 Le nombre de lettres affranchies est passé de 13,67 milliards en 2013 à 7,47 milliards en 2020. Seuls 3 % des courriers concernent des envois de particulier à particulier.

3 Le nombre de colis traités par La Poste est passé de 1,05 milliard en 2013 à 2,34 milliards en 2020.

*Numérique et Services (aux) publics en milieu rural :
un aménagement du territoire inéluctablement ambivalent ?*

**Illustration 8. Communication réalisée par La Poste dans
la Presse quotidienne régionale en décembre 2022**

POURQUOI VOUS PARLER DE TIMBRES ?



**PARCE QUE LES TIMBRES
FONT LE PLEIN DE NOUVEAUTÉS
POUR MIEUX CORRESPONDRE
AUX NOUVELLES FAÇONS
DE CORRESPONDRE.**

Échanger, écrire, partager, ... nous rapproche. Pour être au plus près de vos nouvelles manières d'échanger, nous avons repensé vos envois pour qu'ils soient plus simples, plus fluides, plus fiables, plus digitaux et plus respectueux.

Parce que vous envoyez de plus en plus de petits objets et de documents importants, nous avons créé **la Lettre Services Plus**⁽¹⁾, véritable concentré technologique pour que vous puissiez suivre vos envois depuis la collecte dans votre boîte aux lettres⁽²⁾ jusqu'au moment où ils arrivent à destination.

Parce que le respect de l'environnement est au cœur de vos préoccupations, **la Lettre verte** est plus respectueuse, grâce à nos choix en matière de transport, permettant de limiter l'impact carbone de vos envois du quotidien.⁽³⁾

Parce qu'il y a toujours des courriers urgents, **le timbre rouge se modernise** et devient **la e-lettre rouge**⁽⁴⁾. Envoyé depuis vos propres outils numériques avant 20 h⁽⁵⁾ ou depuis un bureau de poste, votre courrier est imprimé par nos soins et distribué le lendemain⁽⁶⁾ au destinataire.

Et parce que c'est au cœur de nos missions de service public, nous assurons la **distribution 6j/7 par les facteurs, sur l'ensemble du territoire.**



Dans un tout autre domaine, et reflétant la difficulté d'une partie des Français à accéder aux aides auxquelles ils ont droit, la Défenseure des Droits publiait en octobre 2022 une décision portant recommandations générales à l'Agence nationale de l'habitat (Anah) concernant le dispositif « MaPrimeRénov' » lancé en 2020 et pour lequel la Défenseure a reçu plus de 500 réclamations de citoyens pâtissant des dysfonctionnements de la plateforme et/ou de la difficulté à l'utiliser, et « pouvant conduire les usagers les plus précaires à se retrouver dans une situation encore plus difficile¹ ». Dans son avis, la Défenseure pointait d'ailleurs explicitement « les effets pervers du tout dématérialisé ».

Enfin, s'appuyant sur le fait que plus de 96 % des billets de train sont déjà dématérialisés, la SNCF annonce début 2023 retirer dans le courant de l'année les machines à composer de ses gares. Le e-billet avait été lancé en 2010, et courant 2022, la SNCF avait largement communiqué sur le fait que son application mobile – « SNCF Connect – L'application qui simplifie tous vos trajets » devenait en quelque sorte le marchepied des voyages en train. Rappelons néanmoins qu'en

¹ Cf. <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/communiqué-de-presse/2022/10/maprimerenov-la-defenseur-des-droits-fait-des-recommandations-face-a> – lien vérifié valide le 15 décembre 2022.

2021, 14 % des Français de 12 ans et plus n'avaient pas de smartphone, et cette proportion passe à 23 % dans les communes de moins de 2 000 habitants...

En parallèle de cette poursuite de la dématérialisation, selon le principe de « l'État plateforme » évoqué plus haut et dans le cadre d'un nouveau modèle d'« administration proactive »¹, la Dinum² souhaite poursuivre la facilitation des démarches en ligne des usagers, en faisant notamment davantage circuler les données déjà détenues par l'administration (l'« APIisation ») afin d'éviter à l'utilisateur de devoir inlassablement fournir ses données déjà connues... En effet, si les données sont par exemple automatiquement complétées pour la déclaration des revenus, d'autres démarches nécessitent de renseigner à nouveau de nombreuses informations³. Et au-delà, il s'agit donc de permettre à l'administration de dépasser les fameux fonctionnements en silo pour ensuite automatiser l'accès à certaines aides ou informations. C'est ainsi qu'ont été rendus possibles les attributions et versements automatiques de l'indemnité inflation ou de bourses scolaires.

Connaître les enjeux, pour mieux porter la parole des citoyens et des élus

Les enjeux consécutifs à la numérisation de la société, et en particulier au déploiement des politiques publiques numériques, sont évidemment scrutés par de nombreux observateurs, qu'ils soient chercheurs, élus et/ou associatifs.

Les collectivités de petite taille – et donc souvent de milieux peu denses – sont par exemple réunies au sein d'associations telles que l'APVF (Association des Petites Villes de France, qui regroupe 1 200 collectivités de 2 500 à 25 000 habitants) ou l'AMRF (Association des Maires Ruraux de France, qui compte près de 10 000 collectivités membres, de moins de 3 500 habitants) pour lesquelles les problématiques numériques constituent l'un des enjeux prioritaires. Et de fait, ces associations, reconnues et écoutées au niveau national, remontent leurs préoccupations à l'administration et aux décideurs nationaux (qui sortent d'ailleurs régulièrement de leurs rangs). Les élus et acteurs ruraux sensibilisés au rôle du numérique dans la transformation des territoires peu denses ont d'ailleurs « leur » événement annuel, « Ruralitic », qui a traditionnellement lieu fin août-début septembre à Aurillac, dans le Cantal (département qui en avait été l'initiateur).

1 Cf https://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Book/Fiche3_11.pdf – lien vérifié valide le 15 décembre 2022.

2 Direction interministérielle du numérique, créée en 2019 en suite et place de la DINSIC – Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État – créée quant à elle en 2015. La Dinum coordonne les actions des administrations en matière de systèmes d'information.

3 Le record concernerait la demande de logement social, nécessitant le remplissage de 22 informations pourtant déjà détenues par l'administration.

*Numérique et Services (aux) publics en milieu rural :
un aménagement du territoire inéluctablement ambivalent ?*

Concernant le rôle du numérique, l'APVF¹ indique par exemple sur son site Internet :

« La révolution numérique dans les territoires constitue une opportunité pour l'aménagement à deux égards :

- la dématérialisation de certaines procédures administratives aux collectivités (ex. facturation en ligne du ticket de cantine, de certaines prestations sociales etc.), la mutualisation des actions, permettent de dégager des économies concrètes d'argent public pour nos petites villes. [...]

- les outils numériques permettent de replacer l'usager/citoyen au cœur des services de proximité en injectant de la co-construction et de la transparence [...] (gestion de l'eau, des déchets et de l'éclairage public). »

Mais l'APVF de relever également le chantier primordial de l'accès aux réseaux, à la fois pour « un enjeu d'égalité des territoires » et d'« attractivité économique ». Enfin, l'APVF indique « militer pour la mise en place d'une véritable politique publique en faveur de l'inclusion numérique ».

Mentionnons également l'Association Villes Internet, association transpolitique (460 collectivités membres en 2022) qui accompagne les collectivités locales françaises de toutes tailles en matière de déploiement du numérique, depuis désormais 25 ans.

Traditionnellement présidée par un universitaire², cette association organise aussi notamment la remise d'un Label ayant vocation à valoriser les collectivités – le projet municipal, certes, mais aussi le travail des agents – dynamiques en matière de déploiement d'un Internet citoyen. Mais Villes Internet porte également la parole de ses membres auprès des conseillers du Président (ainsi que dans les ministères et autres instances portant les problématiques numériques telles que l'ANCT et la Dinum) en leur présentant notamment les résultats de la motion³ annuelle co-construite lors du Congrès des élus au numérique (illustration 9).

1 Cf. <https://www.apvf.asso.fr/thematique/developpement-durable/> – lien vérifié valide le 15 décembre 2022.

2 On se doit de préciser ici que l'auteur de ce texte est Président de l'Association Villes Internet depuis 2019 et par ailleurs, depuis 2020, Adjoint au Maire d'Albi, délégué au Commerce et à l'Artisanat, au Tourisme, à la Ville numérique et aux Systèmes d'information.

3 Cf. ici pour un niveau de détail des mesures supérieur : <https://www.villes-internet.net/site/wp-content/uploads/2022/10/Motion-du-4e-Congres-national-des-elus-es-au-numerique.pdf> – lien vérifié valide le 15 décembre 2022.

Illustration 9. La motion 2022 du Congrès national des élus au numérique (Association Villes Internet)



Si ces associations ne sont évidemment pas forces de décision au-delà du panneau de leur commune, elles sont, parmi bien d'autres, forces de propositions évidentes, puisque leurs collectivités membres – rappelons que les communes constituent le premier point d'accès des citoyens aux services publics – sont confrontées au quotidien à la réalité du terrain, mettant en œuvre des bonnes pratiques mais se heurtant aussi aux difficultés et aux manques de moyens. Elles permettent donc de faire « infuser » leurs idées, régulièrement – pas toujours! – reprises¹.

Un modèle à construire pour le bien commun...

Alors que le principe du « quoi qu'il en coûte » – lancé par le président Macron en mars 2020 dans le très particulier contexte de la crise sanitaire – a quelque peu bousculé les pratiques et équilibres budgétaires, il a néanmoins également illustré le fait que le Politique pouvait encore mettre en œuvre des politiques publiques

¹ Pensons par exemple au numérique responsable, largement déployé dans les collectivités avant que l'État ne s'en empare, mais aussi aux enjeux de l'accompagnement, avec la mise en œuvre – puis la prolongation, même si un retrait financier progressif de l'État est désormais programmé – des Conseillers numériques.

radicales sortant du « sentier de dépendance¹ » (Pierson, 2000), lorsque la nécessité l'impose.

En matière de politiques publiques numériques, l'enjeu consiste peut-être alors à savoir où l'on place le curseur pour définir cette nécessité. Mais dès lors que plus de 12 millions de Français ne sont pas à l'aise avec les outils numériques et que les analyses démontrent que la dématérialisation fragilise une part considérable de la population dans ses capacités à l'accès au droit, le constat – ci-dessous de la Défenseure des Droits (2022) – est sans appel sur le changement de paradigme observé :

« En définitive, les effets de la dématérialisation nous concernent toutes et tous. Si la possibilité d'effectuer des démarches en ligne simplifie de nombreuses situations, chacun d'entre nous peut, un jour, rencontrer un blocage incompréhensible face à un formulaire en ligne, ne pas parvenir à joindre un agent, échouer à dénouer un problème.

Surtout, la dématérialisation s'est accompagnée d'un report systémique sur l'usager de tâches et de coûts qui pesaient auparavant sur l'administration. C'est à l'usager de se former, de se faire aider, de faire, d'être capable.

Pour accéder à ses droits, il lui appartient de s'adapter aux conditions de l'administration.

C'est un renversement historique d'un des trois principes du service public : l'adaptabilité – qui devient une qualité attendue de l'usager, plutôt qu'une exigence qui incombe au service. »

Certes, face à ce processus continu de numérisation des services publics, et à leur réorganisation sur les territoires, des politiques publiques d'accompagnement des collectivités et d'inclusion sont mises en place afin de tenter de pallier des situations complexes, à la fois en termes de couverture des territoires, de tendance à la dématérialisation, et de complexification des usages.

L'État, notamment par l'intermédiaire de l'ANCT et de la Dinum, a ainsi financé pas moins de 3 200 projets en 2021 et 2022, dans le cadre des 90 millions d'euros du plan de relance numérique dans les territoires, accompagnant ainsi certes les territoires, mais poussant par là même un peu plus le curseur de la dématérialisation. Et si de bonnes pratiques se renforcent (comme la mise à disposition des développements réalisés par les collectivités financées), les collectivités n'ont pas forcément les ressources humaines, techniques et financières pour les déployer. Et dans le même temps, la mutualisation et le déploiement de services municipaux à l'échelle nationale se heurtent encore à des aspects juridiques bloquants.

¹ Cf. le fameux « path dependency ».

Un accompagnement des populations et des formations sont également mis en œuvre, par un complexe système d'acteurs. Mais les situations frôlent peut-être parfois la schizophrénie, en tout cas sûrement la contradiction, derrière certains discours feutrés. En témoignent les mots de ce responsable départemental de La Poste (structure qui met en œuvre des formations, sur les territoires) qui nous indiquait en entretien que « non, La Poste ne se retire pas des territoires, elle les aménage ». En effet, le nombre de points de contact reste identique, mais la charge du service est transférée aux communes ou commerçants (contre rémunération).

L'ultime question consiste donc à se demander quel modèle de présence et de déploiement des services (aux) publics on souhaite, dans une société tendant incontestablement et irrémédiablement vers la numérisation.

Evidemment les arguments des pratiques individuelles et de la responsabilité financière de l'État se posent, mais on peut aussi plaider pour un modèle de déploiement des politiques publiques numériques plus raisonné, ou « partagé » (Oural, 2018) et en tout cas se dire, comme le plaide la Défenseure des Droits (2022)¹, qu'« une autre approche est possible », par exemple « en n'enfermant pas l'utilisateur dans une relation exclusivement numérique » avec l'administration, « en organisant l'accompagnement », ou « en mettant en place un financement juste et stable ».

Cette question des financements est évidemment centrale, et l'on peut en la matière s'interroger sur les forces en présence et l'apparition de nouveaux acteurs, puisque si les opérateurs nationaux (La Poste, Orange, etc.) continuent de financer des formations au numérique pour les plus fragiles dans les territoires, l'arrivée de Google, qui multiplie les partenariats avec les associations d'élus et les collectivités locales, peut tout de même interroger.

Afin de prendre en compte ces enjeux complexes du numérique, la formation de tous les élus et la désignation d'élus ayant une délégation au numérique constituent également des éléments à prendre en compte pour mieux comprendre et défendre les intérêts des populations et des territoires.

CONCLUSION

Il est évidemment délicat de tenter de conclure sur l'analyse d'une situation en pleine mutation. Mais le constat d'une société engagée vers l'intégration du numérique est incontestable, tout comme l'est néanmoins celui de l'impérieuse nécessité à mettre en œuvre, en parallèle, une véritable politique d'inclusion numérique en continu.

¹ Cf. aussi notamment les rapports du CESE (2020) pour lequel nous avons été auditionné, et de la Cour des Comptes (2019).

*Numérique et Services (aux) publics en milieu rural :
un aménagement du territoire inéluctablement ambivalent ?*

Cette ambivalence inévitable, liée à l'intégration des technologies numériques dans le modèle actuel du (re)déploiement des services (aux) publics, pose néanmoins la question de la régulation. Car si le Numérique est régulièrement présenté comme une promesse (d'un meilleur accès, d'un meilleur service, etc.), il s'agit surtout de continuer de le considérer comme un outil (accessible facilement et au plus grand nombre) au service d'une exigence démocratique qui ne peut en aucun cas constituer une fin en soi et le seul modèle d'accès aux services.

Cette situation sera peut-être rapidement datée, mais les enquêtes sur la fracture numérique démontrent que celle-ci, loin d'avoir disparu, est encore aujourd'hui une réalité. Aussi, et selon le modèle de société plus ou moins numérisé vers lequel nous souhaitons aller, il s'agit de trouver le juste équilibre afin de continuer d'inclure le plus grand nombre.

BIBLIOGRAPHIE

- BARCZAK Aleksandra, HILAL Mohamed (2016), « L'accès aux commerces et services dans les territoires de vie du quotidien », dans Stéphane Blancard éd., *Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, Versailles, Éditions Quæ, « Update Sciences & Technologies », p. 97-116.
- BEN YOUSSEF Adil (2004), « Les quatre dimensions de la fracture numérique », *Réseaux*, n° 127-128, p. 81-209.
- BEZES Philippe (2005), « Le modèle de l'État-stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, n° 47, p. 431-450.
- CARCENAC Thierry (2000), *Pour une administration électronique citoyenne – méthodes et moyens*, Paris, La Documentation française.
- CHOURAQUI Julie (2020), « Les réformes et l'État et la transformation des services publics : des tendances internationales au local, quels effets pour les territoires? », *Annales de géographie*, n° 732, p. 5-30.
- COHEN Daniel (2022), *Homo numericus – La « civilisation » qui vient*, Albin Michel.
- COMPIÈGNE Isabelle (2010), *La société numérique en question(s)*, Éditions Sciences Humaines, « Petite bibliothèque ».
- CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (sous la dir. de Yves Kottelat et Patrick Molinoz) (2020), « Services publics, services au public et aménagement des territoires à l'heure du numérique », *Les Avis du CESE*, CESE 16.
- CONSEIL NATIONAL DU NUMÉRIQUE (2012), « Citoyens d'une société numérique – Accès, Littératie, Médiations, Pouvoir d'agir : pour une nouvelle politique d'inclusion », Rapport à la Ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, de l'Innovation et de l'Économie numérique.
- COURCELLE Thibault, ROUSSEAU Marie-Laure et VIDAL Mathieu (2012), « Numérique et services publics en milieu rural : couple infernal de l'aménagement du territoire? L'exemple des téléguichets dans le département du Lot », *Sciences de la société*, 86.
- COUR DES COMPTES (2019), « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux », Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale.

- CREDOC (2021), *Baromètre du numérique. Enquête sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française*.
- DAMON Julien (2022), « Ce qui peut changer la donne, c'est l'accompagnement », *Grand entretien, Le 1*, n° 424.
- DÉFENSEUR DES DROITS (2019), *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*.
- DÉFENSEUR DES DROITS (2022), *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on?*
- DORE Gwénaél (2019), « Géographie inégalitaire des services publics et aménagement du territoire », *Population & Avenir*, n° 745, p. 4-8.
- ELLUL Jacques (1988), *Le bluff technologique*, Paris, Hachette.
- EVENO Emmanuel (2018), « La Ville intelligente : objet au cœur de nombreuses controverses », *Quaderni*, n° 96, p. 29-41.
- FLICHY Patrice, DAGIRAL Éric (2004), « L'administration électronique : une difficile mise en cohérence des acteurs », *Revue française d'administration publique*, n° 110, p. 245-255.
- INSEE (2019), « Une personne sur six n'utilise pas Internet, plus d'un usager sur trois manque de compétences numériques de base », *INSEE Première*, n° 1780.
- JOSEPHE Pascal (2008), *La société immédiate*, Paris, Calmann-Lévy.
- MAISL Herbert, DU MARAIS Bertrand (2004), « L'administration électronique », *Revue française d'administration publique*, n° 110, p. 211-216.
- MISSET Séverine (2017), « Chapitre 5. Face aux doctrines managériales contemporaines », dans MISSET Séverine (dir.), *Introduction à la sociologie des organisations*, Paris, Armand Colin, « Cur-sus », p. 115-157.
- OURAL Akim, DURAND-TORNARE Florence, EVENO Emmanuel, VIDAL Mathieu (2018), « Vers un modèle français des villes intelligentes partagées? », Rapport à Monsieur le Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères.
- PASQUIER Dominique (2018), *L'Internet des familles modestes. Enquête dans la France rurale*, Paris, Presses des Mines, coll. « Sciences sociales ».
- PIERSON Paul (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94 (2), p. 251-267.
- TAULELLE François (2012), « Le délaissement du territoire : quelles adaptations des services publics dans les territoires ruraux », *Sciences de la société*, 86.
- VITALIS André (2019), « La transformation numérique de l'action sociale : ce que nous enseignent cinquante ans d'informatisation », *Vie sociale*, vol. 28, n° 4, p. 21-31.
- VITALIS André, DUHAUT Nicolas (2004), « NTIC et relation administrative : de la relation de guichet à la relation de réseau », *Revue française d'administration publique*, vol. 110, n° 2, p. 315-326.
- WYATT Sally, HENWOOD Flis, HART Angie, SMITH Julie (2005), "The digital divide, health information and everyday life", *New Media & Society*, 7(2), p. 199-218.