

Critique de la notion de « territoire numérique »

Par Pierre Musso

Professeur à Télécom Paris Tech

Chapô : Les politiques publiques visent au développement et à l'aménagement de territoires numériques. Derrière cet emblème opère le discours néo-managérial dominant. Le véritable défi est de penser et d'organiser la coexistence de deux mondes : le territoire et le cyberspace.

* *
*
*
*

La notion de « territoire numérique » marque l'extension au territoire d'un adjectif déjà appliqué à l'homme qualifié de « numérique », à la ville, au monde, aux environnements, à l'aménagement, à l'identité même, etc. Elle porte en elle une technologisation de l'objet dont elle s'empare. La formule « territoire numérique » signifie en premier lieu, que le territoire est en train d'être - et devra être - technologisé, voire transformé en bits d'informations, donc « dématérialisé ». Cette affirmation techniciste légitime la fiction d'un cyberspace défini comme une étendue ou un espace débarrassé des contraintes physiques et institutionnelles de la territorialité. En second lieu, la notion de « territoire numérique » évoque la superposition de réseaux techniques sur le territoire pour l'anamorphoser. Dans le premier cas, le territoire disparaîtrait au profit du cyberspace destiné à le remplacer, dans le second, deux mondes – l'un physique et l'autre numérique - s'articuleraient. Evoquer le « territoire numérique », c'est souvent entretenir la confusion des deux interprétations : l'une simpliste mais séduisante, à savoir que le territoire serait digitalisé, l'autre, plus complexe et plus problématique, à savoir que se développe un second monde artificiel noué au territoire existant.

Ainsi nous disposons de deux visions possibles de l'étrange notion de « territoires numériques » : celle qui substitue des réseaux techniques aux territoires et celle qui fait coexister deux territoires mêlés - réel/virtuel. Mais aucune de ces deux interprétations n'est en général retenue dans les politiques publiques, notamment locales, qui usent et abusent de cette terminologie. La suppression du territoire, de même que la coexistence de deux territoires, est impensable, car celui-ci est le socle d'exercice de tout pouvoir. En revanche, les réseaux, notamment à haut débit, superposés au territoire physique et les téléservices associés, sont considérés comme constitutifs d'un véritable territoire numérique. Celui-ci est d'abord pensé dans les politiques publiques, par analogie aux réseaux de transport desservant l'ensemble d'un territoire. L'idée de territoire numérique est associée à celle de « fracture numérique », car le véritable enjeu serait celui de la « couverture » homogène d'un territoire en réseaux techniques. Ceux-ci sont indispensables pour moderniser un territoire et renforcer son attractivité, au même titre que les routes ou les chemins de fer au moment de la révolution industrielle, car ils auraient des « effets structurants ». Appliquer aux systèmes d'information, cette conception des territoires numériques risque de devenir fort simpliste.

L'ambiguïté de la notion de territoire numérique

Cette notion est apparue à la fin de la décennie 1990, au tournant du millénaire et au moment où triomphaient les promesses de la « nouvelle économie », sous l'influence de trois facteurs majeurs. Le premier est la dérégulation des télécommunications qui mit fin aux monopoles publics nationaux dans la plupart des pays et aux logiques associées d'égalité d'accès des consommateurs

aux services et aux réseaux, quelle que soit leur localisation, bouleversant du même coup la conception de l'aménagement équilibré du territoire. A partir de 1998, la libéralisation des télécommunications en France et en Europe change la donne pour tous les acteurs, car elle entraîne un désengagement progressif de l'Etat dans un contexte de décentralisation accrue, ayant pour corollaire la montée en puissance de nouveaux entrants : d'une part des opérateurs concurrents de l'opérateur historique et d'autre part, les collectivités locales qui sont à la fois utilisatrices de télécoms et médiatrices dans l'offre de services sur leurs territoires.

Le deuxième facteur, c'est précisément le rôle croissant des collectivités locales dans le secteur de la communication, puisqu'elles sont devenues en France des acteurs essentiels et même depuis 2004, des « nouveaux entrants » car elles peuvent être dans certaines conditions, des opérateurs de télécommunications. Avec l'explosion de la téléphonie mobile et d'internet, le dégroupage de la boucle locale et l'arrivée des réseaux haut-débit, est inaugurée l'ère dite de « l'aménagement numérique des territoires ». Cet engouement est renforcé avec la deuxième vague de décentralisation de 2003.

Le troisième facteur explicatif du succès de la notion de « territoire numérique » est la transformation des politiques d'aménagement du territoire qui, en l'espace d'une dizaine d'années, passent d'une logique d'égalité à une logique d'équité, puis d'attractivité et enfin de « compétitivité » des territoires. A l'occasion du « CIADT numérique »¹ du 9 juillet 2001 tenu à Limoges, la politique des « territoires numériques » est institutionnalisée : elle appelle à la généralisation de la couverture du territoire national en GSM et en réseaux haut débit. Alors apparaissent les images des différentes zones géographiques symboles de la « fracture numérique » : « zones noires » où l'offre de TIC est abondante, « zones grises » où seul France Télécom est présent et surtout zones « blanches » délaissées par les opérateurs et que l'Etat s'engage à aider en co-finançant le développement de réseaux. La question des territoires numériques et de « la fracture » entre eux, est posée simultanément et elle est formulée en termes d'infrastructures et d'accès aux réseaux. Les pouvoirs publics identifient une pénurie de l'offre et en font l'indice d'un « retard » ; en creux, est ainsi formulé un discours normatif de modernisation appelant les collectivités à une ardente obligation de « rattrapage ». L'Etat accompagne son retrait du secteur, en multipliant les discours mythiques d'encadrement sur la « lutte contre la fracture numérique » ou « le haut débit pour tous », et les récits surplombants sur la « société de l'information », la « révolution numérique » ou « l'économie de la connaissance », signifiant pêle-mêle l'innovation, la compétitivité et le futur des territoires.

Avec le lancement des « pôles de compétitivité » et « d'excellence rurale » en 2005-2006, et enfin la transformation de la DATAR en DIACT², la compétitivité des territoires devient le nouveau sésame des politiques publiques. Toutefois le véritable virage a été opéré avec la loi pour la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004, et son important article 1425-1 qui étend les compétences des collectivités territoriales dans le secteur des télécoms. Désormais, elles peuvent sur leur territoire et sous le contrôle de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et Postales : 1) établir des infrastructures passives ; 2) établir des réseaux de communications électroniques actifs et les mettre à disposition d'opérateurs de télécommunications ou d'utilisateurs de réseaux indépendants ; 3) exercer elles-mêmes ou déléguer une activité d'opérateur intervenant sur les marchés de gros, c'est-à-dire être opérateur d'opérateurs ; 4) exercer, lorsque l'initiative privée est insuffisante, une activité de fournisseur de services, commercialisant elles-mêmes des prestations de communications électroniques sur le marché de détail.

Ces politiques publiques conduites depuis dix ans, ont une double portée. Tout d'abord, le l'aménagement numérique des territoires a été institué en « un défi numérique ». L'avenir

territorial sera numérique ou ne sera pas. En traitant de l'équipement technique des territoires, il s'agit de renouveler l'action publique via les technologies, comme le souligne un ouvrage de l'Association des Régions de France : « *L'enjeu ne se résume pas à mettre plus de numérique dans les politiques, mais bien à réinventer l'action publique* »³. C'est moins le territoire que l'action publique territoriale qui est ainsi invitée à se technologiser pour se renouveler.

Ensuite, il résulte de l'ensemble de ces dispositifs une action publique paradoxale qui cherche à concilier ou à combiner deux approches différentes du rôle de la puissance publique : d'un côté, assurer l'égalité et donc la fourniture de services à haut débit pour tous, et de l'autre, développer la concurrence sur les territoires. Ainsi l'autorité de régulation affirme qu'il faut « *concilier aménagement numérique du territoire et concurrence* », ou le sénateur Gérard Larcher déclare que « *entre la planification centralisée, obsolète, et le jeu, insuffisant, des forces du marché, l'Etat doit trouver les moyens d'impulser une politique renouvelée d'aménagement numérique du territoire* ». L'Etat est ainsi tiraillé entre son rôle de garant de la concurrence et son appui à une politique industrielle. Il est aussi partagé entre son désengagement financier et son intervention obligée pour soutenir les zones délaissées du territoire national. Car le fait majeur est bien le sous-investissement financier de l'Etat français dans le secteur des TIC, comparé aux autres pays de l'OCDE. Pour accompagner ce désengagement, l'Etat est conduit à instrumentaliser la « révolution du numérique » - pour l'essentiel achevée depuis le début des années 1980 - à des fins de réorganisation sociale et économique, et de transférer aux collectivités locales une grande partie du coût financier et du management des politiques industrielles, via les pôles de compétitivité. En retour, les collectivités trouvent là des « projets mobilisateurs » pour leurs territoires et dans certains cas, espèrent conforter leur propriété des réseaux, sur le modèle des routes ou des réseaux urbains.

La thématique du « territoire numérique » est donc beaucoup plus large que la question apparente du développement et des réseaux de communication sur un territoire. Il s'agit tout à la fois de couvrir le désengagement de l'Etat d'un secteur stratégique, de manier une action publique paradoxale et de renouveler les politiques territoriales.

Une notion floue qui masque un vrai problème

L'emploi de la notion ambiguë de « territoire numérique » ne vise pas seulement à technologiser un territoire, c'est-à-dire à lui superposer de nouveaux réseaux techniques. En fait, il est question d'une véritable technologisation des politiques territoriales. A l'occasion de la numérisation, se forme un discours de pouvoir créateur d'une idéologie mobilisatrice construite à partir de la technique. Comme le dit Pierre Legendre, le dogme du Management « *est la version technologique du Politique* »⁴. Car l'enjeu est de définir le territoire numérique comme un territoire « compétitif » au sens managérial du terme : le territoire technologisé est synonyme de compétitivité industrielle et de modernité. Le futur, le progrès, le développement économique ou l'innovation sont identifiés et réduits au « numérique » saturé de connotations positives et institué en un véritable mythe rationnel indiscutable imposé aux territoires. Le « territoire numérique » devient ainsi le nouvel emblème des politiques publiques territoriales. Il est même mis en images et dramatisé sous la forme des « fractures numériques » pour identifier les territoires délaissés, sortes de nouveaux déserts de l'aménagement du territoire, avec une référence implicite au célèbre ouvrage de François Gravier « Paris et le désert français » publié en 1947, à l'origine des politiques publiques d'aménagement.

Il faut revenir sur la notion de territoire pour comprendre ce qui bouge en profondeur à l'heure de sa « numérisation ». Dans sa thèse, Paul Allières définit le territoire comme « *l'espace conquis par l'administration étatique* »⁵ et montre que la Révolution française a imposé une représentation

naturelle des frontières politiques du territoire de la France, alors qu'il s'agissait d'une construction juridique singulière liée à la formation de l'Etat nation. Avec la révolution industrielle, le territoire a été réticulé et maillé avec des réseaux artificiels dont les chemins de fer, l'électricité ou le télégraphe. Depuis, les industriels et les ingénieurs anamorphosent le territoire en le technicisant toujours plus. Mais, avec les réseaux de télé-informatique et les systèmes d'information, la problématique est totalement renouvelée. En effet, les réseaux techniques territoriaux issus de la révolution industrielle - transports et énergie pour l'essentiel - induisent une logique de polarisation et d'échanges, renforçant les polarités urbaines, alors que les réseaux de la téléinformatique issus de la révolution post-industrielle, soulèvent des questions différentes et fort complexes.

Pour nous éclairer, il faut partir d'une distinction établie par le géographe Jacques Lévy et son équipe *VilleEurope*, entre les RAPT (Réseaux à Agencement Partiellement Topographiques) et les RET (Réseaux Exclusivement Topologiques)⁶. Les RAPT polarisent et fluidifient les territoires, mais la distance demeure essentielle, même si le temps et le coût deviennent importants : ainsi des réseaux aériens, maritimes, routiers. Ces réseaux ne se substituent pas aux territoires, mais s'entrelacent avec eux, faisant émerger de nouvelles formes de spatialité et de temporalités. En revanche, avec les RET, c'est-à-dire les réseaux de télécommunications et de téléinformatique, la distance devient négligeable. Seuls compte ici l'encombrement, voire la saturation du réseau et l'existence de liens entre les nœuds de commutation. Comme les RAPT, les RET ne se substituent pas au territoire, ils se nouent avec lui pour l'augmenter - comme on parle de « réalité augmentée » - pour l'enrichir et enrichir les actions et les rencontres entre acteurs. En ce sens, les RET forment un « hyperterritoire », double du territoire qui permet d'accroître les capacités d'actions et d'échanges.

Avec le cyberspace entendu de façon large comme l'ensemble des systèmes d'information planétaires dont internet est l'espace public, se forme un deuxième monde parallèle articulé au territoire, mais qui obéit à une toute autre logique. Dans l'espace, la rencontre des deux mondes ne s'opère que ponctuellement en certains nœuds de commutation, quand le site et le lieu physique se superposent, par exemple dans la représentation d'une ville et de son site web. Dans le temps, en revanche, nous allons et venons tous les jours et pour une durée de plus en plus longue, entre notre monde ordinaire et le cyberspace.

Les représentations collectives sont donc brouillées et déstabilisées par le cyberspace qui peut agir simultanément, en surimpression sur les mêmes référents. Nous habitons et surtout nous habiterons de plus en plus, dans deux mondes dont le second est fort mal connu. Comment le comprendre et le représenter ? Existe-t-il une hypercarte de cet hyperterritoire ? Sans basculer dans les errements de la cyberculture, voire de la science-fiction, qui célèbrent le « virtuel » et « l'intelligence collective », les RET entraînent un changement de paradigme. Il est possible et nécessaire de caractériser le cyberspace, de définir ses attributs, d'en cerner la logique, voire d'en définir la grammaire.

Le défi : affronter la complexité du cyberspace

La coexistence du territoire physique avec le cyberspace a des implications très profondes en raison de la concurrence créée dans le domaine des représentations sociales et l'entremêlement croissant du réel et du fictif. En effet, si le territoire est comme le dit Jacques Beauchard, « *la projection du double invisible d'une identité* »⁷, alors le cyberspace est un autre double invisible de l'identité des acteurs qui s'y rencontrent et agissent aux travers de nouvelles représentations et même de nouvelles identités comme les avatars.

Les réseaux d'informations ont deux propriétés particulières : le caractère « immatériel » de ce qu'ils transmettent et l'indifférence à la distance. Il en résulte une double difficulté à appréhender le monde du cyberspace, car deux oppositions doivent être pensées : l'une entre l'informationnel et le physique, et l'autre entre ce qui est situé et le « n'importe où » et « le n'importe quand » (« anywhere-anytime »). Or, les flux d'informations ont pour caractéristique fondamentale d'être répartis et ubiquitaires. Cela signifie que nous manions simultanément deux logiques : celle du territoire faite de « maillage et de treillage », selon une formule du géographe Roger Brunet, et celle du cyberspace à ubiquité logique absolue. Pour appréhender ce phénomène, il convient à la fois de décrypter les « technologies de l'esprit » à l'œuvre et les logiques des « communautés immatérielles » qui s'y forment et deviennent des acteurs majeurs du deuxième monde, notamment avec le « web 2.0 ».

Le cyberspace n'est pas seulement un espace de l'information, il est devenu un espace multiforme d'actions et de rencontres. Or dans le cyberspace, s'échangent des représentations sociales, se confrontent des « cartes mentales » d'acteurs, s'instituent des hiérarchies et des conflits d'images et de réputations. Dans ce second monde s'ordonnent des points de vue d'acteurs, des projets d'action, des conceptions du monde, des imaginaires et des valeurs ; ils s'y rencontrent, collaborent ou s'y affrontent. Le cyberspace obéit ainsi à une socio-logique au sens fort du terme, avec des hiérarchies établies sur la crédibilité et la vraisemblance, sur la réputation et l'image. Penser le cyberterritoire oblige à passer de la topographie à la topologie de représentations sociales des acteurs. Une approche socio-cognitive est donc nécessaire pour analyser des distances qui ne sont plus physiques, mais sociales, symboliques et mentales. Si le cyberspace obéit à une logique autre que celle du territoire, ne faut-il pas construire une hypermétrique à cinq dimensions pour le caractériser ? Aux quatre dimensions de l'espace et du temps, ne faudrait-il pas ajouter une cinquième dimension, à savoir celle du point de vue des acteurs ? En effet, chaque lieu de polarisation dans le cyberspace correspond à un acteur et à sa représentation (son identité et sa carte mentale).

La question essentielle dans le cyberspace est de savoir quels sont les « êtres représentés », comment leurs attributs sont définis en fonction de leurs projets et de leur activités, et comment sont-ils identifiés ? Une piste évoquée par la philosophe Anne Cauquelin serait d'interpréter le cyberspace avec les outils conceptuels originaux fournis par Leibniz dans sa *Monadologie*. Celui-ci y définit un univers abstrait obéissant à une logique multirationnelle et à un ordre multilinéaire en réseau, univers dans lequel chaque monade exprime un point de vue sur le monde et où n'existent que deux types de relations entre les monades, soit de comparaison, soit de connexion.⁸

Une autre question est de savoir comment s'orienter dans ce cyberspace ? Quelles sont les « prises » dans un monde fait de représentations sociales, de projets, d'imaginaires et de valeurs ? Où sont les repères, où sont les références ? Est-il même possible d'inventer des cartes ? Certes, les moteurs de recherche ou les « agents intelligents » constituent déjà des balises logicielles pour aider à cette orientation et les frontières du cyberspace existent bien, ce sont des valeurs culturelles, mais elles sont complexes, parce que symboliques. Autrement dit, c'est le sens (la signification et les signes) qui oriente dans le cyberterritoire. Comment manier et représenter des « cartes mentales stratégiques » et des architectures conceptuelles ? Autant de questions qui soulignent combien le véritable défi des territoires numériques doit être reformulé : il consiste à interpréter et à créer de nouvelles cartes cognitives permettant à tous les acteurs de collaborer dans le contexte de la mondialisation.

Traiter des « territoires numériques » en dupliquant la logique réticulaire des RAPT, c'est se condamner à demeurer dans « la tuyauterie » des réseaux, c'est-à-dire dans des visions de plombier qui plombent l'analyse. Par conséquent, il serait salutaire de déplacer le questionnement des politiques publiques : non plus concevoir des territoires numériques considérés comme des espaces dotés de réseaux toujours plus high-tech et à très haut débit, mais comprendre et développer la grammaire, les technologies de l'esprit et les logiques du seul territoire réellement « numérique » qu'est le cyberspace dont internet est la composante la plus visible et les systèmes d'information la plus stratégique. Cette approche permettrait de lever l'ambiguïté constitutive de la notion de « territoire numérique » en distinguant ce qui est constitutif d'un nouveau territoire, à savoir la production de technologies de l'esprit et de cartes mentales, de la simple extension du discours néo-managérial aux politiques territoriales technologisées.

¹ CIADT : Comité interministériel d'Aménagement et de Développement des Territoires. Sorte de conseil des Ministres tenu sous la présidence du Premier Ministre et consacré à l'aménagement du Territoire.

² DATAR : *Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* créée en 1963 ; DIACT : *Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des territoires*, nouveau nom de l'institution à partir de janvier 2006.

³ Christian Paul, ARF et FING *Le défi numérique des territoires. Réinventer l'action publique*, éditions Autrement, Paris, 2007, p. 8.

⁴ Pierre Legendre, « *Communication dogmatique* », in *Dictionnaire critique de la communication*, tome 1, PUF. Paris 1993, p. 40.

⁵ Paul Allières, *L'invention du territoire*. PUG Coll. Critique du droit. 1980., p. 25.

⁶ Etude pour la DATAR de *VillEurope* et Jacques Lévy, « *Jeux de cartes, nouvelle donne* ». DATAR, 2002.

⁷ Jacques Beauchard, *La bataille du territoire. Mutation spatiale et aménagement du territoire*. L'Harmattan, 1999.p. 37.

⁸ Voir notre ouvrage *Critique des réseaux*, notamment le chapitre 2, PUF, 2003.