



COMMENTS ON ESPON 122 FINAL REPORT

CURDS, CENET, Joensuu Yliopisto, Heriot Watt University, Telecommunication Services and Networks : Territorial Trends and Basic Supply of Infrastructure for Territorial Cohesion, 2004, 276 p.

Le rapport de CURDS et ses partenaires est remarquable. Malgré la difficulté de la question traitée, il parvient à donner une vue d'ensemble de la manière dont sont distribués les réseaux et services de télécommunications, de leur incidence sur la cohésion territoriale. Il réussit aussi à émettre des hypothèses d'interprétation et des axes de recommandation fondés sur l'état des statistiques disponibles. Certes, ce travail n'est pas parfait : nous évoquerons ses manques plus loin.. Mais il faut saluer le travail des auteurs, les progrès par rapport au rapport de Mars 2003 (que nous avons expertisé), l'effort pédagogique pour mettre en lumière par des cartes, des graphiques des schémas bien construits les grands traits de l'Europe des TIC (Technologies d'Information et de Communication). Quels sont les réseaux et services concernés et quels sont les grands traits du tableau brossé dans ce rapport ?

L'étude s'est intéressée au téléphone fixe, au téléphone mobile, à l'équipement en ordinateurs, à la connexion Internet, au « haut débit », au commerce électronique et aux réseaux *backbone* qui convoient les flux majeurs d'Internet. Les auteurs s'expliquent sur ces choix. Certes les applications administratives (*e-government*), scolaires, médicales ne sont pas analysées, mais cela ne nous paraît pas réduire la généralité du propos et des conclusions.

Tout d'abord le déploiement des réseaux et des services de télécommunication en Europe se conforme à de grandes tendances (déjà observées ailleurs ou à d'autres échelles), tendances que le rapport résume bien : « *the rollout more or less follows the population distribution of a country, modified by variations in wealth..and by concentration of corporate business users..* » (p 168). Ce constat devrait contribuer à tempérer certains discours politiques actuels trop optimistes ou inconsidérément volontaristes.

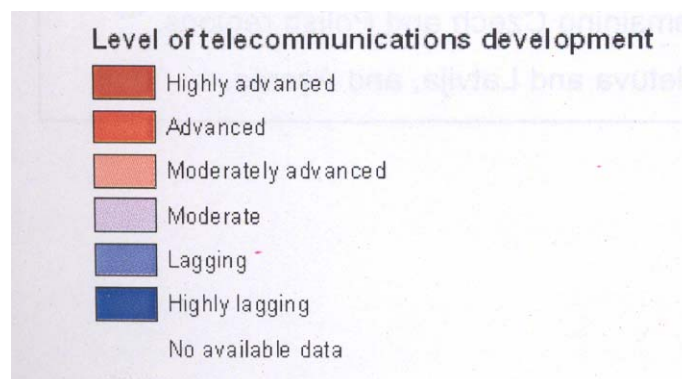
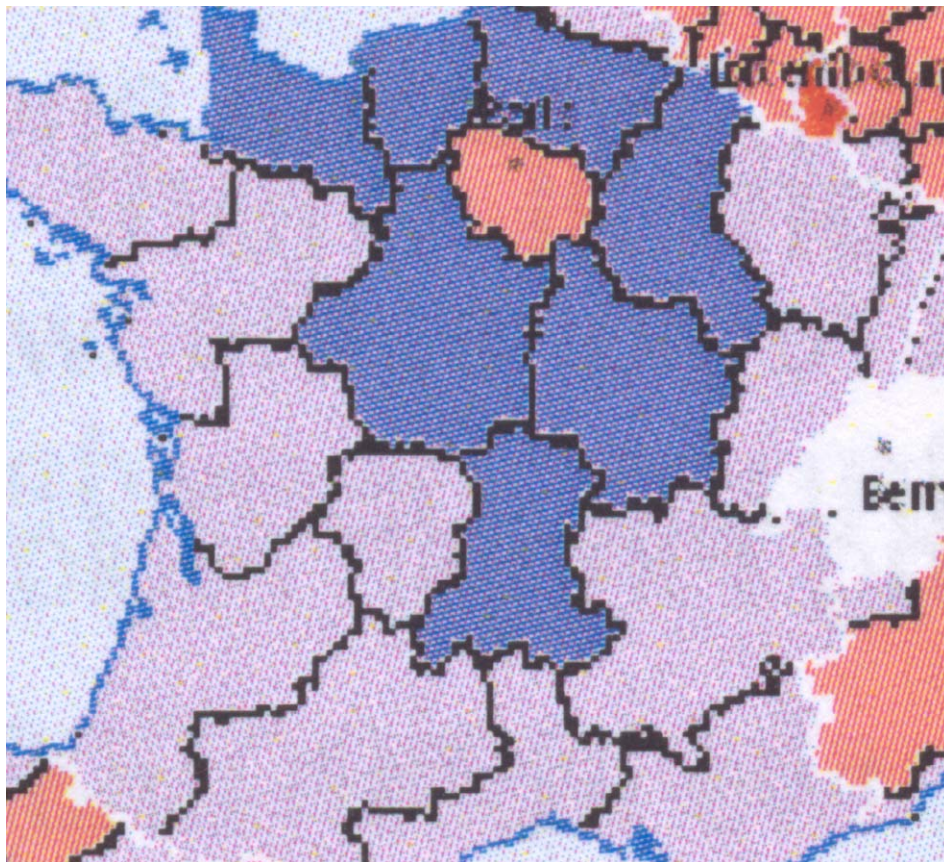
Ensuite, CURDS et ses partenaires constatent que les particularités nationales jouent un rôle fondamental, modulant fortement les tendances générales rappelées ci-dessus. Dans ce domaine, en Europe, les différences internationales sont plus importantes que les différences interrégionales à l'intérieur d'un pays donné. Comment s'explique cet effet national ? Tout d'abord les cultures, les décisions politiques influencent le développement des réseaux et des services d'information et de communication. De plus les développements technologiques réalisés dans le passé conditionnent souvent les développements actuels. Bien qu'il soit sous-estimé dans l'étude de CURDS, le rattrapage français en matière de haut-débit grâce à l'ADSL s'appuie sur les lourds investissements précédents de l'opérateur historique, qu'il s'agisse de fibres optiques ou de centraux téléphoniques numériques.

A l'échelle européenne, on observe à la fois des disparités Nord/Sud, des disparités Est/Ouest (particulièrement marquées dans le cas des nouveaux entrants), ainsi que des disparités centre/périphérie. Ces dernières ne se confondent pas avec les disparités Nord/Sud. Des zones du Nord, excentrées, nettement périphériques, disposent pourtant de remarquables niveaux d'équipement et de services. Des pays du Centre, la France par exemple, sont plus proches à certains égards de pays du Sud que de pays du Nord.

Plus étonnant peut-être : au-delà des particularités nationales, l'adoption des technologies de télécommunication (et d'information) semble relever de deux principaux modèles. L'un se caractérise par le recours à l'ordinateur et à l'Internet. L'autre trouve dans le téléphone mobile la satisfaction des besoins d'information et de communication. Bien que les auteurs du rapport soient prudents à cet égard, on peut penser que la richesse, le niveau d'éducation et un rapport privilégié à l'écrit se combinent pour orienter certaines parties du territoire européen

(indépendamment cette fois de leur appartenance nationale) vers le premier modèle. Une moindre aisance économique, un niveau d'éducation moindre et/ou un rapport privilégié à l'oral conduiraient d'autres territoires vers le téléphone mobile. Il est clair qu'il y a là un risque certain du point de vue de la cohésion territoriale européenne. Alors que le terme de fracture numérique est galvaudé et, comme le note l'OCDE, peu applicable à beaucoup des phénomènes étudiés dans le rapport, il pourrait s'appliquer dans ce cas.

A l'échelle de la France, l'on observe un effet particulier lié au caractère « primatial » de la métropole parisienne (identifiée ici à l'Ile-de-France). Non seulement la Région Ile-de-France domine à tous égards le reste du territoire français dans le domaine des réseaux et services des TIC, mais l'écart avec une vaste couronne de régions (un peu plus large que le Bassin parisien) est systématique et considérable comme le montre la carte ci-dessous extraite du rapport (p. 10).



Sur la base d'autres statistiques citées dans le rapport, il apparaît que l'Ile-de-France elle-même est loin d'être homogène. Paris et les Hauts-de-Seine laissent dans l'ombre le (ou font de l'ombre au) reste de la Région. On rapprochera ce constat d'autres données (ne provenant pas de l'étude CURDS) concernant les sites Web. Le département 75 concentre à lui seul 18% des sites français (pour 3, 5% de la population) et l'unité urbaine parisienne 30% des sites français (pour 15% de la population). Là encore, en outre-passant la prudence des auteurs du rapport, l'on doit constater une très puissante tendance à la polarisation parisienne qui va quelque peu à l'encontre du polycentrisme préconisé par les instances européennes. L'on peut aussi se demander si l'étendue considérable des territoires ruraux en France (par rapport au Royaume-Uni, à l'Allemagne et au Benelux) ne « tire » pas les indicateurs français vers le bas.

Enfin le rapport signale l'apparition en Europe de nouvelles tendances. En plus des grands nœuds qui correspondent à des pôles métropolitains majeurs surgissent des *gateways* ouvrant les réseaux vers la desserte de nouveaux marchés : Prague, Budapest, Vienne, Berlin, Copenhague semblent destinées à jouer ce rôle. De même, en plus des grands réseaux *backbone* internationaux, l'on voit désormais se créer des réseaux régionaux nationaux (en Espagne, en Pologne, en Irlande) ou internationaux (Grèce-Italie du Sud).

A côté de ces grands traits clairement dessinés par CURDS et ses associés dans l'étude, certaines constatations surprennent. Apparemment elles surprennent plus le lecteur français que le staff international de l'étude. Citons quelques questions pêle-mêle. Pourquoi, dans une typologie des régions européennes établie sur la base d'un indice global de développement des télécommunications (ménages et entreprises), le Limousin tire-t-il aussi bien son épingle du jeu alors qu'il n'a pas de grande métropole ? Pourquoi l'Estonie, la Slovaquie, la région de Murcie obtiennent-elles d'aussi bons scores dans plusieurs domaines, par exemple la pénétration de l'Internet « haut débit ». Pourquoi les régions de Prague et de Bratislava se placent-elles aussi bien dans le palmarès du développement du commerce électronique ? On pourrait ajouter à cette liste la question que nous posons dans notre évaluation du rapport CURDS de Mars 2003 : pourquoi la Région des Pays de Loire se place-telle en tête des Régions françaises et même au plus haut niveau européen pour la pénétration du téléphone fixe ? Même si l'on est tenté au cas par cas d'avancer des hypothèses explicatives, aucune n'est présentée dans le rapport et les questions restent sans réponse fondée.

Pour ce qui est des politiques, en rapport principalement avec la cohésion, objectif affiché par l'Union européenne dans ce domaine (comme dans d'autres), le rapport reste à une échelle assez large, faute sans doute de disposer d'analyses plus fines. Si l'on se contente de cette approche macroscopique, les conclusions du rapport semblent fondées. Les auteurs se situent dans la perspective ouverte par l'inflexion récente de la Commission abandonnant son précédent credo libéral en matière de télécommunications pour reconnaître « *the need for public intervention to accelerate coverage of under-served areas* » (p. 269). Ils préconisent des actions assez bien résumées par le constat de la réussite suédoise due à « *both a successful combination and cohabitation of competitive and dynamic market-led rollout and punctual public intervention when and where necessary* ». Encore faut-il poursuivre la citation qui évoque « *the cultural enthusiasm of the Swedish people to embrace new communications technologies whenever possible* ». Pour avoir étudié le cas islandais, autre exemple de réussite dans le domaine des TIC, nous ne pouvons que souscrire à un tel constat¹. On notera cependant qu'il reste très allusif en ce qui concerne les risques d'une réelle fracture

¹ Dupuy, G., The Icelandic Miracle : The Internet in an Emergent Metropolis, Urban Technology, Vol 10, N° 2, August 2003

numérique évoqués plus haut (entre deux modèles culturels et socio-économiques débouchant sur des technologies inégales non pas successives, ni complémentaires mais substituables).

On voit donc l'intérêt du diagnostic et l'importance des questions soulevées par le rapport CURDS. La qualité et la portée du travail réalisé sont ainsi confirmées.

Cela étant dit on peut formuler deux critiques à l'égard de cette étude. La première concerne bien évidemment les données sur lesquelles elle s'appuie. La seconde porte sur l'interprétation de ces données.

Le problème des données n'est pas nouveau. Nous l'avons déjà signalé dans notre note de septembre 2003 à propos du précédent rapport CURDS. On ne peut établir de diagnostic à l'échelle européenne sans disposer de données homogènes sur l'offre et sur la demande de réseaux et services TIC dans les différents pays de l'Union (aujourd'hui au nombre de 15+12 (auquel le rapport adjoint la Suisse et la Norvège). Les enquêtes nationales, lorsqu'elles existent ne sont généralement pas homogènes. Elles ne permettent pas toujours de procéder à des analyses à l'échelle régionale. Le rapport CURDS de mars 2003 faisait déjà état de ces difficultés. Les analyses CURDS de 2004 reposent pour l'essentiel sur des statistiques de l'ITU (2002) et sur des statistiques européennes dues à un consultant, l'INRA, dont les résultats de 2004 proviennent vraisemblablement de données plus anciennes. Les données ITU datent donc un peu et reflètent mal la réalité en ce qui concerne le téléphone mobile (voire le téléphone fixe, compte tenu des tendances au désabonnement). Les données INRA sont elles aussi en retard. C'est pourquoi elles masquent la pénétration récente du « haut débit » en France. Les nouveaux entrants dans l'Union européenne ne sont pas toujours capables de fournir les données qui leur sont demandées. Le rapport CURDS s'est efforcé de combler les manques les plus flagrants par des techniques de régression statistique. Mais l'analyse à l'échelle des régions reste difficile à la fois parce que la définition des régions n'est pas homogène d'un pays à l'autre et parce que l'information n'est pas toujours disponible.

L'interprétation des données statistiques présentées dans le rapport sous forme de tableaux et cartes pose également problème. Le rapport CURDS s'efforce d'interpréter les différences observées entre les territoires du point de vue des réseaux et des services TIC. A l'échelle européenne et internationale, ces interprétations fondées sur les rapports Nord/Sud, Est/Ouest, Centre/Périphérie ont une certaine pertinence, comme on l'a indiqué plus haut. A l'échelle infra-nationale, il est clair que les auteurs du rapport ne disposent pas des éléments nécessaires à une interprétation fine des disparités observées. Ces éléments sont parfois disponibles dans les différents pays concernés. Les textes correspondants sont souvent écrits dans les langues nationales (voire régionales comme le catalan). Les auteurs n'y ont presque pas eu recours. La bibliographie qui comprend environ 70 références est, à 4 exceptions près, composée de textes en langue anglaise. On doit donc recommander une collecte et une analyse plus systématiques pour chaque pays des études déjà réalisées. Le cas échéant de nouvelles enquêtes compréhensives et qualitatives sur des régions ou pays (petits) devraient être engagées : « *to undertake the detailed qualitative research required to further explore why certain nations and regions are consistently in the lead while others consistently lag, or, indeed, why some regions have shown rapid growth* » (p. 31). Si il n'est pas possible, pour des raisons de moyens, de systématiser de telles démarches, on peut néanmoins préconiser de suivre la suggestion du rapport CURDS consistant à sélectionner quelques régions (et petits pays) comme terrains pour de telles enquêtes.

Par ailleurs, les considérations contenues dans le rapport sur les logiques des acteurs qu'il s'agisse des opérateurs de télécommunications ou des pouvoirs publics semblent assez superficielles. On pourrait bien sûr évoquer des problèmes d'accès au données. Toutefois il nous semble là que l'on devrait pouvoir mieux utiliser la ressource bibliographique. Une analyse systématique de la littérature scientifique (au delà de la bibliographie du rapport assez



succincte à cet égard), même exclusivement en langue anglaise, pourrait apporter beaucoup en la matière. Il est vrai qu'une bonne part de cette littérature ne provient pas d'auteurs européens et/ou ne concerne pas l'Europe. Il faut pourtant tenir compte du fait que nombre d'opérateurs sont mondiaux et que les mécanismes mis en évidence à propos d'une région du monde ou d'un pays donné (par exemple les Etats-Unis ou la Corée pour le « haut débit ») peuvent être éclairants pour une autre région ou un autre pays. Le recours à cette littérature devrait par exemple permettre de relativiser certaines affirmations relatives aux effets tunnels, de préciser les logiques de créations de *gateways* et de *waypoints*².

Au total le rapport EPSON 1.2.2 2004 piloté par CURDS est un très bon instrument de travail. Il présente un diagnostic clair de la situation, préconise des lignes d'action à l'échelle européenne. Par ailleurs, même si c'est en négatif, il dessine les contours d'un programme d'investigation indispensable pour fonder de véritables décisions politiques relevant le défi de l'inégal déploiement des réseaux et services de télécommunications au sein d'une Union européenne nouvellement élargie.

Gabriel Dupuy
Professeur à l'Université Paris1 Panthéon Sorbonne
Directeur du CRIA
Centre de recherche sur les Réseaux, l'Industrie et l'Aménagement
(Novembre 2004)

² Dupuy, G., Internet : une approche géographique à l'échelle mondiale, Flux N° 58, Octobre-Décembre 2004 pp.5-19