



...le rapport d'information

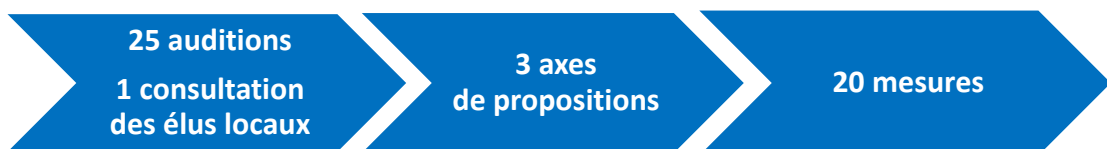
## RENFORCER LA COHÉSION NUMÉRIQUE DANS LES TERRITOIRES : 20 MESURES PRAGMATIQUES ET DE BON SENS

**Réduire les disparités territoriales liées au numérique et mieux outiller les collectivités territoriales pour concevoir des projets d'inclusion numérique** : c'est l'objectif que s'est fixé la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable en confiant le soin à Patricia Demas, rapporteure, de formuler des propositions.

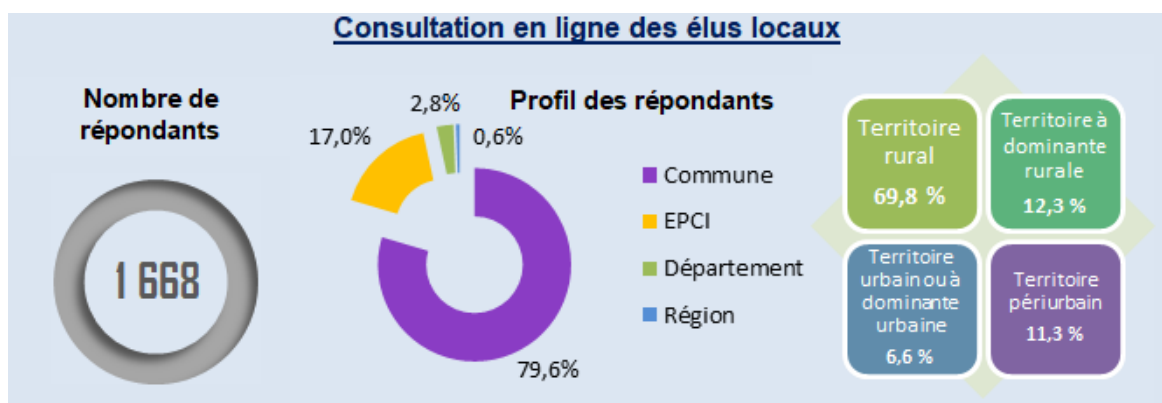
La **crise sanitaire** a mis en lumière la **place désormais incontournable** des **outils numériques** dans la **vie des Français** et les répercussions de la **fracture numérique** sur l'accès à l'emploi, à l'éducation, mais aussi aux services publics. Pour accompagner la **dématérialisation** des démarches administratives, l'État s'était **engagé** à réduire l'exclusion numérique à travers la **Stratégie nationale pour un numérique inclusif** publiée en 2018. Près de quatre ans après, le constat demeure **alarmant** : dans une enquête réalisée en 2020, 51 % des personnes interrogées par la Banque des territoires déclaraient avoir déjà renoncé à effectuer une **démarche en ligne**, dont 68 % à cause du manque de clarté de celle-ci. Par ailleurs, les écarts persistent entre les **territoires « leaders »** en matière de numérique et les autres, notamment en zone rurale, dans lesquels l'exclusion numérique peut accroître un **sentiment de relégation**.

Jugeant l'engagement de l'État encore parcellaire et insuffisant, la rapporteure appelle à faire de l'inclusion numérique une véritable **priorité nationale**, dotée de **financements de long terme**. Le rapport d'information, adopté par la commission, formule **20 recommandations** selon **3 axes** pour renforcer l'inclusion numérique au profit de l'équité territoriale :

- renforcer le **pilotage** de la politique nationale d'inclusion numérique, pour permettre aux acteurs locaux de s'inscrire dans un **cadre global clair et ambitieux**
- mettre en cohérence la **gouvernance locale** de l'inclusion numérique
- accentuer les efforts pour **combler la fracture numérique** dans les territoires (accès aux réseaux internet et accompagnement des usagers éloignés du numérique).



Attentive aux territoires, la rapporteure a lancé une **consultation en ligne des élus locaux**, qui a permis d'identifier les obstacles rencontrés dans l'élaboration de projets locaux d'inclusion numérique et des pistes pour y remédier.



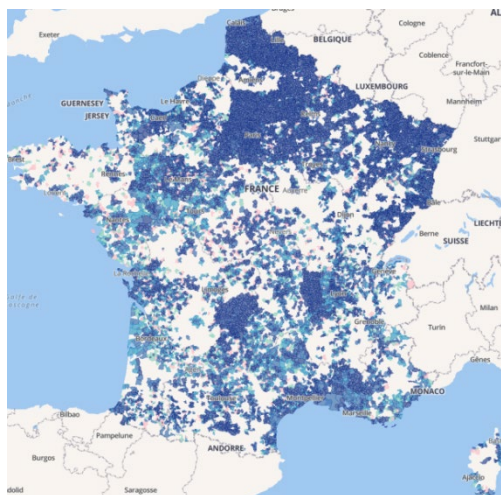
# 1. À L'ÉCHELLE NATIONALE, UN PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'INCLUSION NUMÉRIQUE À RENFORCER

## A. MIEUX APPRÉHENDER LA FRACTURE NUMÉRIQUE POUR ÉLABORER UNE POLITIQUE AMBITIEUSE

L'exclusion numérique comprend une dimension **immatérielle** (accès aux compétences numériques) et une dimension **matérielle** (accès aux réseaux et équipements numériques), marquée par d'importants clivages territoriaux. Si des facteurs de risque existent (âge ou niveau de diplôme), elle concerne une **large part de la population**.

### L'exclusion numérique en France – Quelques constats

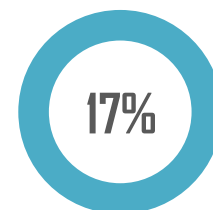
Couverture FFTH



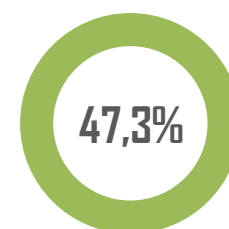
Couverture 4G mobile (Free)



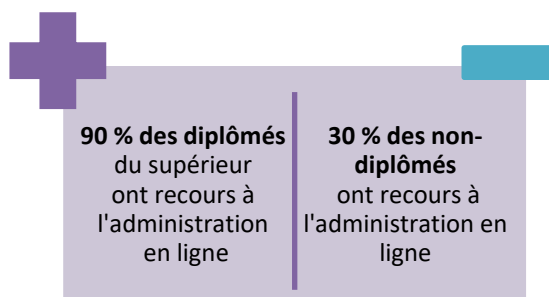
Part de la population ne maîtrisant aucune compétence numérique de base



Part de la population ne maîtrisant qu'une compétence numérique de base

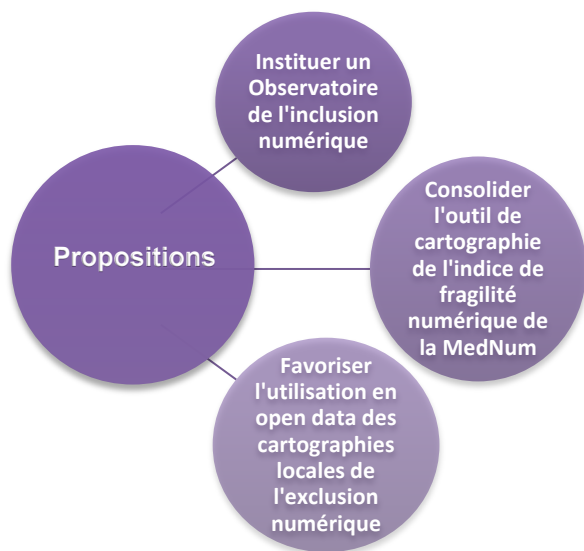


L'exclusion numérique constitue un **handicap majeur** dans une société toujours plus numérisée. Dans le contexte actuel de **dématérialisation croissante des services publics** (objectif de services publics « 100 % dématérialisés » d'ici fin 2022 fixé par le Gouvernement), ce phénomène limite de manière préoccupante l'accès aux droits sociaux des usagers, à commencer par les plus vulnérables.



Des obstacles identifiés pour l'élaboration d'une politique nationale d'inclusion numérique efficace :

- au **niveau national**, un manque de **données précises et actualisées** sur le phénomène, en particulier dans sa dimension relative aux compétences numériques (parfois qualifiée d' « illettronisme ») : une étude de l'**Insee** a été réalisée en 2019, mais n'a pas été mise à jour depuis lors et gagnerait à être **affinée**, notamment au regard des **usages** et compétences numériques des Français ;



- au **niveau local**, la collecte de données sur la fragilité numérique de la population repose sur un outil mis au point par la MedNum, qui pourrait être rendu plus opérant. L'absence d'utilisation systématique en *open data* de ces données complique leur agrégation au niveau national.

## B. UNE POLITIQUE NATIONALE À CLARIFIER POUR LES ACTEURS LOCAUX

Pour de nombreux acteurs entendus par la rapporteure, la politique nationale d'inclusion numérique manque de **clarté** et de **lisibilité**, dans son pilotage et à travers les dispositifs mis à disposition :

- la **Stratégie nationale pour un numérique inclusif de 2018** fait fi des bouleversements survenus avec la crise sanitaire et ne fixe pas d'**objectifs clairs** ;

- les **outils** qui constituent la clé de voûte de cette politique (« pass numérique » et « Hubs territoriaux pour un numérique inclusif ») ont été exploités de manière très contrastée par les territoires ;
- les divers **appels à projets** (AAP) et à **manifestation d'intérêt** (AMI) permettant de financer des projets d'inclusion numérique sont difficiles à anticiper pour les acteurs locaux.



**« Il faudrait une feuille de route nationale avec des objectifs nationaux, des échéances précises et suffisamment lointaines pour les atteindre. »**

*Métropole du Grand Lyon*

**« Les notions de "pass numérique" et de "Hub pour l'inclusion numérique" me sont étrangères ! »**

*Consultation en ligne des élus locaux*

**« Une commune rurale comme la nôtre a le sentiment d'entendre parler chinois avec l'inclusion numérique. »**

*Consultation en ligne des élus locaux*

Enfin, le financement par AAP et AMI apporte une réponse **morcelée** et de **court terme** à l'exclusion numérique, tandis

que les moyens supplémentaires alloués par le **Plan de relance (+ 250 M€ en PLF 2021)** ne suffisent pas à doter cette politique de moyens adéquats.

## 2. CLARIFIER L'ÉCOSYSTÈME LOCAL DE L'INCLUSION NUMÉRIQUE

### A. FAVORISER UNE MEILLEURE COORDINATION DES INTERVENTIONS TERRITORIALES ET PRENDRE EN COMPTE L'INCLUSION NUMÉRIQUE DANS LES OUTILS DE PLANIFICATION

Les **interventions territoriales** en faveur de l'inclusion numérique sont brouillées par un **fonctionnement en « silo »** entre des acteurs publics (chaque échelon de collectivité territoriale est fondé à agir dans ce domaine), associatifs et privés. L'**éclatement des sources de financement** de l'inclusion numérique au niveau local est également un point faible.

**« En matière d'inclusion numérique, l'échelon local est non traité, non organisé, laissé à la bonne volonté de chacun. »**

*Les Interconnectés*

La désignation d'un **chef de file** en matière d'inclusion numérique semble une **fausse bonne idée** pour de multiples raisons (chaque échelon peut apporter sa valeur ajoutée et il est difficile d'imposer un schéma de gouvernance unique sur l'ensemble du territoire, sans tenir compte des dynamiques locales). L'observation du terrain plaide en faveur de la **mise en place de coalitions locales au format souple**, permettant de renforcer la **coordination** entre les acteurs.

Enfin, les **outils de planification locale** ne prennent pas suffisamment en **compte l'inclusion numérique**, malgré l'appel à une généralisation des **schémas directeurs d'inclusion numérique** lancé par le Gouvernement en 2018 (un seul département – le Doubs – se serait doté d'un tel document et peu de schémas directeurs d'aménagement numérique – SDAN – intègrent l'inclusion numérique).

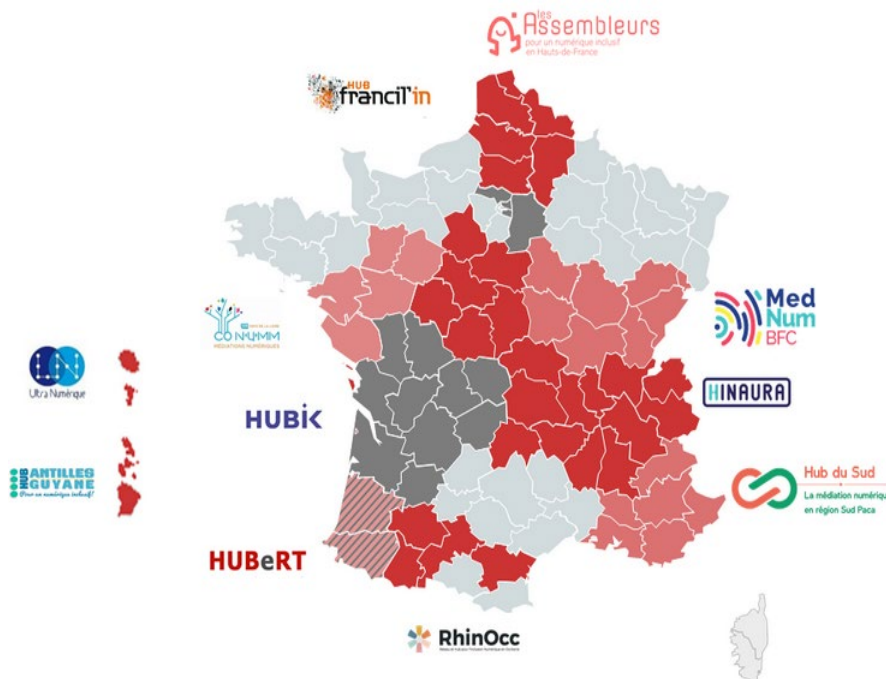
## B. RENFORCER LES HUBS TERRITORIAUX POUR UN NUMÉRIQUE INCLUSIF DANS LEUR RÔLE D'APPUI AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### Quelques constats

- lancement des premiers Hubs par AMI via la **Banque des territoires** en 2019, avec un **financement d'amorçage** par l'État de **18 mois** (600 k€ depuis 2019)

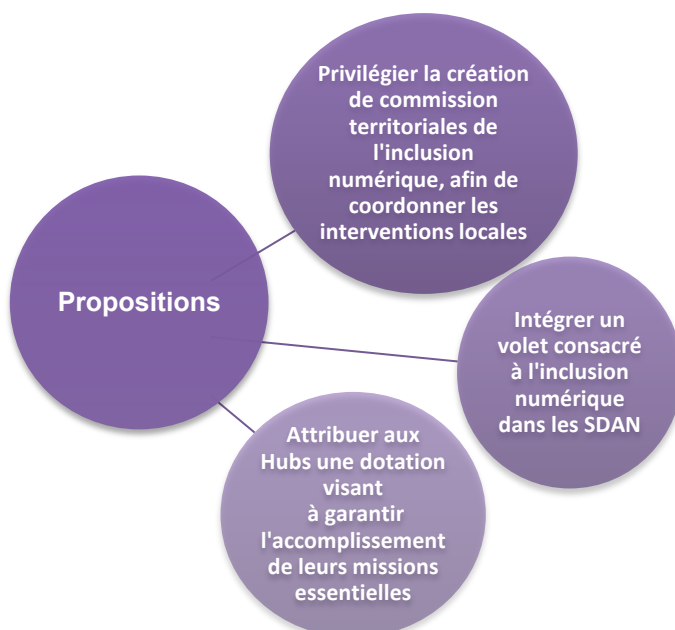
- **mission principale** : coordonner et animer les réseaux d'acteurs et **accompagner les collectivités territoriales** pour élaborer des projets d'inclusion numérique (réalisation de cartographies, ingénierie de projet, levée de fonds...)

- **11 Hubs** labellisés lors de la première vague (60 départements) et **6 autres en cours de contractualisation** → le territoire national est en passe d'être intégralement couvert



Source : Banque des territoires

- des difficultés à s'implanter et à mobiliser des **fonds** : certains Hubs développent des activités lucratives (ex. : conseil) afin d'assurer leur survie, au détriment de leur **cœur de mission**.



**« Des “Hubs territoriaux” censés coordonner l’offre de médiation numérique du territoire [...] peineront à remplir cette mission, [et] seraient trop soumis à une logique de rentabilité économique. »**

*Défenseur des droits, rapport « Dématérialisation des services publics trois ans après : où en est-on ? », mars 2022*

### 3. TISSER PLUS ÉTROITEMENT LA TOILE DE L'INCLUSION NUMÉRIQUE DANS LES TERRITOIRES

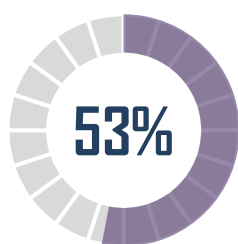
#### A. GARANTIR L'ACCÈS AUX RÉSEAUX INTERNET SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

Dans le cadre du **plan France très haut débit** lancé en 2013, des échéances ont été fixées pour le déploiement du très haut débit, avec pour objectif ultime la **généralisation de la fibre optique** à l'ensemble du territoire en 2025. Les déploiements sont assurés selon deux zones :

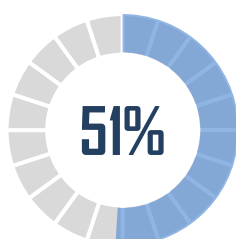
- la **zone d'initiative privée** (qui comprend une zone très dense et une zone moins dense, dans lesquelles les réseaux sont déployés par les opérateurs) ;
- la **zone d'initiative publique**, composée de **territoires plus ruraux** dans lesquels les réseaux sont déployés par les collectivités territoriales (zones RIP en particulier).

Les déploiements en zone RIP connaissent un **fort dynamisme**, mais il reste du chemin à parcourir pour raccorder tous les foyers prévus. En outre, à mesure que le réseau avance, les prises sont de plus en plus difficiles à construire, en particulier dans les zones rurales et montagneuses.

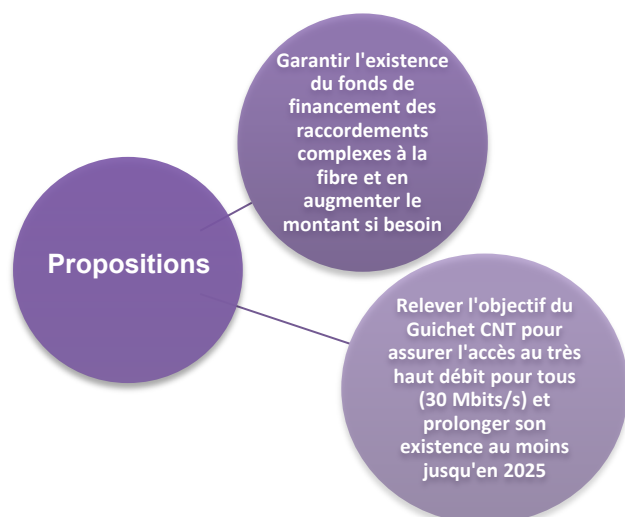
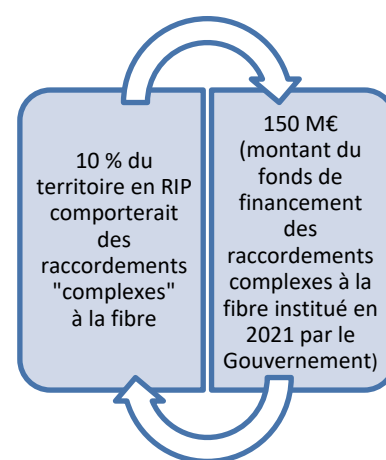
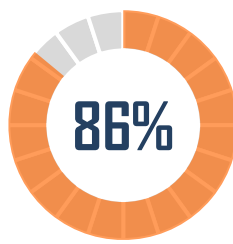
Hausse du déploiement de la fibre en RIP (T2 2020/T2 2021)



Part des locaux raccordables à la fibre en RIP



Taux de couverture en fibre dans les zones très denses



Le recours aux technologies sans fil ou hertziennes (THD radio, satellite et 4G fixe) doit être développé pour les logements qui ne pourront bénéficier de la fibre. Le **Guichet « Cohésion numérique des territoires »** (CNT), mis en place en 2019 afin de soutenir l'acquisition de ces technologies par les ménages disposant d'une connexion inférieure à 8 Mbits/s, est **renouvelé à compter du 1<sup>er</sup> avril 2022**. Son enveloppe est toutefois pour l'heure largement **sous-consommée** (1,7 M€ dépensés, pour une cible initiale de 100 M€).

#### B. OUTILLER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR ACCOMPAGNER LES USAGERS ÉLOIGNÉS DU NUMÉRIQUE

L'élaboration par une collectivité territoriale de **projets d'accompagnement** des personnes éloignées du numérique passe par plusieurs préalables :

→ **Diagnostiquer les fragilités numériques de la population et recenser les accompagnants et médiateurs numériques présents sur le territoire.** Ce travail de **cartographie** doit permettre de répartir les forces en fonction des besoins de la population.

→ **S'outiller pour identifier et orienter les usagers en difficulté numérique.** Les agents publics territoriaux chargés d'accueillir et d'informer les usagers doivent être formés à détecter les personnes en difficulté avec l'usage du numérique et à les sensibiliser à l'intérêt d'un accompagnement. La rapporteure souligne la nécessité de doter les collectivités territoriales d'outils informatiques destinés à faciliter l'orientation des usagers vers des lieux d'inclusion numérique.

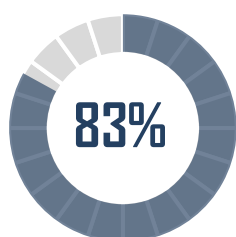
→ **Développer l'offre de médiation numérique** : cette problématique est prégnante dans les territoires ruraux, d'autant que l'offre de médiation numérique en itinérance, qui émerge dans certains territoires à l'instar du **département des Pyrénées-Atlantiques** qui a recruté 3 Conseillers numériques France Services (CNFS) à cet effet, n'est pas encore suffisamment développée.

« **Comme sur beaucoup de sujets de services publics, les territoires ruraux sont confrontés à l'absence ou l'éloignement des solutions d'accompagnement numérique.** »

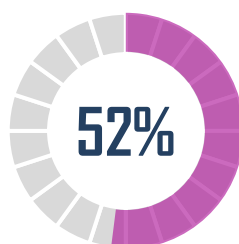
WeTechCare

### Consultation en ligne des élus locaux

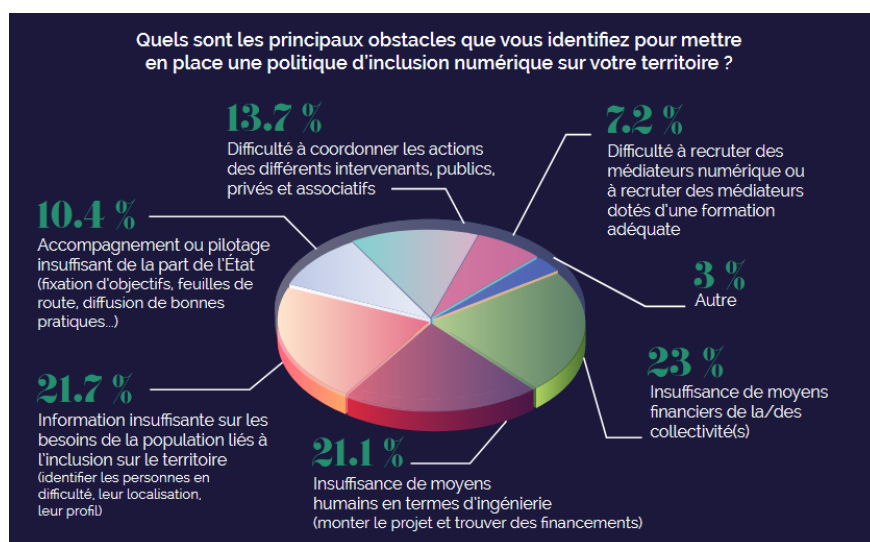
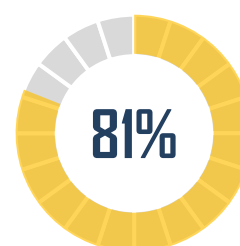
**Part des élus ne disposant pas d'un recensement des acteurs de médiation numérique présents sur leur territoire**



**Part des élus ne disposant pas d'un service de médiation numérique sur le territoire de leur commune ou à proximité**



**Part des élus ne disposant pas d'un service de médiation numérique itinérante sur leur territoire**



La consultation en ligne a été l'occasion pour les élus locaux de relayer les principales difficultés rencontrées dans l'élaboration de projets d'inclusion numérique sur leur territoire : **l'insuffisance de moyens financiers** et la **difficulté à appréhender les besoins de la population** ont été citées en priorité.

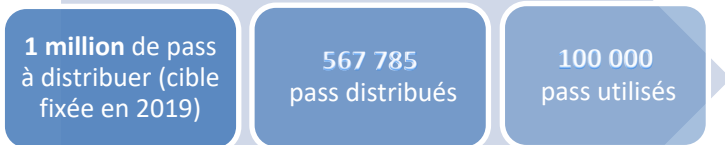
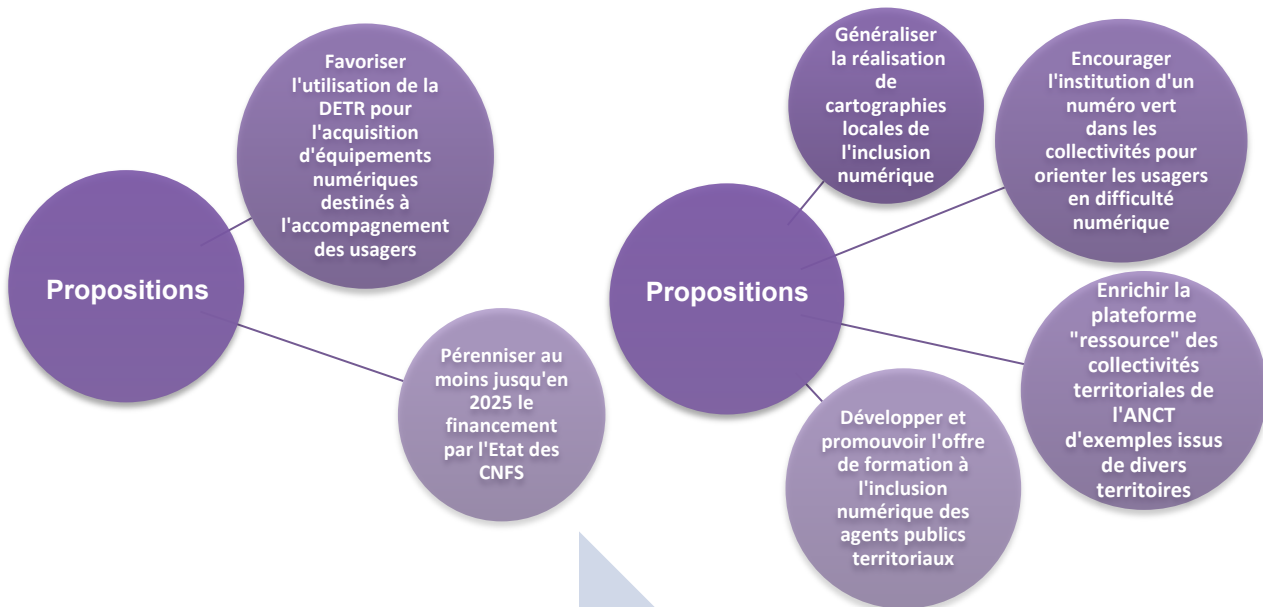
Sur le volet financier, la **DETR** semble être peu mobilisée pour soutenir

l'équipement de lieux d'accompagnement numérique en zone rurale. En outre, de nombreux élus s'inquiètent de l'arrivée à échéance des **deux ans** fixés pour le financement par l'État des **CNFS**.

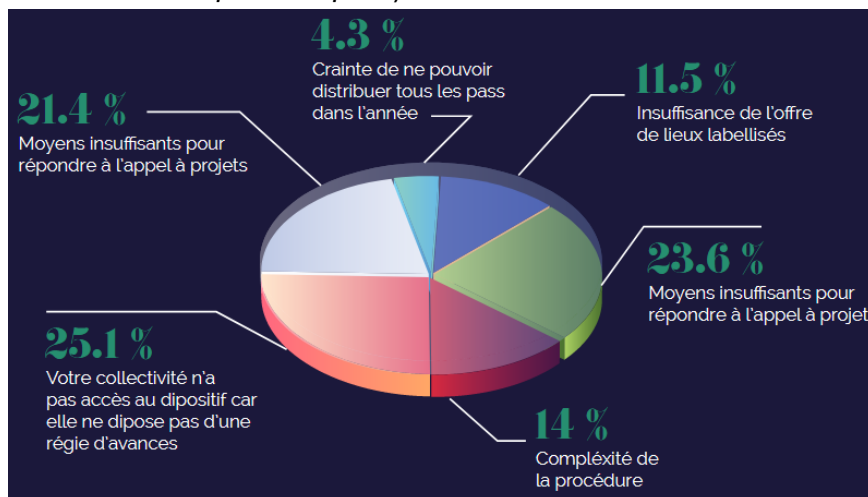
En audition, le **département des Pyrénées-Atlantiques** a également fustigé le « *manque de repères et d'exemples médiatisés pour "s'inspirer de"* », qui ne permet pas de combler l'écart entre les territoires déjà organisés en matière d'inclusion numérique et les autres. L'ANCT a créé une plateforme à cet effet, dont le contenu n'est cependant pas suffisant (☞ quatre exemples de stratégies locales d'inclusion numérique y sont mis en avant).

« **Je préconise la création de guides pratiques à destination des collectivités territoriales pour trouver comment atteindre les personnes qui auraient besoin d'aide.** »

Consultation en ligne des élus locaux



Résultats de la consultation en ligne des élus locaux  
 (« Pour quelles raisons n'avez-vous pas eu recours au pass numérique ? »)



Enfin, constatant les **résultats très contrastés** du déploiement du pass numérique depuis sa mise en place en 2019, la rapporteure invite à **corriger** certaines **difficultés identifiées** par les **collectivités territoriales** (procédure d'acquisition complexe de l'outil), les **usagers** et les **formateurs numériques** (durée de validité et montant insuffisants, difficulté à mettre en relation les acteurs de la chaîne de distribution...), afin d'y remédier.

À plus long terme, la rapporteure recommande de **dresser un bilan** de cet outil, afin d'en évaluer l'efficacité et la pertinence.

**« Il n'existe pas aujourd'hui d'évaluation de l'efficacité de cet instrument. Les retours d'expérience des**

**premiers déploiements du pass sont, pour le moment, peu convaincants, [...] des difficultés de suivi et d'évaluation de l'impact des pass pour leurs bénéficiaires ressortent de la majorité des expériences, jetant un doute sérieux sur l'efficacité de l'instrument. »**

*Cour des comptes, rapport annuel 2021*

**POUR EN SAVOIR +**

- [Le rapport information n° 711 \(2019-2020\) sur l'illectronisme du Sénat](#)



**Jean-François Longeot**  
 Président  
 Sénateur  
 du Doubs  
 (Union centriste)



**Patricia Demas**  
 Rapporteure  
 Sénatrice  
 des Alpes-Maritimes  
 (Les Républicains)

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

☎ : 01.42.34.23.20

Consulter le rapport :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-588-notice.html>

