

Paris, le 11 mars 2010

Le très haut débit doit bénéficier à tous les territoires

**Réponse à la consultation publique lancée par
la DATAR et la Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services
sur le programme national « très haut débit »**

***Avertissement** : la première question de la consultation porte sur « l'appréciation globale du programme national en faveur du très haut débit, notamment de ses objectifs et de son équilibre général ». Ce document présente la réponse commune des associations de collectivités à cet objectif général. Elle est complétée le cas échéant par des réponses particulières de chaque association sur des points précis de la consultation.*

L'AMF, l'ADF, l'ARF et l'AVICCA se félicitent de la volonté d'établir un programme national pour le très haut débit. L'enjeu est bien celui du « déploiement des réseaux de nouvelle génération à très haut débit sur l'ensemble du territoire » et il s'agit bien d'un « facteur essentiel d'attractivité de nos territoires et de développement de nouveaux services innovants, tant pour les entreprises que pour les acteurs publics et les citoyens ».

Pour répondre à cette exigence, les associations demandent :

- 1 - une généralisation du très haut débit en dix ans, en fibre optique,
- 2 - l'emploi raisonné de technologies « palliatives » à la fibre optique pour ne pas laisser creuser l'écart entre territoires,
- 3 - l'organisation d'une péréquation entre les zones rentables et non rentables,
- 4 - des aides de l'Etat conditionnées, dans le cadre des appels à projets, à l'accord des collectivités, en fonction des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique,
- 5 - une maille de couverture correspondant aux intercommunalités, pour les appels à projets,
- 6 - l'emploi volontariste du dividende numérique dans une perspective d'aménagement du territoire,
- 7 - une gouvernance unifiée d'emploi des fonds pour l'aménagement du territoire.

1 - Pour une généralisation du très haut débit en dix ans, en fibre optique

Le programme soumis à consultation est assez précis sur le schéma d'ensemble, le rôle de chacun des acteurs et les moyens financiers pour les premières années de démarrage. Il lui manquait toutefois un objectif général pour la fibre optique, un calendrier et les moyens correspondants à plus long terme.

Dans son discours en faveur des territoires ruraux, le Président de la République a apporté des éléments supplémentaires, avec un objectif de couverture de l'ensemble de la population à

l'horizon 2025 et la recherche d'une alimentation pérenne du fonds d'aménagement numérique des territoires.

Ce dernier point correspond à une demande exprimée par l'AMF, l'ADF, l'ARF et l'AVICCA et ces dernières s'en félicitent. Des décisions prises rapidement, avec les moyens suffisants, permettront d'assurer la continuité avec l'amorçage du fonds annoncé par l'utilisation d'une part du grand emprunt, et donneront de la visibilité aux collectivités qui doivent élaborer leurs schémas directeurs territoriaux.

Pour l'objectif à moyen terme, l'AMF, l'ADF, l'ARF et l'AVICCA rappellent leur demande d'une généralisation du très haut débit en dix ans, correspondant également à l'avis du Conseil économique, social et environnemental. Elles demandent que la fibre optique soit la technologie cible pour cette généralisation.

L'étude récente menée pour la DATAR (1) présente en effet deux hypothèses contrastées, allant pour la première de 80% de couverture en fibre optique, 5% en simple "montée en débits sur cuivre" et 15% en solution hertziennne, jusqu'à près de 100 % en fibre pour la seconde. Les coûts sont différents (de 18 à 30 milliards d'euros), comme le sont les services, la pérennité et la fiabilité des solutions techniques. Les technologies alternatives à la fibre doivent être utilisées pour attendre la fibre, pas pour la remplacer.

Une vision globale permettra une mobilisation massive de tous les acteurs (gestionnaires d'immeubles, équipementiers, constructeurs, opérateurs, collectivités, Etat) et l'établissement de schémas directeurs territoriaux ambitieux utilisant à bon escient d'éventuelles technologies « palliatives » à la fibre optique jusqu'à l'abonné.

2 - L'emploi raisonné de technologies palliatives pour ne pas laisser creuser l'écart entre territoires

Si nul ne peut prévoir aujourd'hui le besoin des PME, des services publics ou des particuliers dans dix ans, il est toutefois certain qu'il faudra plus de symétrie, de fiabilité et de débit que ne le permettent les évolutions envisagées des réseaux actuels en cuivre. Il ne fait aucun doute que la fibre jusqu'à l'abonné représente la technologie la plus pérenne et la plus évolutive pour faire face à ces besoins de demain, et qu'elle doit rester la cible pour l'aménagement numérique de notre territoire.

Il faut rappeler également que la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a institué une obligation de fibrage des immeubles neufs, partout en France. Ceci n'a de sens que si la fibre optique arrive partout, dans un délai raisonnable. Un câble optique qui n'est pas exploité ni maintenu peut subir toutes sortes de dégradations ; s'il n'est pas raccordé dans un délai inférieur à dix ans, ce pré-investissement se perd et grève inutilement le coût de construction.

Cependant, même si les budgets étaient réunis rapidement, on ne pourrait, pour des raisons industrielles, fibrer la France en cinq ans. Il faut donc envisager d'employer des technologies alternatives pour améliorer l'existant. Il s'agit alors moins d'actions d'aménagement de long terme que d'actions « palliatives », dont il faut déterminer le champ optimal d'utilisation.

(1) - Rapport d'étude sur le déploiement et le financement du très haut débit – février 2010-
www.datar.gouv.fr

Les investissements à consentir pour des technologies « palliatives » sont conséquents. Pour la « montée en débits sur cuivre », l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP) a ainsi estimé à 6,3 milliards d'euros l'équipement de 45 000 sous répartiteurs pour monter en débit sur 9 millions de lignes (un quart du parc des lignes environ). Une industrialisation permettra sans doute de réduire ce montant, mais une partie de ce coût intermédiaire viendra se rajouter à celui du passage à la fibre. Le même raisonnement peut s'appliquer aux réseaux câblés.

Ainsi, pour éclairer une décision locale d'investissement, il est nécessaire de se poser la question du délai dans lequel le déploiement de la fibre serait possible, de l'éventuelle part réutilisable des technologies intermédiaires (fibre de collecte par exemple), et de l'amortissement rapide de la part non réutilisable. Il faut également connaître les alternatives hertziennes (emploi du dividende numérique et, éventuellement, du satellite) qui dépendent largement de décisions nationales (cf. infra) pour estimer si elles permettent de « patienter » en attendant la fibre.

3 - L'organisation d'une péréquation entre les zones rentables et non rentables

Le réseau téléphonique a été construit en situation de monopole public, avec une logique de péréquation nationale. Le programme national pour la téléphonie a permis de construire un réseau moderne, assez homogène, et couvrant l'ensemble du territoire. Cette logique s'est poursuivie pour l'essentiel sur le haut débit, puisque le coût de location d'une ligne reste identique en zone très dense ou en zone rurale. L'économie du réseau téléphonique et du haut débit est avant tout celle d'une péréquation nationale (2). La concurrence entre opérateurs, permise par la régulation, a dynamisé ensuite le secteur. L'action des collectivités pour le haut débit (hors très haut débit pour les services publics et entreprises) a pu se concentrer sur la correction des distorsions, que ce soit sur les zones blanches ou pour l'extension du dégroupage.

L'objectif d'aider en priorité les opérateurs à déployer leurs offres dans les zones rentables va à l'encontre de cet objectif de péréquation. Il est à craindre que les opérateurs concentrent leur action dans les zones rentables, laissant à l'initiative publique le soin de couvrir le reste du territoire. Ce risque « d'écémage » est d'autant plus à craindre que même pour les zones rentables, les opérateurs ont une faible appétence à investir et à trouver un intérêt commun. Le présent programme en fait le constat, puisqu'il octroie un certain nombre d'aides, directes et indirectes pour « dynamiser » ces zones (aides directes via des prêts ou des garanties d'emprunts de l'Etat faisant baisser les coûts financiers, aides indirectes via l'apport en capital, la labellisation confortant l'opérateur dans sa situation de monopole économique et facilitant son déploiement).

Or, effectuer une péréquation entre certaines zones rentables et non rentables permet de minimiser la dépense publique. Ainsi le fibrage de l'ensemble des Hauts-de-Seine, décidé en 2007, permet de réduire de 40% la subvention publique grâce à l'excédent dégagé sur les zones rentables. Le dossier des Hauts-de-Seine a été fort justement appuyé par l'Etat au niveau de la Commission européenne, et reconnu comme Service d'Intérêt Economique Général (service public local).

(2) On peut estimer le coût de construction du réseau initial à plus de 30 milliards d'euros ; les investissements privés pour le haut débit ont été limités à 4 milliards ; les collectivités et leurs partenaires ont dépensé environ 2 milliards (hors actions sur le très haut débit).

Il y a donc au final un certain paradoxe à ce que l'Etat, par ses aides, favorise les zones rentables. La volonté étant bien d'un « déploiement des réseaux de nouvelle génération à très haut débit sur l'ensemble du territoire », il s'ensuit que l'Etat devra trouver par la suite, par l'impôt ou par des taxes, des moyens de réaliser une péréquation temporelle après la « dééréquation » spatiale.

Par ailleurs, la régulation par l'ARCEP de la tarification du génie civil de France Télécom aura un impact significatif sur l'économie du très haut débit. Elle doit prendre en compte l'objectif prioritaire d'aménagement du territoire. Toutes les tarifications qui reposent sur les longueurs de câbles ou de tubes (donc aussi sur les volumes), ont des impacts extrêmement négatifs pour les territoires moins denses et favorisent l'écrémage des territoires les plus denses. Il apparaît nécessaire que la structure générale de la tarification soit basée sur les lignes, comme pour l'abonnement téléphonique ou l'ADSL.

4 - Des aides de l'Etat conditionnées, dans le cadre des appels à projets, à l'accord des collectivités, en fonction des schémas directeurs territoriaux

Sans le dire explicitement, le projet de programme national semble subordonner les projets de collectivités à une deuxième phase, dite « B ». Il prévoit de soustraire les zones délimitées par les appels à projets de l'intervention publique, dans le cadre des schémas directeurs territoriaux.

Cependant, en premier lieu, les collectivités ont déjà lancé des réseaux d'initiative publique, et doivent veiller à la cohérence de nouveaux projets avec les investissements réalisés. Elles peuvent aussi vouloir une couverture large de leur territoire, en minimisant les charges publiques. La prise en compte de zones rentables, non subventionnées, peut apporter une partie des besoins de financement des zones non rentables en dégagant un résultat d'exploitation positif (voir supra exemple des Hauts de Seine).

En deuxième lieu, les réseaux des collectivités obéissent non seulement aux obligations générales d'ouverture définies par le régulateur, mais aussi à des obligations spécifiques de neutralité, ainsi qu'à une interdiction de fournir les services, sauf insuffisance d'initiatives privées. Ils présentent donc moins de risques de constitution d'un monopole, ou d'un oligopole des opérateurs actuels, qu'une démarche appuyant la réalisation d'un seul réseau en éventuel co-investissement d'opérateurs de détail.

En troisième lieu, la couverture de leur territoire est pour les collectivités un enjeu et non une contrainte.

Compte tenu de ces éléments favorables à l'ouverture et à la couverture des réseaux, et des investissements publics réalisés, il est donc difficilement imaginable que l'Etat aide un projet privé là où une collectivité portera un projet public (réseau ouvert aux opérateurs, conforme aux dispositions du L.1425-1 du CGCT et compatible avec la réglementation européenne sur les aides d'Etat, sous forme de service d'intérêt économique général SIEG ou d'investisseur avisé).

Aussi l'AMF, l'ADR, l'ARF et l'AVICCA demandent un changement de méthode. Les collectivités vont élaborer des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique, en parallèle de la démarche d'appels à projets. A l'issue de leurs réflexions, elles pourront prendre position au vu de leurs propres études et des projets présentés par les opérateurs. Elles pourront alors :

- soit laisser l'Etat accompagner les opérateurs privés sur ces projets et les compléter sur les zones non couvertes,

- soit lancer leurs propres initiatives, fédérant des zones plus ou moins rentables, auquel cas les collectivités pourraient souhaiter que l'Etat n'apporte pas son concours aux opérateurs privés sur les seules parties rentables mais privilégie l'aide au réseau d'initiative publique.

Ce n'est donc pas un simple avis que les collectivités engagées dans un schéma directeur doivent donner sur les aides de l'Etat aux projets, mais un accord.

En tout état de cause, un avis négatif des collectivités ne porterait pas sur l'établissement d'un réseau par un opérateur privé sur une zone qu'il estime rentable et qu'il est en droit de réaliser, mais sur l'accompagnement de l'Etat à ce projet.

5 - Une maille de couverture correspondant aux intercommunalités, pour les appels à projets

Pour répondre aux appels à projets, les opérateurs pourront choisir les territoires à desservir sur la base de « mailles élémentaires » qui ne sont pas définies. Il est impératif de les définir pour que la règle du jeu soit claire pour tous ceux qui répondent aux appels à projets, et pour assurer un minimum de cohérence territoriale.

Le débat sur la « maille élémentaire » a déjà été ouvert pour la définition de la zone « très dense ». Il semble inconcevable que cette maille soit inférieure à la commune pour plusieurs raisons :

- il faut éviter un micro-écrémage par quartiers,
- le périmètre de la commune est clair et stable,
- la commune est le cœur de l'organisation territoriale française.

Si l'on veut contribuer à l'aménagement du territoire, il serait utile que la maille corresponde aux intercommunalités existantes pour plusieurs raisons :

- les questions de réseaux sont prises en charge généralement à l'échelon intercommunal,
- la péréquation territoriale est plus forte si on raisonne en maille intercommunale,
- les aides de l'Etat doivent correspondre à un effort de péréquation locale des opérateurs,
- il y aura davantage de cohérence de déploiement, d'exploitation, de commercialisation à l'échelle intercommunale.

Une note de bas de page de la consultation précise que la couverture de chaque maille doit être « intégrale », avec des « exceptions éventuelles pour des situations atypiques à définir le cas échéant ». Cette définition ne peut être renvoyée à chaque opérateur. Elle doit faire partie de la « règle du jeu », et les réponses doivent quantifier et géolocaliser les exceptions correspondant à cette règle commune.

6 - L'emploi volontariste du dividende numérique dans une perspective d'aménagement du territoire

Les critères d'attribution de la bande de fréquence 800 MHz vont devoir être arrêtés en 2010. Deux choix s'offrent : maximiser les revenus des licences ou maximiser les engagements de couverture (délais, étendue et ouverture à l'ensemble des opérateurs). L'expérience de la téléphonie mobile montre que les actions correctrices sont longues et très coûteuses. Il est nécessaire d'imposer aux candidats aux licences d'établir leurs réseaux dans les zones de faible et moyenne densité, avant 2016, dans une logique de mutualisation pour les opérateurs (cf. réponse commune AMF ADF ARF AVICCA du 15 juin 2009 <http://www.avicca.org/Le-dividende-numerique-doit.html> - <http://www.amf.asso.fr> Réf : BW9589). A cette échéance, il ne fait pas de

doutes que les technologies (LTE ou WiMAX) seront matures et que la bande de fréquences sera libérée.

L'emploi volontariste du dividende numérique permettrait de servir de palliatif à la fibre. Il limiterait ainsi le recours à la montée en débit sur cuivre, en permettant d'attendre un passage direct à la fibre. Il contribuerait à résoudre le problème des zones grises de téléphonie mobile (là où un seul opérateur est présent actuellement), et donnerait bien sûr une effectivité de déploiement du très haut débit mobile. Au fur et à mesure de la construction ultérieure de réseau en fibre optique, la bande passante serait libérée pour les usages mobiles qui continueront de se développer.

L'ARCEP doit présenter au Parlement, avant le 30 juin 2010, un rapport décrivant l'état des technologies fixes et mobiles, y compris satellitaires, qui pourront permettre d'augmenter le débit disponible pour les communications électroniques et les services que ces technologies permettront de fournir.

Or il semble qu'une orientation forte soit déjà arrêtée en faveur du satellite, avec un montant d'aide de l'Etat estimé de 250 millions d'euros. Il serait indispensable de mener, avant tout arbitrage, une étude plus fine sur la complémentarité des solutions satellitaires et des solutions hertziennes terrestres permises par l'emploi du dividende numérique, en ce qui concerne le très haut débit fixe.

Le satellite permet d'assurer une couverture presque en tout point du territoire. Cependant il s'agit en général du territoire métropolitain, laissant l'outre-mer de côté. D'autre part, c'est une technologie asymétrique, qui impose une limite dans les volumes échangés et qui revient, en fait, à partager le débit limité qu'offre toute solution hertzienne.

7 - Une gouvernance unifiée d'emploi des fonds pour l'aménagement du territoire

L'ampleur des fonds à mobiliser sur les zones « non rentables » pour généraliser des réseaux en fibre optique est largement supérieure à celle pour les zones rentables. Les préoccupations d'aménagement du territoire vont peser lourdement dans les choix à effectuer (priorités et clefs de répartition des fonds). Il est donc nécessaire que la gouvernance des fonds, au niveau ministériel comme au niveau de la représentation des collectivités, traduise la prédominance des préoccupations d'aménagement du territoire.

Les débats parlementaires de la loi relative à la lutte contre la fracture numérique ont permis de préciser la gouvernance du « Fonds d'aménagement numérique des territoires ». Son comité national de gestion associe l'Etat, les opérateurs et les collectivités.

Dans un souci de cohérence, c'est cette même structure qui doit commencer à gérer les fonds issus du grand emprunt, même si le « Fonds national pour la société numérique » chapeaute l'ensemble au démarrage.