



La montée vers le Très Haut Débit dans les territoires



Enjeux et problèmes de l'Aménagement Numérique en France

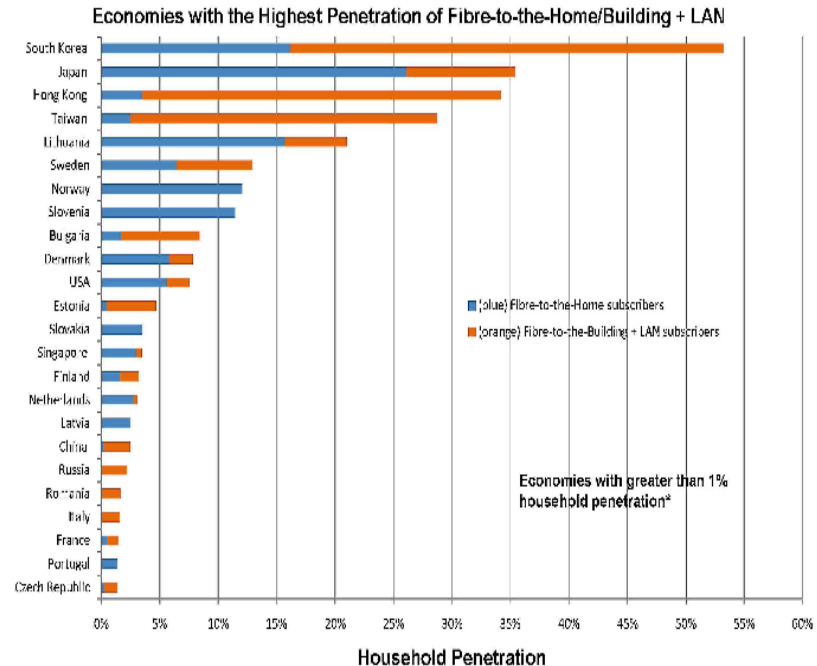
Septembre 2011



Le contexte international

Un retard de la France par rapport à des pays comparables des modèles variés mais souvent plus contraignants pour les opérateurs

- ➔ La France était en avance à la fin des années 90 pour les télécom, mais accuse aujourd'hui un retard pour l'accès au THD
- ➔ Les pays en avance (Japon, Corée, Australie, Suède, Finlande ...) ont fait preuve d'une impulsion forte des pouvoirs publics dès le milieu des années 2000 :
 - => soit sous forme d'obligations imposées à l'opérateur historique (voire aux opérateurs) cas de la Corée, du Japon, Finlande, Suède ...
 - => soit par reprise en main par l'Etat des infrastructures essentielles pour le déploiement d'un programme ambitieux et rapide : cas de l'Australie



June 2010 Ranking
Source:
Fibre-to-the-Home Council
September 2010

*Economies with at least 200,000 households



Le contexte national

Une « Histoire » complexe des actions d'aménagement numérique du territoire insuffisantes

- 1997** → Privatisation de FT : création d'un opérateur puissant, maintien de l'emploi développement de la performance économique et de la technicité ... mais :
- aucune exigence organisée sur la gestion ultérieure de l'énorme patrimoine réseaux publics confié à FT
 - une action insuffisante de l'Etat, garant de l'aménagement du territoire et actionnaire de FT, pour réinvestir une partie des importants bénéfices de FT, pour le FTTH et l'accès au THD au moins depuis le milieu des années 2000
- 2004** → La loi donne la possibilité aux Collectivités territoriales de créer des Réseaux d'Initiative Publique (RIP) ... **mais sans obligation ni possibilité de connaissance des réseaux des opérateurs et donc de cohérence d'ensemble**
- 3 Md€ investis par les collectivités dans les RIP de 2005 à 2010 pour compléter et souvent compenser les actions insuffisantes des opérateurs privés
 - environ 1 Md€ auraient pu être « évités » ou investis directement dans le FTTH si l'Etat avait obligé à la cohérence d'ensemble et donner la possibilité aux collectivités de connaître et utiliser les réseaux de FT



Le contexte national

Une prise de conscience tardive un contexte non encore abouti et problématique

- 2008** → La loi LME prévoit enfin une obligation de « connaissance des réseaux » mais **mise en œuvre effective que en 2011** et données FT non complètes
- données le plus souvent sous forme informatique difficilement exploitables
 - pas ou peu de données sur les réseaux de collecte de FT, données essentielles pour assurer la cohérence exhaustive qui est une exigence des SDTAN
- Plan « France numérique 2012 » **mais ambition trop limitée**
base de débit minimum « 512 kb/s » : déjà dépassée en 2010. *En 15 ans (1995 – 2010)*
besoins en débit multipliés par 15, besoins potentiels 2025 (dans 13 ans) : plus de 100 Mb/s
- 2009** → La loi Pintat
- création d'un fonds national d'aide à l'aménagement numérique (FANT)
 - principe de Schéma Directeur (SDTAN) à échelle au moins départementale
- 2010** → Déclaration du Président Sarkozy : « 100 % des français au THD en 2025 »
- 2 Md€ pour le THD dans le « Grand emprunt » fin 2009 (dont 0,9 Md€ pour les collectivités)
 - mais contexte réglementaire et opérationnel difficile pour utiliser ces crédits
 - lancement du programme national pour le THD ... mais effectif que depuis mi 2011 et nombreux problèmes et critiques de nombreux acteurs ...



Le contexte national

Un programme national pour le THD mais des problèmes avec le modèle actuel de déploiement du THD en France

→ le modèle « concurrence par les infrastructures » et « priorité aux opérateurs privés » va au-delà des exigences de l'UE (audit en cours par l'Autorité de la Concurrence à la demande du Sénat) et pose de nombreux problèmes :

- risque d'infrastructures redondantes en zones urbaines (concurrence entre opérateurs privés)
- et donc encore moins d'investissements privés dans les zones rurales
- A l'échelle des départements et des régions : perte de potentialités de péréquation et de maîtrise opérationnelle et d'aménagement du territoire
- perte de cohérence entre les SDTAN et la vision nationale des opérateurs privés, accréditée et facilitée par l'Etat
- régulation de plus en plus complexe, dans un cadre « faussement » concurrentiel pour les infrastructures sur 80 % du territoire national
- modèle de « concurrence par les infrastructures » concept utilisé quasiment que en France ...
- malgré les mesures récentes d'accès aux réseaux FT, nécessité d'aller plus loin pour diminuer les coûts du FTTH en utilisant au maximum les réseaux FT, dans un contexte transparent et avec partenariat et retour d'investissements entre FT et collectivités



Le contexte national

Un programme national pour le THD mais des problèmes avec le modèle actuel de déploiement du THD en France

→ L'Etat n'a pas mis en œuvre les mesures permettant le déploiement rapide du FTTH dans les zones non prises en charges par les opérateurs privés :

- pas de prise en compte suffisante des RIP et des collectivités manageant les SDTAN
- pas de financement pérenne et suffisamment ambitieux des aides de péréquation nationales pour les zones rurales (FANT non encore effectif)
- aides FSN du Grand emprunt insuffisantes pour pouvoir lancer le déploiement dans les zones rurales non prises en charge par les opérateurs privés

=> **aide « réelle » FSN de moins de 20 %** (33 à 45 % mais avec plafond de 400 € par prise alors que coût moyen d'au moins 1500 €/ prise pour les territoires ruraux après préemption par les opérateurs privés) **alors que besoin d'au moins 50 %** (référence au modèle « électrification rurale » qui fonctionne depuis plus de 70 ans avec 60 % d'aide en péréquation nationale)

=> **incohérence avec les premières actions de l'Etat : 30 M€ appel à projets 2010 sur les crédits FEADER pour l'aménagement numérique des territoires ruraux avec une aide à 50 % !**

NB : ambiguïté du FSN : objectif moyen terme « 70 % de prises FTTH en 2020 » avec des moyens limités (900 M€) qui devraient donc n'être que de court terme en attente du FANT

Conséquences :

- **quasi obligation de ne commencer que par les prises les moins chers, donc augmentation de la fracture numérique dans les 5 ans qui viennent !**
- **absence de FANT pérenne et avec aide suffisante donc peu de possibilités pour les collectivités de lancer leur programme THD sur 10 à 15 ans pour tous les territoires ruraux ...**

... alors qu'ils sont prêts la plupart du temps grâce aux SDTAN !



Le contexte national

Des propositions de modifications du programme national pour le THD non entendues ni prises en compte ...

... des critiques maintenant de plus en plus fortes

→ **Rapport janvier 2010 de la DATAR** : met en exergue le problème de la position bloquée de l'opérateur historique sur la boucle locale (ADSL) et sans investissements pour le FTTH malgré les bénéfices dégagés par celle-ci (environ 3 Md€/an)

→ **Rapport du Sénateur Maurey oct 2010** : nécessité de mise en œuvre rapide du FANT à hauteur d'environ 800 M€ par an, financé pour partie par la réaffectation des bénéfices de l'Etat actionnaire de FT, pour partie par une taxe faible et à assiette large (car impact positif de la FO pour le THD pour de nombreux usages), pour partie crédits européens et pour partie par les collectivités

→ **Motion AVICCA de mars 2011** : au vu des bénéfices réalisés par FT au cours des dernières années et encore aujourd'hui grâce aux réseaux cuivre, demande de plus d'implication de FT et de l'Etat (actionnaire de FT) dans la montée vers le THD FTTH, et de prise en charge par FT des mesures de montée en débit ; demande également de séparation structurelle des réseaux FT surtout sur les parties de territoires où FT n'investit pas

→ **Avis de l'Autorité de la Concurrence de mars 2011** : rappel de la demande déjà formulée à l'ARCEP d'étudier la séparation fonctionnelle des réseaux de l'opérateur historique

→ **Rapport juil 2011 du Sénateur Maurey et évaluation de la mise en œuvre de la loi Pintat** : constat sévère : aucune suite pour la loi Pintat et pour le rapport Maurey d'oct 2010 ; rappel des exigences formulées et ajout de la nécessité de repositionner les SDTAN et les collectivités territoriales les manageant, au cœur de l'aménagement numérique

→ **Mémoire juillet 2011 « replacer les collectivités au cœur de l'aménagement numérique »** : lancé par 7 collectivités acteurs de premier plan dans l'aménagement numérique, rejointes par de nombreuses autres ...



Le contexte national

Des problèmes de fond liés à la vision de stratégie financière et d'aménagement du territoire au niveau de l'Etat

→ Approche « stratégie financière de l'Etat » : L'Etat craint de financer une part importante du FANT, alors que :

- chaque M€ affecté par l'Etat à l'aménagement numérique est « remboursé » en 3 à 5 ans par bonification de TVA, surcroît d'activité donc augmentation IS des opérateurs et entreprises, amélioration de l'emploi ... (cf étude de la CDC en 2009) et alors que les Collectivités territoriales ne bénéficient pas de ce ROI aussi rapide)
- que l'Etat reçoit de l'ordre de 400 à 500 M€ par an en tant qu'actionnaire de FT et depuis des années, donc nécessité de prise de décision d'enfin affecter une partie de ces dividendes à l'aménagement numérique

→ Approche « maintien d'un grand opérateur national » : l'Etat en relation étroite et subtile avec les dirigeants de FT veulent maintenir un opérateur dominant et économiquement efficace; position acceptable si en contrepartie :

- l'Etat compense la perte de péréquation dans les départements et les difficultés induites pour les territoires ruraux par une aide FANT immédiatement; pérenne et à hauteur d'au moins 50 % (et si plafond à la prise, pas en dessous de 2000 €)
- l'Etat contraint, comme dans de nombreux autres pays, l'opérateur dominant d'investir à une hauteur « raisonnable » pour le programme FTTH (donc pas que 2 Md€ par rapport aux 25 à 30 Md€ à financer !)
- l'Etat contraint également l'opérateur dominant de prendre en charge les 4 à 5 Md€ de montée en débit qui est une charge normale liée à l'évolution des réseaux en place, et qui aurait dû être déjà engagée depuis des années, ne serait ce que tenant compte des bénéfices de la boucle locale cuivre (3 Md€ an depuis près de 10 ans : cf rapport DATAR janvier 2010)
- L'Etat simplifie le contexte réglementaire (abandon du mythe de la « concurrence par les infrastructures »), oblige à mettre en place des partenariats transparents entre FT et les collectivités et sous contrôle de celles-ci qui sont les acteurs institutionnels et opérationnels de premier niveau



Quelles actions pour les collectivités aujourd'hui en essayant d'être pragmatique et constructif !

→ S'inscrire dans les démarches collectives à l'échelle nationale pour faire évoluer le programme national THD comme précité

→ déployer le maximum de synergies à l'échelle départementale et régionale, en essayant d'établir le plus possible de partenariats intelligents avec les agents locaux de FT et des opérateurs, qui subissent eux-mêmes les conséquences du modèle national

=> en particulier recadrage technique et financier des SDTAN pour tenir compte des zones de préemption des opérateurs et du management possible pour les CA et CC vis-à-vis de l'obligation de vision et gestion départementalisée

→ Pour les CA et Com com : situation complexe ... mais jouable :

- pour celles déjà engagées dans l'AN : recadrage en cohérence départementale obligatoire dans le cadre des SDTAN ... et gestion des incohérences (et vide juridique) entre AMII et actions déjà lancées ... (arbitrages ARCEP en cours)
- pour celles qui ne le sont pas encore : s'appuyer au maximum sur la démarche départementale et les gains d'économies d'échelle liés

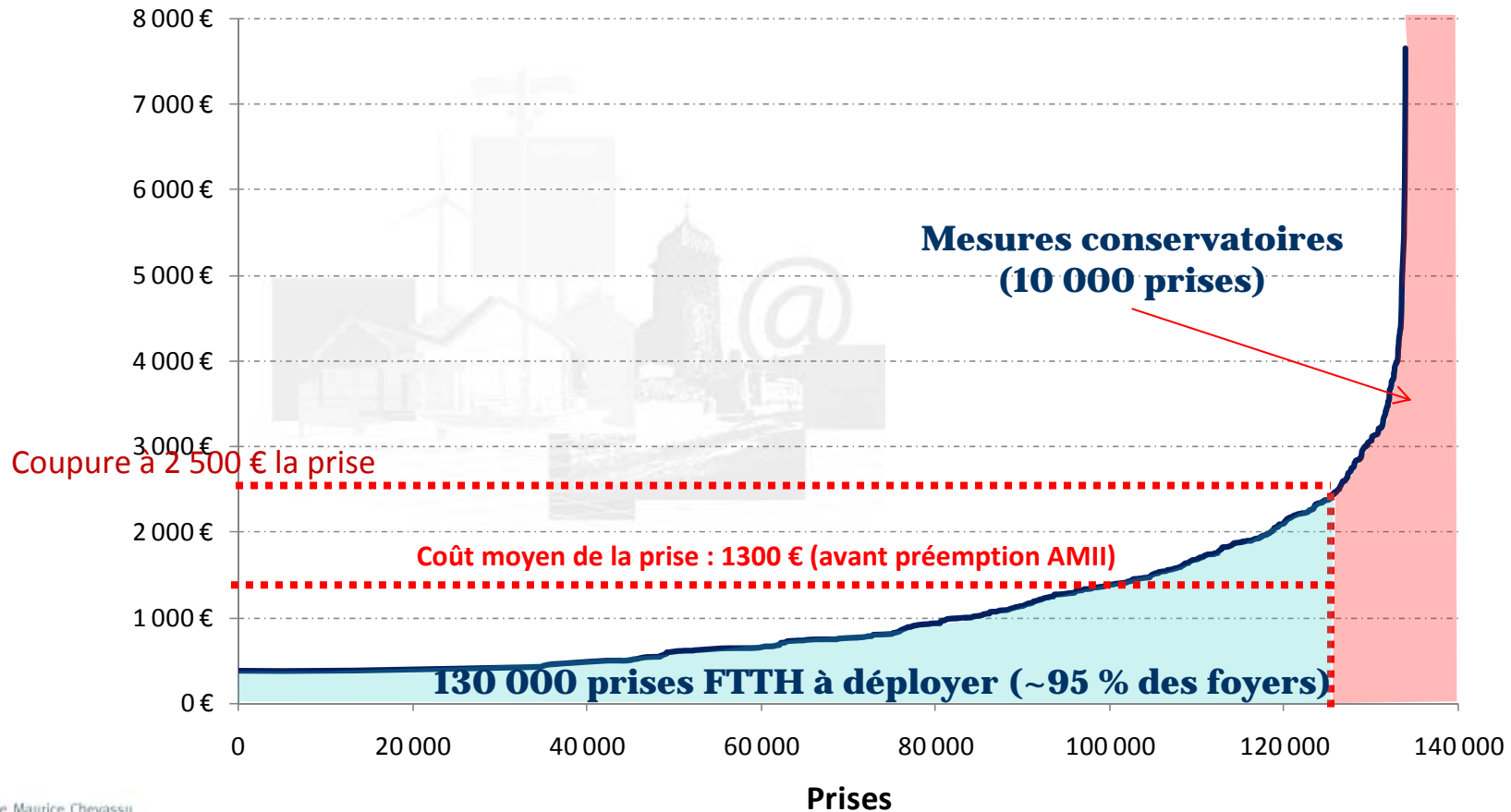
→ points particuliers de vigilances et de questionnement :

- problématique de la MED : absolument nécessaire (car déploiement FTTH au mieux sous 10 ans) mais solution FT chère (500 à 700 €/par ligne), pratiquement totalement à charge des collectivités, et capacité de FT très limitées !
- mise en œuvre des processus de contrôle dans le détail des engagements des opérateurs (exhaustivité, planning, actions auprès des bailleurs sociaux et syndics ...)
- suivi par les collectivités (qui sont les mieux à même de le faire) avec l'aide des Préfets de la réalisation des engagements des opérateurs et préparation des éventuelles actions de contraintes si problème



Illustration de la problématique Exemple du SDANT du Jura

Comportement du coût à la prise du FTTH dans le Jura



Territoires déployés par FT (engagement AMII)

57 000 Hb : 28 000 prises ; coût moyen 750 €/p ; 21 M€

LONS le Sr. 18 200 Hb : 9 000 prises

coût moyen 600 €/p



DOLE 25 400 Hb : 12 600 prises

coût moyen 600 €/p



CC de Lons (hors LONS) 13 500 Hb : 6 400 prises

coût moyen 1200 €/p

Territoires déployés par le projet THD du JURA

203 000 Hb : 101 400 prises ; coût moyen 1 500 €/p ; 154 M€



Communes hors CA Grand Dole

176 100 Hb : 88 000 prises



Communes de la CA du Grand Dole (hors Dole)

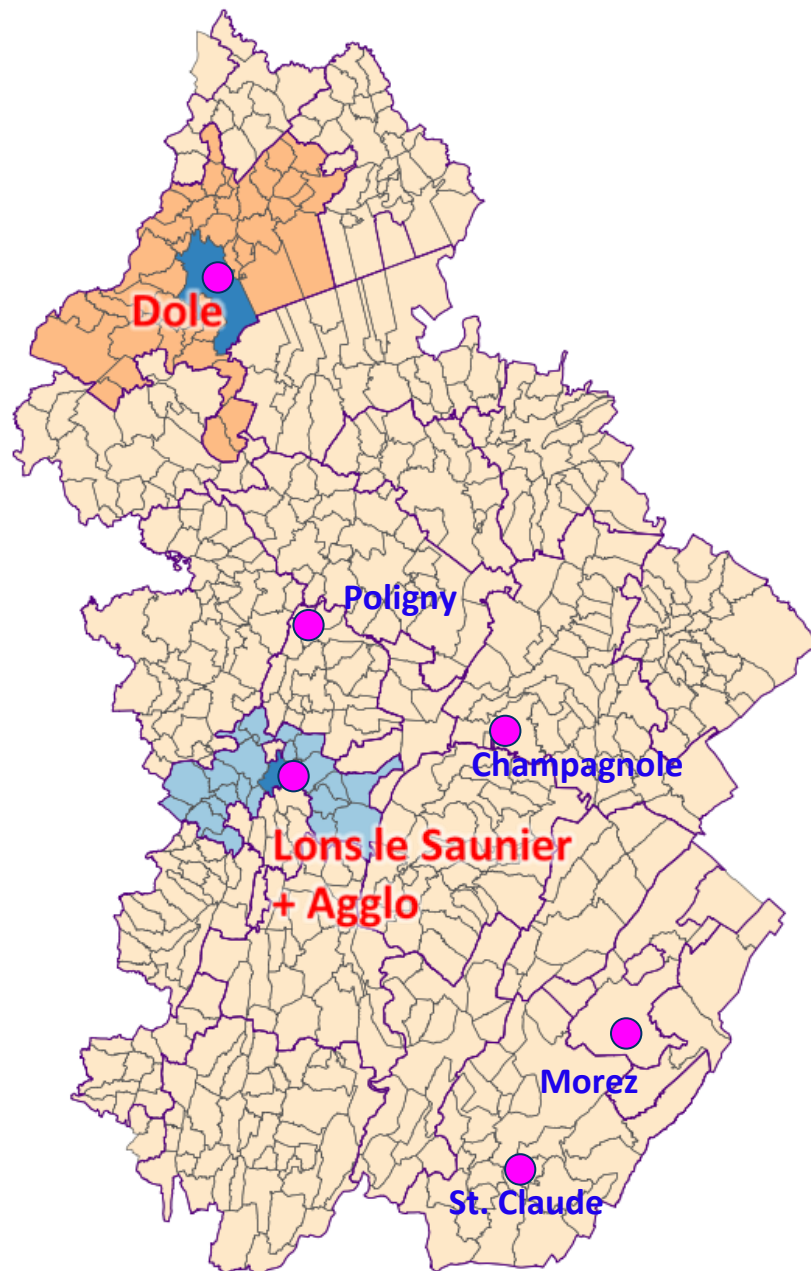
26 900 Hb : 13 400 prises



Présence NUMERICABLE dans 6 villes

Hors Lons et Dole : 30 000 Hb ; 15 000 prises

Possibilité d'émulation concurrentielle avec FT





Problèmes liés au programme THD dans le Jura

→ **Modèle initial SDTAN « avant AMII »** : moyenne coût à la prise de 1300 €

Programme global « urbain » : 6 villes / 100 000 hab / 50 000 prises

25 M€ - 13 M€ (50 %) participation estimée des opérateurs environ = 12 M€

FANT 50 % (6 M€) et 50 % **Collectivités (6 M€)**

Programme global « rural » : 538 communes / 160 000 hab / 90 000 prises

150 M€ - 24 M€ participation estimée des opérateurs (15 % : IRU ou redevance d'affermage) = 126 M€

50 % FANT (63 M€) et 50 % **Collectivités (63 M€)**

pour mémoire : extension collecte : 15 M€ - montée en débit : 5 M€ - desserte : 140 M€

→ **Donc total Collectivités : 69 M€ mais répartis en péréquation départementale sur 260 000 Hb**

→ **Modèle SDTAN recadré « après AMII »** : moyenne coût à la prise de 1500 €

=> 13 M€ pris en charge FT pour Lons et Dole => donc reste 12 M€ du reste du « programme urbain » : 12 M€ - 2 M€ (18 %) participation opérateurs = 10 M€ : 5 M€ FANT et **Collectivités (5 M€)**

=> 8 M€ pris en charge par FT (reste de la CCBL)

=> 140 M€ reste du « programme rural » - 20 M€ participation estimée des opérateurs (15 % : IRU ou redevance d'affermage) = 120 M€ : 50 % FANT (60 M€) et 50 % **Collectivités (60 M€)**

→ **Donc total Collectivités : 65 M€ mais si FANT à 50 % ; de plus répartis sur 100 000 habitants et avec FSN à 20 % : 96 M€ à charge Collectivités (100 000 Hb), et donc à même charge financière annuelle: le programme FTTH du Jura passe de 15 ans à plus de 25 ans**

→ Par ailleurs autres problèmes opérationnels dès les premières opérations pilotes FTTH en cours (12 communes rurales, 1400 prises FTTH, 2,5 M€) : cohérence avec le réseau FT, passage sur le réseau le plus performant ...



Deux autres exemples d'illustration des problèmes actuels

→ la CA Grand Laval :

- sur 30 M€ du projet global, 10 M€ de participation de la CA ... alors que si pas d'action de la CA, FT aurait pris en charge dans l'AMII toute l'agglomération comme partout en France ?
- mais serait-ce « le prix à payer » (comme FT n'a pas voulu intervenir sur un projet déjà lancé) pour maîtriser les opérations, avoir des délais plus courts (100 % FTTH en 2018 au lieu d'au mieux 2020 avec FT) et conserver la propriété d'un réseau (biens de retour) FTTH sur les communes autour de Laval ?
- quelle synergie avec le reste du département, quelle perte de péréquation globale et donc quel surcoût de participation pour les autres CC et communes du département (cf cas du Jura) ...

→ Le Département de l'Ain :

- le département le plus avancé en FTTH rural (12 000 prises réalisées ; 4 000 abonnés THD)
- démonstration du modèle possible pour les départements ruraux (et par ailleurs des vertus du modèle « Régie » en appui sur le syndicat d'énergies) et de l'intérêt de commencer massivement le déploiement de suite en zone rurale (taux de pénétration de plus de 50 % en moyenne au bout d'un an ...)
- mais à la différence de Laval, FT a quand même préempté la CA de Bourg en Bresse et en particulier la Ville de Bourg ... alors que les déploiements FTTH sont en cours ! Situation complexe de ce type dans de nombreuses villes et agglomérations : vide juridique et difficulté non prévue ni gérée à ce jour par l'ARCEP ...
- par ailleurs problème non organisé et encadré de passage du réseau cuivre au réseau FTTH qui est plus performant : une fois de plus situations de redondances et de pertes d'efficacité et d'optimisation financière globale ...