

Le Premier président

65999

Paris, le - 8 FEV. 2013

à

Monsieur Jean-Marc AYRAULT
Premier ministre

Objet : le financement et le pilotage des investissements liés au très haut débit.

Dans le cadre de son enquête sur les fonds du programme d'investissements d'avenir (PIA) dont la gestion a été confiée, par l'État, à la Caisse des dépôts et consignations, la Cour a analysé de façon approfondie la mise en œuvre de l'une des 9 actions du PIA gérées par la Caisse, l'action « développement des réseaux à très haut débit ».

Elle représente en effet l'enveloppe la plus élevée (dotation initiale de 2 Md€ dans le cadre du Fonds national pour la société numérique - FSN -) et s'accompagne d'un faible niveau d'engagement (seulement 18,7 % des crédits engagés au 30 octobre 2012). Elle soulève, par ailleurs, des enjeux importants de politique publique. Elle s'inscrit, en effet, dans le cadre plus vaste du programme national très haut débit (PNTHD), lancé en 2010 avec pour objectif la couverture de la totalité de la population en très haut débit à horizon 2025. La desserte en fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH¹) – à laquelle le PNTHD accorde une priorité - de l'intégralité des bâtiments en France représenterait un effort d'investissement sur vingt à trente ans, dont le coût est évalué dans une fourchette comprise entre 20 et 30 Md€ et dont une large part incomberait aux pouvoirs publics. Le montant élevé de cet investissement public, dans un contexte budgétaire très contraint tant pour l'État que pour les collectivités territoriales, justifie qu'une attention toute particulière soit apportée à la pertinence des choix technologiques et économiques ainsi qu'au pilotage de ce programme qui fait intervenir de multiples acteurs publics et privés.

¹ FttH : *Fiber to the home.*

À partir de l'enquête réalisée, la Cour a souhaité appeler votre attention sur les obstacles auxquels se heurte aujourd'hui la mise en œuvre du PNTHD et les risques - notamment financiers - qui s'y attachent. Elle a accompagné ce constat de préconisations de nature à permettre à l'avenir l'utilisation la plus efficiente possible des fonds publics consacrés à ce programme.

1. Les obstacles auxquels se heurte la mise en œuvre du programme national « très haut débit »

Le PNTHD donne la priorité à l'investissement privé, tout en visant à limiter les duplications inefficaces d'infrastructures. Trois zones sont ainsi distinguées, pour lesquelles le PNTHD prévoit des modalités d'intervention différenciées : les zones très denses, la zone AMII et les zones d'intervention publique.

a. Un rythme de déploiement par les opérateurs privés moins rapide que prévu

En zones très denses, définies par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) comme 148 communes suffisamment denses pour qu'il soit économiquement viable pour plusieurs opérateurs de déployer leurs propres infrastructures, les quatre opérateurs ont déployé des réseaux de fibre optique jusqu'à l'abonné, qui s'ajoutent au réseau câblé. Il demeure cependant, au sein de ces zones, des poches où les opérateurs ne sont pas encore intervenus en raison d'une densité de population plus faible. En outre, même dans ces zones très denses, la bonne qualité des offres haut débit existante (réseau ADSL² cuivre), dont les prix sont parmi les plus bas au monde, constitue un frein aux souscriptions d'abonnement « très haut débit »³ et fait donc courir un risque commercial aux opérateurs.

Au-delà des zones très denses, deux opérateurs privés, France Télécom Orange et SFR, ont annoncé, dans le cadre de l'appel à manifestations d'intentions d'investissement (AMII) achevé le 31 janvier 2011, leur intention d'engager, en tant que primo-investisseur, d'ici à 2015, et d'achever d'ici à 2020, des déploiements de réseaux FttH sans subvention publique sur un ensemble de plus de 3 400 communes, dite zone AMII. La zone AMII a vocation à être couverte principalement par France Télécom Orange, et dans une moindre mesure, par SFR. Les déploiements constatés à ce stade restent très limités. Des incertitudes de nature industrielle, économique et financière pourraient en ralentir encore le rythme, dans un contexte où les opérateurs n'ont exprimé, sur cette zone, que des intentions d'investissement, qui ne peuvent être assimilés à des engagements. L'enveloppe de 1 Md€ de prêts aux opérateurs initialement prévue dans le cadre du Fonds national pour la société numérique (FSN) n'a d'ailleurs, à ce stade, pas été consommée, même si la raison de la non-consommation de cette enveloppe est principalement imputable à la possibilité pour les opérateurs d'obtenir des prêts à taux bas sur les marchés financiers⁴.

Plusieurs facteurs contribuent à cet attentisme des opérateurs. Outre la situation économique globale, leur situation financière est fragile, certaines difficultés n'étant apparues qu'après la mise en place du PNTHD (baisse tendancielle des prix, arrivée d'un quatrième opérateur mobile, etc.).

Le déploiement par les opérateurs privés de réseaux à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné est également freiné par les incertitudes qui pèsent sur le modèle économique

² ADSL : *Asymmetric Digital Subscriber Line* ou liaison numérique asymétrique. Il s'agit d'une technique de communication numérique utilisée notamment pour les accès dits haut débit.

³ Au troisième trimestre 2012, sur un peu plus de 2 millions de logements éligibles aux offres très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH), seulement 270 000 étaient couverts par un abonnement.

⁴ Cette enveloppe a été réduite, courant janvier 2013, de 300 M€.

de la fibre optique. Le déploiement de réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné s'inscrit dans des horizons temporels très longs (plusieurs dizaines d'années pour rentabiliser des investissements dans une infrastructure). Or l'horizon d'amortissement des opérateurs de télécommunication est généralement plus court. Les opérateurs privés, à l'exception de l'opérateur historique, n'ont donc, de manière générale et pour des raisons spécifiques à chacun d'eux (réticences des actionnaires d'opérateurs alternatifs à investir, investissements parallèles dans les réseaux mobiles), pas l'intérêt ou les moyens d'investir massivement dans la fibre. L'opérateur historique lui-même est partagé entre la nécessité d'investir dans les réseaux FttH pour demeurer, à long terme, un constructeur et un exploitant de réseau, d'une part, et celle de conserver pour une durée encore longue la boucle locale cuivre, qui conserve une forte rentabilité et qui mobilise l'activité d'une partie de son personnel, d'autre part.

b. Une question non tranchée : la faisabilité et l'acceptabilité de l'extinction progressive du réseau (de boucle locale) cuivre

Le déploiement de nouvelles boucles locales optiques (FttH) sur l'ensemble du territoire soulève nécessairement la question de l'extinction du réseau (de boucle locale) cuivre. En effet, il ne serait pas économiquement pertinent, tant en termes de rentabilité des investissements nécessaires au déploiement du FttH qu'en termes d'exploitation et de maintenance des réseaux, en particulier dans les zones les moins densément peuplées, de maintenir durablement deux réseaux de communications électroniques parallèles sur la partie terminale du réseau.

Outre les incertitudes relatives à la mise en œuvre opérationnelle d'une telle extinction du réseau cuivre, se pose la question de son acceptabilité par les usagers pour lesquels elle aurait, en l'état actuel de la technologie, des conséquences significatives⁵. Sur ce dernier point, l'expérimentation réalisée dans la ville de Palaiseau, où France Télécom Orange met en œuvre et teste, pour la première fois, les procédures permettant de basculer du réseau cuivre vers un réseau entièrement en fibre optique jusqu'à l'abonné, ne devrait être achevée qu'en 2014. Elle porte, de plus, sur un territoire qui n'est pas représentatif des zones les moins denses. Les difficultés susceptibles de se poser à l'occasion du basculement n'ont donc pas encore été identifiées, ce qui devrait conduire, à ce stade, à une prudence dans le calendrier de déploiement des réseaux FttH, en particulier dans les zones où ce déploiement sera tributaire de l'apport de fonds publics.

c. Des risques financiers et techniques liés au déploiement de réseaux d'initiative publique

Dans le cadre du PNTHD, les zones dans lesquelles les opérateurs n'ont pas manifesté l'intention de déployer des réseaux de fibre optique jusqu'à l'abonné relèvent de l'intervention publique sous forme de réseaux d'initiative publique (RIP).

Une large part des coûts de déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné, s'il était réalisé sur l'intégralité du territoire, incomberait aux entités publiques (État et collectivités territoriales), dans la mesure où ces coûts augmentent de façon exponentielle au fur et à mesure que la densité de la population diminue. L'attribution de subventions publiques est, en effet, nécessaire pour mettre en place une infrastructure de réseau dans les zones géographiques de faible densité où les opérateurs privés ne dégagent pas une rentabilité jugée par eux suffisante. Une étude réalisée en 2010 pour la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) évaluait à 22 Md€ le coût de la couverture en fibre optique

⁵ Installation d'une nouvelle prise optique dans tous les logements, changements de certains terminaux et notamment les anciens téléphones, arrêt des services d'alarme de santé ou de surveillance reliés au réseau cuivre, etc.

des 40 derniers pourcents de foyers français, dont 7 Md€ au titre de la couverture des 5 derniers pourcents de foyers.

Le déploiement de réseaux d'initiative publique s'accompagne, par ailleurs, pour les collectivités territoriales, de risques techniques et financiers non négligeables : trop grand éclatement des réseaux, en raison d'une multiplication de projets indépendants de RIP de petite taille ; absence d'interopérabilité entre les RIP et les réseaux des opérateurs privés. Ces risques techniques font peser des risques financiers sur les RIP, dès lors qu'ils pourraient conduire les opérateurs privés à ne pas utiliser ces derniers. Il est donc essentiel d'éviter ces écueils. Or comme l'a montré le contrôle de la Cour sur les fonds du PIA, la qualité des dossiers de RIP est hétérogène. Les premiers projets, qui ont fait l'objet d'accords préalables de principe pour un financement du PIA, étaient les plus mûrs. Les projets en cours d'instruction sont d'une qualité plus inégale et certains peuvent présenter, en l'état, des risques élevés.

d. Un pilotage insuffisant de la part de l'État

Depuis l'ouverture du secteur des télécommunications à la concurrence, la mise en place d'un régulateur (l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes) et la montée en puissance des initiatives des collectivités territoriales dans ce domaine, la capacité de pilotage de l'État a été considérablement affaiblie. En dépit de la volonté initiale de redonner à l'État un rôle d'initiative à travers le PIA, ce dernier ne s'est pas accompagné de la mise en place d'une structure capable de coordonner les nombreux acteurs concernés et de garantir la cohérence des déploiements des réseaux au niveau national.

2. Orientations visant à une utilisation efficiente des fonds publics consacrés au très haut débit

À la suite de ces constats, la Cour a identifié trois lignes d'action qui lui paraissent devoir être suivies pour mieux assurer à l'avenir des choix d'investissement public efficents en ce domaine.

a. Définir une stratégie nationale tenant compte de l'ensemble des possibilités technologiques existantes

L'objectif d'organiser la montée en débit sur l'ensemble du territoire national n'est pas contestable.

Cet objectif ne doit pas nécessairement être recherché à travers une technologie unique. Dans le cadre du PNTHD, une priorité a été accordée au déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné, conduisant, *de facto*, à une assimilation entre le très haut débit et cette technologie. Or il existe des technologies alternatives de montée en très haut débit (montée en débit sur les réseaux filaires, réseaux hertziens terrestres, solutions satellitaires, etc.), moins coûteuses que la fibre optique et permettant d'apporter rapidement un haut débit de qualité.

Il convient donc de définir une stratégie nationale d'amélioration du débit, utilisant les différentes technologies existantes, sur la base d'un examen complet et contradictoire, sous l'égide du Commissariat général à l'investissement, des coûts et bénéfices des différentes stratégies d'investissement envisageables.

Dans ce cadre, devraient également être prises en compte les perspectives de déploiement des réseaux mobiles à très haut débit⁶, même si les nouveaux réseaux mobiles 4G⁷ ne peuvent se substituer complètement aux réseaux fixes à haut ou très haut débit.

La future stratégie nationale devrait, par ailleurs, prendre en compte l'existence, en France, d'une infrastructure de réseaux câblés qui fait l'objet, depuis le milieu des années 2000, d'un programme de rénovation en fibre optique⁸. Le PNTHD n'intègre pas actuellement cette infrastructure, au motif que, à ce jour, les réseaux câblés n'offrent pas d'accès passif aux opérateurs tiers et ne répondent donc pas à la définition de « réseaux ouverts et accessibles ». Or la rénovation des réseaux câblés permet d'améliorer leur performance pour supporter des débits pouvant être qualifiés de très haut débit. En outre, la faisabilité opérationnelle d'une transformation des réseaux câblés en réseaux ouverts et accessibles pourrait être explorée. Dans ces conditions, ne pas tenir compte de l'existence des réseaux câblés dans le cadre de la couverture du territoire en très haut débit apparaît sous-optimal en zone AMII et serait injustifiable en zone d'initiative publique.

Enfin, au-delà des objectifs globaux, cette stratégie nationale devrait reposer sur des objectifs intermédiaires clairement identifiés et atteignables. Il conviendrait de mettre en place une stratégie pluriannuelle d'amélioration du débit sur l'ensemble du territoire, avec de premières cibles à horizon par exemple de cinq ans, aux termes desquels un premier bilan de mise en œuvre pourrait être effectué. De telles cibles intermédiaires permettraient de garantir le caractère évolutif de la stratégie, nécessaire compte tenu des possibilités de modification rapide des technologies et des usages.

b. Améliorer l'articulation des initiatives publiques et privées

Le cadre réglementaire européen prévoit la liberté d'établissement et d'exploitation des réseaux de communications électroniques. Tout opérateur est libre de déployer ou non des réseaux de communications électroniques dans toutes les zones. Ce principe général a été transposé en droit français en 2004.

Dans ce contexte, les pouvoirs publics ont considéré qu'il n'était pas possible d'interdire aux opérateurs de déployer leurs réseaux dans certaines zones ou de conditionner ces déploiements à la couverture de certaines zones, notamment celles qui ne sont pas rentables.

Le principe de liberté d'établissement et d'exploitation des réseaux de communications électroniques posé par la réglementation communautaire a cependant été formulé avant le déploiement des réseaux fixes à très haut débit. La construction de ces nouveaux réseaux aurait pu conduire à considérer que ces derniers correspondaient à des « monopoles naturels », ce qui aurait permis d'organiser une péréquation, à l'échelon national ou régional, entre les zones les plus rentables et celles qui le sont moins.

Le découpage du territoire en trois zones, prévu dans le cadre du PNTHD, réserve à l'intervention publique les zones les moins rentables, empêchant toute possibilité de péréquation avec les zones les plus rentables. Il fait donc peser une menace très lourde sur les finances publiques du fait du niveau élevé des coûts d'investissement et des incertitudes commerciales qui pourraient hypothéquer la rentabilité des RIP.

⁶ L'attribution aux opérateurs des licences mobiles 4G s'est accompagnée d'obligations fixées par l'ARCEP en matière de couverture du territoire, notamment s'agissant des zones les moins denses

⁷ Technologie de très haut débit mobile.

⁸ 8,45 millions de lignes éligibles au très haut débit.

S'il est difficile aujourd'hui de revenir sur ce découpage, les opérateurs ayant déjà réalisé l'essentiel de leurs déploiements dans les zones les plus rentables, l'articulation entre les initiatives publiques et privées mériterait d'être améliorée. Il est nécessaire, en particulier, de s'assurer de la réalisation effective des engagements de déploiements des opérateurs privés en zone AMII, d'une part, et de réduire les risques techniques et commerciaux inhérents aux déploiements des réseaux d'initiative publique par les collectivités territoriales, d'autre part.

Renforcer le suivi des déploiements privés

Le programme national « très haut débit » ne donne pas à l'heure actuelle de garantie sur la couverture totale des zones très denses par les opérateurs privés. Ces zones comportent, en effet, des poches moins denses (zones très pavillonnaires, par exemple) sur lesquelles il n'est pas encore certain que les opérateurs souhaitent déployer leur réseau en fibre optique jusqu'à l'abonné. Il conviendra que l'État s'assure que les opérateurs, qui interviennent dans ces zones globalement très rentables, en assurent la couverture intégrale.

En outre, le caractère non contraignant des intentions d'investissement des opérateurs conduit à des incertitudes sur le calendrier des déploiements des réseaux dans la « zone AMII ». Un certain nombre de collectivités territoriales ont, aujourd'hui, choisi, à la suite de la concertation avec les opérateurs privés, de formaliser les engagements réciproques de chaque partie dans des conventions. Ces conventions doivent être généralisées. Elles contribuent à maintenir une pression sur l'opérateur primo-investisseur par les organes de contrôle prévus à différents niveaux, tant régional que national, mais également sur les autres signataires de la convention (collectivités locales, notamment) s'agissant de leurs engagements pour soutenir de manière opérationnelle le déploiement des réseaux sur la zone AMII.

En l'état actuel, le bilan des engagements de déploiements pris par les opérateurs a vocation à être réalisé, principalement, au niveau local dans le cadre des commissions consultatives régionales d'aménagement numérique des territoires (CCRANT), sous l'autorité du préfet de région. L'ARCEP effectue également un suivi des déploiements réalisés par les opérateurs privés, dans le cadre habituel de son activité de régulateur. Ce suivi pourrait être rendu public afin de donner, au niveau national, de la visibilité sur l'avancement des déploiements privés comme publics.

Réduire les risques techniques et financiers liés au déploiement de nouveaux réseaux dans le cadre des RIP

Les RIP ont vocation à être commercialisés auprès des opérateurs de détail. Leur utilité, comme leur soutenabilité financière, sont conditionnées à leur utilisation par les fournisseurs d'accès à internet. Or le risque est réel de construire, dans le cadre des RIP, une infrastructure qui ne sera pas utilisée faute de répondre aux attentes des opérateurs privés, tant au plan technique que tarifaire. Il est donc essentiel que l'État contribue à l'émergence de ces standards et référentiels communs et conditionne les soutiens financiers, qu'il apportera pour le financement des RIP, à leur respect.

Pour garantir la cohérence des RIP, une planification au niveau régional, prenant en compte les trois zones, est nécessaire. La Cour recommande donc la mise en place de schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) à l'échelle régionale, voire interrégionale. Le contenu de ces SDTAN doit en outre être homogénéisé (définition de critères à respecter dans la méthodologie d'élaboration et de rédaction).

Les RIP devraient respecter ces schémas pour pouvoir bénéficier du soutien financier de l'État. Leur mise en œuvre concrète pourrait intervenir à un échelon pertinent, *a minima* le département, selon la taille et la densité des territoires concernés, ainsi que des compétences

humaines dont les collectivités territoriales disposent. Elle devrait tenir compte de l'objectif d'équité de traitement des territoires et de la nécessité d'un marché de taille attractive pour les opérateurs privés, clients des RIP.

c. Redonner à l'État un rôle de planification et pilotage dans la politique publique du déploiement du très haut débit

Il appartient à l'État, au regard des risques financiers et techniques élevés, de garantir la cohérence des déploiements des réseaux au niveau national, ainsi que leur homogénéité, ce qui contribuera à la réduction des risques inhérents à des projets de cette ampleur. Il est donc nécessaire de renforcer le rôle de pilotage de l'État et de restaurer son rôle de planification afin d'optimiser l'investissement public.

Ce renforcement passe par la création d'une structure nationale dotée de la légitimité et des compétences techniques nécessaires. Cette mission nationale qui pourrait être placée auprès du Commissariat général à l'investissement travaillerait conjointement avec le régulateur et les administrations existantes - en particulier, la DGCIS - et serait dotée de moyens suffisants pour garantir la coordination des nombreux acteurs impliqués dans le déploiement des réseaux à très haut débit.

Elle aurait notamment pour mission de contribuer à élaborer une stratégie nationale cohérente, d'accompagner les collectivités territoriales dans la planification locale et de garantir la cohérence avec la stratégie nationale, de coordonner les différents déploiements privés comme publiques et d'assurer leur suivi.

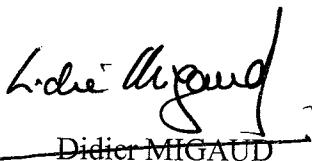
Les projets de déploiements de RIP devraient faire l'objet d'une instruction préalable par cette structure pour bénéficier des soutiens financiers publics, quelle que soit leur origine (État, Caisse des dépôts et consignations sur ses fonds propres, Fonds d'épargne, Banque publique d'investissement, etc.).

---000---

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse - sous votre signature personnelle, exclusivement -, si celle-ci est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.


Didier MIGAUD