

# *Synthèse du rapport d'étude sur la couverture très haut débit des territoires*



Pour



*Avec le soutien de la Caisse des dépôts*



*Avec l'appui technique de l'Avicca*



Décembre 2008

*Ce rapport n'engage pas ses commanditaires*

Auteur : Laurent Depommier-Cotton

**Les collectivités qui ont déployé des réseaux haut débit représentent aujourd'hui plus de la moitié des français.** Elles sont intervenues pour compléter la couverture de leurs territoires et y stimuler la concurrence entre opérateurs, au bénéfice des utilisateurs. Le phénomène a pris une grande ampleur depuis qu'en 2004, la Loi a confirmé la compétence des collectivités dans ce domaine, et précisé leur cadre d'intervention.

**L'ère du très haut débit (20, 50, 100 Mb/s et plus) est en train de s'ouvrir, mais les déploiements annoncés par les opérateurs privés ne concernent que les zones les plus denses. Au-delà de ces zones, se pose à nouveau la question de l'intervention des collectivités, avec des enjeux financiers très supérieurs à ceux du haut débit.**

Face à cette question, l'ARF, dans le prolongement de la plateforme « *Internet rapide pour tous* », élaborée en commun par les associations de collectivités AMF-ADF-ARF-AVICCA, a confié à PMP une mission d'analyse stratégique, avec le soutien de la Caisse des dépôts, et l'appui technique de l'AVICCA.

Cette analyse avait pour **objectifs** d'une part, de proposer aux collectivités un **éclairage de leur rôle potentiel** dans le domaine du très haut débit, et d'autre part d'identifier des **évolutions souhaitables du cadre général du déploiement** du très haut débit, afin d'obtenir la couverture maximale des territoires de la façon la plus pertinente économiquement.

En premier lieu, l'analyse a confirmé les enjeux spécifiques du très haut débit, par rapport au haut débit.

**Le haut débit n'est plus suffisant pour les sociétés et les économies développées.** Dans les foyers, les usages actuels, et notamment tous ceux qui utilisent la vidéo (télévision, vidéo à la demande, animation de site WEB...) appellent déjà le très haut débit. Et **les premières offres d'accès** très haut débit par les opérateurs vont susciter la création de **nouveaux usages** encore plus exigeants en débit (vidéo en relief, réalité virtuelle...). Ceux-ci alimenteront à leur tour la **demande** de très haut débit. Cette spirale est inexorablement enclenchée.

Le très haut débit est également d'ores et déjà nécessaire pour de nombreuses **entreprises** qui interconnectent les systèmes informatiques de leurs différents sites, ou qui ont des besoins de communications performantes avec leurs clients ou leurs donneurs d'ordre.

Ainsi, le très haut débit **améliorera la vie quotidienne** grâce à des opportunités nouvelles d'économies pour les consommateurs, des gains de temps, des déplacements évités, de nouvelles formes de loisirs, un meilleur accès au savoir et à la santé. Mais également, il **stimulera l'économie**, par le programme de « **grands travaux** » qu'implique son déploiement, en provoquant la création de nouveaux usages par les **entreprises de services en TIC**, et par son impact indirect sur la performance des **entreprises utilisatrices**.

**De nombreux pays ont pris conscience de ces enjeux et ont entrepris une politique volontariste**, au premier rang desquels le **Japon**. Résultat de cette politique : **près de 90% de sa population peut aujourd'hui s'équiper en FTTX** (fibre optique jusqu'au domicile, ou au minimum jusqu'à l'immeuble), et la pénétration effective du FTTX y dépasse celle du haut débit.

Plus près de nous, **la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Finlande viennent de lancer des politiques nationales volontaristes** en matière de très haut débit.

**En France le vote de la LME a déjà marqué un début d'affirmation des enjeux du très haut débit** par le gouvernement et le législateur. Notamment, l'obligation, créée par la LME, de précâbler toute nouvelle habitation en fibre optique à partir de 2011, procède de la vision que le réseau optique devient essentiel, au même titre que l'eau ou l'électricité.

**France Télécom n'a pas d'intérêt économique à déployer un nouveau réseau optique** concurrent de son réseau téléphonique et elle ne devrait le faire, principalement, que dans les zones où ses concurrents le feront. Il ne faut donc pas attendre un plan « très haut débit pour tous » venant de France Télécom.

Aussi on peut anticiper qu'à **défaut d'intervention publique massive, vers 2015, seulement 1/3 des foyers français seront équipés en FTTX**, à savoir les foyers des zones desservies par le câble, réseau concurrent de France Télécom. Les 2/3 restants n'auront que le choix entre DSL et radio de nouvelle génération. En dehors de l'Île-de-France où la proportion de foyers FTTX devrait approcher les  $\frac{3}{4}$ , cette proportion descendra à  $\frac{1}{4}$ .

Quand bien même France Télécom trouverait une rentabilité à déployer sur certains territoires en dehors de toute pression concurrentielle, elle risque d'y rester durablement en monopole, et cette situation ne sera pas non plus satisfaisante pour les territoires concernés.

**La pose de fourreaux par les collectivités**, à l'occasion de leurs travaux de voirie, **ne sera pas une réponse suffisante** pour combler cette nouvelle fracture numérique qui s'annonce. **Elles doivent envisager de jouer un rôle actif dans le déploiement de réseaux optiques FTTH** (fibre optique jusqu'au domicile et à l'entreprise), **ouverts aux opérateurs de façon neutre**.

Chaque collectivité devrait donc à présent étudier les perspectives très haut débit sur son territoire et se doter d'un **schéma directeur** de son intervention dans ce domaine.

Comme l'indiquait déjà le rapport Attali : « *Le déploiement d'une nouvelle génération d'infrastructures fondée sur la fibre optique sera l'un des plus grands chantiers des années à venir* ». De fait, **l'investissement sera considérable**, près de 40 Md€, puisqu'il s'agit rien moins que de remplacer le réseau de distribution téléphonique par un réseau optique. **Il demande une conviction et une volonté politique fortes**.

**Sur plusieurs millions de foyers, les projets de collectivités pourraient toutefois être financés en misant principalement sur les recettes tirées des utilisateurs, à condition que :**

- Les périmètres des projets assurent à l'échelle locale un minimum de péréquation entre territoires plus ou moins denses, de façon à ce que le coût moyen par ménage ne soit pas excessif.
- L'Etat mette à disposition des collectivités des mécanismes juridiques et financiers de très long terme, adaptés à l'horizon trans-générationnel de ces projets, et minimisant leurs coûts financiers.

**Avec des aides publiques complémentaires de l'ordre d'un milliard d'€ par an pendant 10 ans, les projets de collectivités pourraient apporter le FTTH à (presque) tous les français dans la prochaine décennie.**

Pour faciliter l'atteinte de cette cible, il serait principalement souhaitable que :

- Un **mécanisme de péréquation** soit mis en place entre territoires plus ou moins denses, au plan **national**
- Les autorités de régulation améliorent les conditions actuelles d'**accès aux infrastructures de l'opérateur historique France Télécom, et de mutualisation des nouveaux réseaux**, qui ne sont pas adaptées en dehors des zones les plus denses
- **France Télécom clarifie ses intentions** de déploiement dans les zones de monopole naturel, afin que les collectivités puissent prendre leurs décisions d'investissement avec une meilleure visibilité.

**Transitoirement, un déploiement limité de fibres optiques** (à la place d'un segment du réseau téléphonique en cuivre) **permettrait d'augmenter sensiblement le débit fourni par la technologie haut débit actuelle, le DSL**, pour une importante proportion des utilisateurs. Et les prochaines générations des technologies radio pourront apporter un fort gain de débit aux autres utilisateurs mal desservis en DSL. **DSL augmenté et radio, combinés, peuvent donc augmenter le débit disponible à moindre coût**, mais le cadre réglementaire de leur mise en œuvre reste très largement à mettre en place. De plus, l'amélioration du DSL nécessite un investissement bien moindre que le FTTH et apparaît donc moins risqué, mais ses recettes sont plus incertaines et son bilan économique sans doute moins favorable.

Plusieurs scénarios peuvent donc être brossés à l'horizon de la prochaine décennie :

- **Résignation**, si l'Etat ne se donne pas d'objectif de couverture très haut débit des territoires et que la plupart des collectivités estiment que le très haut débit est un luxe, soit parce que le haut débit leur paraît suffisant, soit parce que cette question relève d'une compétence facultative, et qu'elles ont déjà du mal à financer leurs compétences obligatoires. Dans ce cas, 60% de la population risquent de ne pas bénéficier du FTTH en 2020, avec une forte disparité entre territoires.

- **Progression**, si dans un cadre d'intervention amélioré par l'Etat, les collectivités se partagent selon leur motivation et les moyens financiers à leur disposition, entre la non-intervention, l'amélioration du DSL, et le FTTH. Dans ce scénario, la proportion de foyers non-éligibles au FTTH pourrait descendre à 50% de la population en 2020, toujours avec une forte disparité entre territoires.
- **Ambition**, si les collectivités interviennent massivement en faveur du FTTH, avec le soutien de l'Etat, de sorte que les aides publiques puissent atteindre de l'ordre d'un milliard d'€ par an. Dans ce scénario, plus de **90% des ménages pourraient être couverts en FTTH en 2020**.

Quoi qu'il en soit, la tendance vers le très haut débit est inexorable et tôt ou tard les pouvoirs publics se mobiliseront sur cette problématique. Les collectivités devraient donc œuvrer dès maintenant à améliorer le cadre de leur intervention.

Un **programme de travail « 1+10 »** est à envisager à cette fin. Le premier **chantier, préalable aux suivants, est de renforcer des ressources nationales de soutien de l'intervention des collectivités. Ensuite ces ressources devraient se consacrer à 10 chantiers :**

1. Obtenir de l'Etat des **mécanismes** juridiques et financiers **de très long terme, optimisés pour réduire les coûts financiers**
2. Faire jouer la **solidarité nationale** dans le financement des déploiements, car les territoires français sont très inégaux devant le FTTH
3. Faire davantage entendre les préoccupations d'aménagement du territoire auprès des **autorités de régulation**, notamment pour ce qui concerne l'accès aux infrastructures de l'opérateur historique et les règles de mutualisation des nouveaux réseaux
4. Tirer tout le parti du **dividende numérique pour couvrir rapidement les territoires les moins denses**, car ils seront sans doute parmi les derniers couverts en FTTH
5. Obtenir de l'Etat le droit d'intervention d'une collectivité en **investisseur minoritaire**, ce qui serait une possibilité d'intervention particulièrement intéressante pour les territoires denses et moyennement denses
6. Entretenir le **dialogue avec les opérateurs FTTH**, leur proposer une charte « **opérateur citoyen** », pour éviter les micro-zones non couvertes dans leurs zones de déploiement
7. Peser dans les débats sur **l'accès aux réseaux par les services, et sur la juste rémunération des réseaux par les fournisseurs de contenus audiovisuels**
8. Faire ajuster les **normes, conventions et règlements techniques** concernant les déploiements FTTH
9. Impliquer les **gestionnaires de distribution d'électricité**
10. Renforcer les pratiques **d'échange d'information** entre collectivités vis-à-vis des grands groupes construisant et exploitant les réseaux d'initiative publique.

**La France a déjà pris 10 ans de retard sur le Japon. Seul le scénario « Ambition » empêchera que ce retard ne s'accroisse.**

**Si le programme de travail brossé ci-dessus était effectivement exécuté pour réaliser ce scénario, l'équation économique serait globalement la suivante :**

- Environ **8 à 10 millions de ménages pourraient être couverts par l'initiative privée**, ce qui n'exclut pas qu'ils bénéficient d'une intervention publique visant à accélérer le déploiement. L'investissement total sur ces foyers pourrait être de l'ordre de 5 milliards d'euros
- Environ **14 millions de ménages seraient couverts par des réseaux d'initiative publique entre lesquelles une cohérence et surtout une péréquation nationale auraient été organisées**. L'investissement total serait de l'ordre de 30 Md€ dont 20 Md€ pourraient être récupérés par les recettes d'exploitation mutualisées et **10 Md€ apportés par des aides publiques nationales et locales**
- Environ **1 million de ménages seraient provisoirement desservis par des technologies intermédiaires**, notamment la radio de nouvelle génération dans les fréquences du dividende numérique, en attendant leur couverture FTTH sans doute dans la décennie suivante. Si les conditions d'attribution du dividende numérique incluent des objectifs de couverture volontaristes, cette solution pourrait être très largement déployée sans aide publique additionnelle.

\* \*  
\*