Consultation publique de la Direction Générale des Entreprises portant sur le projet de cahier des charges pour la réouverture du guichet du Plan France Très Haut Débit

Projet de réponse de l'AVICCA
version du 10 décembre 2019

Préambule

Du Plan France Très Haut Débit et son effet de levier…

… au Plan France Très Haut Dépit et son effet massue

« *Un objectif final univoque de déploiement de nouveaux réseaux en fibre optique sur l'ensemble du territoire : l'objectif final du Plan France Très Haut Débit est le déploiement de nouveaux réseaux en fibre optique de bout en bout sur l'intégralité du territoire sous réserve de situations exceptionnelles* ». L'introduction du cahier des charges du Plan dans sa version originelle ne laisse place à aucune différence d'interprétation s'agissant du 100% FttH, repris depuis par l'Europe, le Président de la République et plus récemment par le Gouvernement, avec une échéance : 2025. Quant aux situations exceptionnelles, elles concerneront quelques milliers de lignes trop coûteuses à construire, et non pas les 3 à 4 millions de foyers et entreprises restant à fibrer.

Le Plan France THD est une réussite exceptionnelle s'agissant des déploiements FttH en zone d'initiative publique. Vraiment exceptionnelle. Après une phase de doutes liée à un démarrage nécessairement long pour un tel projet d'infrastructure, les Réseaux d'Initiative Publique (RIP) se sont, tout comme l'écosystème, structurés et industrialisés autour de ce Plan. La réussite tient autant dans l'unification des conditions techniques de déploiement que dans l'aide financière importante de l'État. Cette aide était dès le début prévue pour s'inscrire dans la durée, en séquençant l'accompagnement des RIP par phases successives de 5 ans (sauf bien évidemment s'agissant des RIP qui prévoyaient un déploiement en moins de 5 ans). Il est d'ailleurs étonnant de lire dans le nouveau cahier des charges que l'État, après avoir imposé un tel phasage, écrive aujourd'hui que « *Le découpage du projet de réseau d'initiative publique en phases successives peut soulever des difficultés de mise en œuvre dans les modèles de contrats globaux* ». L'Avicca ne dit pas que ce constat est inexact, mais que le changement de stratégie de l'État ne peut induire en aucune manière de quelconques conséquences pour des RIP qui avaient respecté la stratégie initiale voulue par l'État de phaser ces mêmes déploiements en période de 5 années de déploiements.

Grâce à cette confiance dans l'accompagnement financier sur la durée de l'État, près des deux-tiers des départements français auront une desserte FttH quasi intégrale de leur territoire. Mais dans certains départements, cette couverture sera parfois de 30% uniquement. Il s'agit donc d'accompagner ces territoires, dans un souci d'équité et d'égalité d'accès à l'internet des Français, vers le 100% FttH.

Les choix des mandatures Sarkozy et Hollande ont permis de viser l'accès au FttH des 80 premiers pourcents de la population. 900 millions d'euros d'aides aux collectivités pour la première, 2,2 milliards d'euros supplémentaires pour la seconde. Ces deux injections ont permis d'arriver à la situation précédemment décrite de deux tiers/un tiers, ce qui constitue un indéniable progrès.

La Conférence nationale des territoires de décembre 2017 à Cahors a cependant marqué une inflexion du Plan France THD : fermeture de l'aide aux collectivités, aide publique évaluée entre 3 et 5 milliards d'euros pour les opérateurs privés (New Deal mobile), 100 millions d'euros de subventions retirées aux collectivités pour être directement attribuées aux opérateurs privés (guichet cohésion numérique), franchise de 150 € pour les subventions de l'État aux raccordements portés par les collectivités mais 0 € pour ceux des opérateurs privés…

Autant dire que la réouverture du guichet, premier acte de l'actuelle mandature en faveur des RIP FttH, était plus qu'attendue. Et autant dire que la publication du cahier des charges d'une part, et l'obstination du Gouvernement s'agissant du refus d'abonder les crédits d'engagements du Plan d'autre part, fait l'effet d'une douche glacée.

La présente consultation publique relève ainsi en l'état d'une simple formalité administrative, et n'a pas pour but de concerter les collectivités et l'écosystème s'agissant des modalités de l'achèvement de la couverture FttH de la France. Elle n'a pas pour objet de réfléchir intelligemment à la manière d'atteindre, à l'heure où Orange annonce l'extinction du cuivre à partir de 2023 et au plus tard en 2030, la couverture intégrale du territoire. Elle ne prévoit pas d'adapter les actions du Plan France THD au nouveau contexte du marché professionnel des télécoms, ni aux derniers règlements de différends prononcés par l'Arcep. Elle n'aborde en aucune manière les moyens à mettre en œuvre pour aider les territoires les plus en difficultés, qui ne pourraient, même à paramètres inchangés du cahier des charges du Plan, parvenir aux 100% de couverture.

Non, l'approche de ce nouveau cahier des charges est exclusivement comptable. Elle vise uniquement à caler un dispositif d'accompagnement contraignant pour les collectivités en échange d'un niveau d'aide calculé non pas sur les coûts factuels du reste à faire, mais sur le montant de crédits disponibles sans avoir à abonder le Plan France THD de nouveaux fonds. Il prévoit de diminuer à la fois l'assiette des dépenses éligibles et les taux de subvention pour les collectivités ! Avoir ainsi caché le changement de règles aux parlementaires lors des débats autour du PLF ne peut que choquer et faire réagir. La présente « consultation publique » vise uniquement à ajuster le dispositif d'aides au reliquat de crédits disponibles.

Le communiqué publié par le Gouvernement tente de justifier ces évolutions au nom d'une « *meilleure économie* » des déploiements. Pour que l'économie soit meilleure, il faut que le total des subventions nécessaires soit moindre, et à taux de financement de l'État égal, il y aura moins besoin de fonds nationaux et moins de financements locaux. Les 10 dernières attributions de réseaux publics financés par l'État permettront de construire 2,4 millions de prises en mobilisant 3,4 milliards d'euros de fonds privés pour 364 millions d'euros de subventions, soit près de 10 € de fonds privés pour 1 € de fonds publics. Ce sont ces économies de subventions, pourtant obtenues à paramètres d'accompagnement de l'État inchangés, qui constituent aujourd'hui le reliquat de crédits de 140 millions d'euros.

Changer les règles du jeu d'aides, c'est tout simplement transférer davantage de charges sur les collectivités qui en ont le plus besoin. Rien d'autre.

1 Dispositions nouvelles du cahier des charges favorablement accueillies par l'Avicca

Objectif de la société du gigabit - 100% FttH

« *A l'horizon 2025, le projet devra donc prévoir l'achèvement de la couverture du territoire en FttH, en créant les conditions permettant l'éligibilité de l'intégralité des locaux : i.e. le projet devra prévoir la partition de la totalité du territoire en zones arrière de point de mutualisation, dans le respect des dispositions de la décision de n°2010-1312 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) en date du 14 décembre 20102 Le porteur de projet devra programmer la pose et la mise à disposition de ces points de mutualisation en cohérence avec le planning de réalisation mentionné au 1.1.73.* »

Le cahier des charges annonce un objectif clair de complétude FttH, ce que l'Avicca ne peut accueillir que favorablement. Cependant, si l'objectif est clair, les moyens proposés par l'État sont au mieux incohérents avec cet objectif, au pire contraires. L'Avicca soutient donc l'objectif, mais conteste la méthode, le calendrier et les moyens proposés par l'État.

Arrêt du financement de la MED

Le nouveau cahier des charges ne prévoit plus d'accompagner financièrement les opérations de montée en débit sur ligne cuivre, ce qui était attendu et parait normal à l'heure où Orange annonce officiellement l'extinction du réseau cuivre.

Volet inclusion numérique

Le présent cahier des charges prévoit un volet traitant de l'inclusion numérique. L'Avicca soutient d'autant plus facilement cette demande de l'État que les collectivités n'ont pas attendu celle-ci pour se mobiliser sur ce sujet essentiel.

2 Dispositions anciennes qu'il aurait fallu changer

Allègement de la documentation à fournir

Les projets visés par le présent cahier des charges relèvent de phase 2 ou 3 de RIP déjà accompagnés financièrement sur une partie de leur zone d'initiative publique. A ce titre, il semblait évident de ne pas redemander aux RIP les mêmes pièces, documents, attestations que celles déjà en possession de l'administration, sauf à vouloir rendre la procédure inutilement lourde.

En finir avec le fétichisme de la consultation

Si les précédents cahiers des charges reflétaient un besoin immodéré pour une partie de l'administration de consulter la terre entière à la moindre occasion, le nouveau cahier des charges remet le couvert et ne peut qu'interroger sur la profonde nature d'un tel acharnement. Rappelons simplement ici que dans d'autres pays européens, ce sont les opérateurs privés qui consultent les collectivités avant que de pouvoir déployer de la fibre optique. En l'état, s'agissant de phases 2 et 3 de projets ayant déjà conduits de telles consultations à maintes reprises, la demande est clairement superfétatoire.

A minima, les consultations type AMEL réalisées entre 2018 et 2019 devraient suffire…

3 Dispositions anciennes qu'il est impératif de réintroduire

3.1 Subvention de la collecte :

La collecte est indispensable pour pouvoir produire des offres activées. L'État s'est montré jusqu'à présent très restrictif quant à la création par les RIP de réseaux de collecte, au motif que le marché s'en chargerait naturellement. Or il n'en a rien été, et un important RIP s'est déjà vu imposer de proposer une telle offre suite à un règlement de différend de l'Arcep en sa défaveur. D'autres procédures de ce type seraient en cours. L'État ne peut se défausser maintenant que la carence de l'initiative privée a été démontrée et que le préjudice qui pèse sur les RIP concernés est potentiellement très élevé.

Le cahier des charges doit donc reprendre cette disposition présente dans les précédentes versions ou, à tout le moins, autoriser explicitement d'intégrer les coûts de la collecte dans celui de la desserte.

3.2 Subvention du raccordement des entreprises :

L'Avicca partage l'analyse du Gouvernement selon laquelle le fibrage de nos territoires est un enjeu de « *compétitivité de nos entreprises* ». Le L1425-1 a d'ailleurs fait l'objet d'un combat parlementaire historique pour permettre aux collectivités de venir en aide aux entreprises. A ce titre, les mauvaises nouvelles s'accumulent en 2019 s'agissant du marché professionnel des communications électroniques et font craindre le pire quant à la compétitivité de nos entreprises. L'Avicca ne peut que s'étonner que le projet de nouveau cahier des charges choisisse de ne plus subventionner le raccordement des entreprises en fibre optique avec niveau de qualité de service adapté.

Le cahier des charges doit donc reprendre cette disposition présente dans les précédentes versions en l'adaptant de surcroît, afin de le rendre plus facilement mobilisable par les territoires.

3.3 Subvention des raccordements des particuliers :

L'ensemble des acteurs de l'écosystème des RIP, y compris les services de l'État, s'accordent à dire que les prises restant à faire sont les plus coûteuses, celles dont les raccordements seront les plus longs et les plus complexes. Pourtant, à contresens de ce constat, le projet de cahier des charges fait le choix de ne plus subventionner les raccordements des particuliers, ce qui aboutira, si l'exclusion de cette disposition était maintenue, à avoir subventionné les raccordements les moins chers dans les phases 1 des RIP concernés, et à ne plus subventionner les raccordements les plus coûteux par la suite…

Sauf à accroître de manière très visible le sentiment de déclassement ressenti par une grande partie de la population, les RIP seront bien évidemment dans l'incapacité de reporter sur les particuliers concernés ce choix qui ne saurait trouver une quelconque justification. En conséquence de quoi l'intégralité de la charge sera reportée sur le budget des collectivités locales.

Le cahier des charges doit donc reprendre cette disposition présente dans les précédentes versions.

3.4 Subvention des mises à niveau des réseaux existants :

Ce dispositif a certes été peu sollicité par le passé. Cependant, il apparaît déjà que de multiples « petits » réseaux isolés sont appelés à être réintégrés d'une manière ou d'une autre dans des RIP départementaux ou régionaux. Il est de la responsabilité nationale de veiller à ce que cette intégration se fasse dans des conditions techniques convenables et, pour cela, continuer à accompagner financièrement les RIP qui devront intégrer ces réseaux.

Par ailleurs, il convient de tenir compte d'une l'hypothèse réaliste selon laquelle il adviendrait d'accompagner certaines collectivités pour reprendre les morceaux de réseaux partiellement construits par les opérateurs privés dans le cadre d'AMEL ou autre dispositif, les mettre à niveau et les compléter. Au mieux, cette disposition ne sera jamais utilisée. Au pire, l'État montrerait qu'il ne laisse pas les collectivités locales se débrouiller seules.

3.5 Prime supra-départementale :

Depuis le début du plan FTHD, le Gouvernement a incité les collectivités à se regrouper à un niveau supra-départemental pour bénéficier d'effets d'échelle et faciliter la commercialisation des réseaux. Ces regroupements se sont parfois faits « dans la douleur » et le bonus de subvention octroyé par le précédent cahier des charges a constitué un argument parfois décisif. Dans ces conditions, changer les règles du jeu en cours de route apparaît comme injuste et risqué.

Le cahier des charges doit donc reprendre cette disposition présente dans les précédentes versions.

4 Dispositions nouvelles à proscrire

4.1 Doublement du plafond de la décote :

Cette disposition traduit soit au mieux une parfaite incompréhension du sujet par le Gouvernement, au pire une argutie destinée à donner le change pour justifier la réduction drastique des subventions de l'État.

Le mythe de la « meilleure économie » :

Le communiqué publié par le Gouvernement tente en effet de justifier ces évolutions au nom d'une « meilleure économie » des déploiements. Pour prouver que l'économie est meilleure, il faut que le total des subventions soit moindre à taux et assiette de financement de l'État égaux. C'est ce qui s'est traduit pour l'ensemble des dernières attributions, lesquelles ont justement permis de dégager la marge de manœuvre de 140 millions d'euros. Mais changer les barèmes d'aides, c'est tout simplement transférer davantage de charges sur les collectivités qui en ont le plus besoin. Rien d'autre.

La non prise en compte par le Gouvernement de la nature même des projets visés :

La plupart des projets visés par la réouverture du guichet ont été négociés au tout début du Plan France THD, lorsque l'économie des RIP était plus incertaine et les revenus associés plus faibles. Or les marchés sont attribués pour des durées d'au moins 15 ans, parfois plus de 20, à des conditions sur lesquelles il est difficile de revenir en cours d'exécution. C'est pourtant ce à quoi se sont employés certains RIP, avec difficultés (après attribution, les négociations sont plus difficiles, l'État qui a attribué les concessions autoroutières dans des conditions de largesses exceptionnelles en faveur des concessionnaires est bien placé pour le savoir). Réduire l'assiette éligible revient donc à appliquer des critères liés à une meilleure économie constatée aujourd'hui de manière rétro active aux conditions de marché de 2013/2014. Ceci est d'autant plus injuste que sans l'initiative des pionniers, l'écosystème qui a permis une baisse des coûts de déploiement et l'arrivée de capitaux ne se serait pas mis en place. C'est ce mouvement qui a permis aux collectivités suivantes de mieux négocier leurs contrats et de rendre possible une baisse des besoins de subventions telle qu'il existe aujourd'hui un reliquat de 140 millions d'euros.

L'État, grand absent des discussions autour de la tarification des IRU FttH :

L'Avicca et ses adhérents ont depuis plus d'un an attiré l'attention de l'État quant à la question de la tarification des IRU, dont le renouvellement gratuit au bout de 20 ans est demandé par certains acteurs (dont l'Arcep). Ce sujet, éminemment sensible, menace l'équilibre de nombreux RIP et le volume de recettes attendus. L'État le sait d'autant mieux qu'il se défausse directement dans le texte du projet de nouveau cahier des charges : « *Ce montant ne correspond pas au tarif de commercialisation des prises en co-investissement, qui doit respecter les règles établies par l'ARCEP ainsi que les lignes directrices relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement du haut et du très haut débit (en particulier point 78 h).* » L'État, tout en refusant de prendre sa part légitime dans ce sujet de la tarification du FttH malgré les demandes réitérées des collectivités, crante une hausse des recettes qui reste non seulement virtuelle et fortement compromise, mais qui de surcroît ne bénéficiera pas aux RIP qui répondront au présent cahier des charges.

L'État se contredit d'ailleurs dans ce même document, puisqu'il indique à la fois « *L'exploitation des réseaux devrait être équilibrée avec les ressources financières issues de l'exploitation de ces réseaux et ne pourra en aucun cas faire l'objet d'un soutien de l'État. (…) le porteur de projet présentant un projet en réponse au présent appel à projets doit préciser dans quelles conditions l'exploitation du réseau sera assurée, démontrer la viabilité économique du modèle retenu au-delà du subventionnement initial de l'investissement (…)* », et qu'il prévoit en même temps de diminuer drastiquement les subventions, donc d'aggraver les risques quant à la viabilité des RIP concernés.

Si l'État avait au moins pris fait et cause pour les RIP sur ce sujet, l'Avicca aurait pu considérer qu'il y avait au moins un début de commencement de cohérence avec la hausse de la décote.

4.2 Limitation du subventionnement de la desserte à 92% des locaux :

Le présent projet de cahier des charges vise – ce qui est une excellente chose – le 100% FttH. Or la limitation à 92% vise exactement le contraire. L'Avicca contestait déjà le fait de ne pas prendre en compte l'intégralité des locaux par le passé (pour mémoire, seuls 20% des résidences secondaires étaient éligibles au Plan France THD). Avec cette disposition, le Gouvernement contredit l'objectif qu'il s'est fixé et qu'il fixe avec les collectivités d'une couverture intégrale du territoire pour 2025.

Cette limitation n'étant pas justifiée dans le présent projet de cahier des charges, l'Avicca ne peut que conjecturer quant aux motivations qui ont animé les décideurs publics. Est-ce pour sanctionner les RIP concernés de ne pas avoir opté pour un AMEL ? Est-ce pour rappeler aux RIP qui n'auront pas le temps de répondre à la présente consultation qu'ils peuvent toujours lancer un AMEL ? Rappelons en effet que l'État a accepté que les opérateurs privés, en charge des AMEL, ne rendent pas raccordables l'intégralité des locaux des territoires qu'ils sont sensés couvrir. Ainsi, selon les

AMEL, se seront généralement 8% - mais parfois beaucoup plus – des prises qui ne seront jamais fibrées par les opérateurs privés car associées à des coûts de construction trop élevés et de frais de raccordement inaccessibles pour les particuliers concernés. Ou est-ce plus simplement une disposition volontairement outrancière, et destinée à servir de marge de négociations autour de ce projet de cahier des charges ?

On rappellera ici que la subvention n'est effectivement déboursée que si la prise est construite. En conséquence de quoi si des locaux restent « sur demande » parce qu'inoccupés, **l'État n'aura rien à débourser**.

De plus, le taux de 8% ne correspond à aucune réalité d'occupation.

Enfin, il est en parfaite contradiction avec le principe de complétude de l'Arcep qui a d'ailleurs pointé ce fait dans tous les AMEL qui prévoyaient un taux de « sur demande » de 8%.

En l'état, cette disposition contradictoire avec l'objectif recherché doit être impérativement retirée. Le financement de l'État doit accompagner non seulement 100% des prises, mais doit également s'adapter aux collectivités qui ne savent pas comment les atteindre avec le niveau d'aide des précédents cahiers des charges.

4.3 Limitation du délai de réponse au 30 juin 2020 :

La publication du cahier des charges est annoncée pour janvier 2020. Cette échéance a peu de chances d'être tenue avec une consultation s'achevant au 23 décembre 2019, sauf à ne tenir aucun compte des réponses qui y seront apportées, ce qui reste une hypothèse envisageable désormais.

En tout état de cause, l'Avicca note la pleine et entière contradiction avec un délai aussi rapproché d'une part, et une libération des crédits du Plan qui s'étalera jusqu'en 2022 en théorie, au-delà en réalité. Le choix de cette échéance rapprochée précipitera des réponses qui n'étaient pas attendues, comme l'Avicca l'a à maintes fois soulignés – et comme l'Agence du Numérique le reconnaît elle-même – avant 2021 voire 2022 au mieux. Ce n'est ni dans l'intérêt de l'État, ni dans celui des RIP. La précipitation n'est pas la bienvenue en la matière.

L'Avicca note d'ailleurs que, s'agissant des AMEL qui devaient durer 4 mois côté consultation et 7 mois en tout côté dispositif dans son ensemble (décision de l'État incluse), la consultation a finalement duré plus de 18 mois ; quant à la procédure de décision dans son ensemble, elle continue toujours et fêtera ses deux ans d'ici quelques jours. En cela, imposer un délai aussi court aux RIP traduit le caractère particulièrement préférentiel fait par l'État aux opérateurs privés, par rapport aux collectivités. Ce pourquoi il faut également maintenir les APP dans certains cas (cf point suivant).

4.4 Abandon de la phase d'accord préalable de principe :

Cette phase permettait de garantir à la collectivité qu'elle pourrait s'engager avec un partenaire privé avec l'assurance que l'État viendrait l'aider à une hauteur de subvention donnée. Sans celle-ci, la collectivité doit attribuer ses marchés sans la garantie d'être aidée *in fine* par l'État. Cette insécurité pourrait conduire certains RIP à ne pas s'engager dans une nouvelle phase qu'ils n'auraient pas l'assurance de pouvoir financer avec l'aide de l'État.

L'Avicca note également que l'État lui-même a des difficultés à intégrer la disparition de cette étape d'accord préalable de son processus d'instruction et de décision. Ainsi, il est indiqué :

- au 1.2.2 du présent projet de cahier des charges que « *l'accord préalable de principe pourra être demandé et accordé sans attendre la finalisation de cette phase de consultation publique formelle mais sera conditionné à son résultat.* »

- au 2.1 du présent projet de cahier des charges que « *le dossier final complet ne lève pas l'ensemble des réserves conditionnant l'accord préalable de l'État*. »
- au 2.3 du présent projet de cahier des charges que « *la description de la structure juridique chargée du déploiement du réseau sur la zone concernée, ainsi que de la gouvernance du projet si celle-ci n'est pas encore mise en place dans le cas d'une demande d'accord préalable de principe* »

L'Avicca a toutefois conscience que, dans certains cas particuliers, cette étape n'est pas indispensable. Aussi, l'association demande à ce que cette étape soit maintenue uniquement sur demande de la collectivité.

5 Dispositions nouvelles à prévoir

Comme indiqué en préambule, Orange a annoncé qu'il allait décommissionner le réseau téléphonique cuivre à partir de 2023 et au plus tard en 2030. Or à date, certains RIP ne savent pas comment parvenir à ce 100% FttH, du fait des coûts particulièrement élevés de certains raccordements liés à la topographie ou à la dispersion de l'habitat. Étant ici précisé que cette impossibilité se base non pas sur l'actuel projet de cahier des charges, mais sur les paramètres des anciens cahiers des charges.

Il conviendrait donc que l'État prévoit un dispositif particulier, exclusivement réservé aux RIP, permettant de traiter les raccordements longs, complexes, que ce soit par la fibre – solution préférentielle – ou par une technologie alternative. Le dispositif doit être rapidement mis en place, le décommissionnement démarrant 3 ans seulement après l'application théorique du nouveau cahier des charges.

Ce point est essentiel s'agissant de l'atteinte du 100% FttH.