

**Projet de feuille de route
pour
Une stratégie nationale de déploiement du Très haut débit**

Réponse de l'AVICCA

L'AVICCA se félicite que le projet de « feuille de route » comprenne de nombreuses orientations positives, qui correspondent à ses demandes, tant pour les déploiements d'initiative privée que d'initiative publique. En particulier la problématique de « l'extinction du cuivre » est clairement reconnue comme « centrale et stratégique ». Elle regrette toutefois le maintien de la frontière dessinée précédemment entre les zones rentables ou non, et rappelle qu'une bonne articulation public/privé peut prendre une forme qui se retrouve dans de nombreux secteurs d'intérêt général : le marché public. Celui-ci concilie le respect d'exigences de service public clairement définies (comme la couverture territoriale) et l'initiative privée qui y répond dans ses conditions de rentabilité et avec ses compétences, le tout avec de très forts encadrements (concurrence, possibilités de subventions...) et de réels engagements de part et d'autre.

Au total, les propositions sont susceptibles d'améliorer l'économie des déploiements des collectivités sur les trois points majeurs : en premier lieu les recettes propres via l'extinction du cuivre, ainsi qu'une diminution des besoins de subvention et une meilleure appréhension du risque, en deuxième lieu les aides via une meilleure péréquation nationale, en troisième lieu les financements via l'accès aux fonds d'épargne conventionnée.

L'AVICCA se prononcera au vu des mesures concrètes correspondant aux orientations retenues. Elle formule ci-dessous des remarques et propositions sur les principaux axes de ce projet de feuille de route, et transmettra les points soulevés par ses adhérents qui peuvent alimenter les suites de la réflexion et illustrent la diversité des territoires.

1 Instituer le copilotage public avec les collectivités

Les tâches de pilotage à assumer sont nombreuses. Elles nécessitent une forte réactivité, des crédits d'étude, une équipe pluridisciplinaire, à l'écoute de très nombreux acteurs. Elles sont aussi limitées dans le temps, celui de la transition d'une boucle locale héritée d'un monopole, ouverte par la régulation, à une mosaïque d'acteurs qu'il faut coordonner. **Il faut créer une mission ad hoc pour piloter le passage au Très haut débit, sous forme d'établissement public.**

Les collectivités vont devoir assumer la moitié des besoins de subvention, la totalité du risque de construction et de celui d'exploitation de la boucle locale sur 80% du territoire. Qu'elles soient associées au pilotage global du dossier est plus que légitime. **Les collectivités doivent donc être représentées dans la gouvernance de l'établissement public.**

Le document préconise la création d'une nouvelle instance locale pour améliorer la planification, le « Comité local d'aménagement numérique ». Il est indéniable qu'il faut donner de la visibilité sur les projets, améliorer leur articulation et rendre compte de l'avancement de l'aménagement numérique. Cependant, il existe déjà un échelon « planificateur », celui du SDTAN, et un autre (éventuellement différent) pour la réalisation effective (le ou les maîtres d'ouvrage des RIP). Dans de nombreux cas, l'ensemble des parties intéressées est déjà dans la gouvernance (syndicats mixtes regroupant région, département et intercommunalités). Par ailleurs le projet de loi sur la décentralisation prévoit l'existence d'une conférence territoriale. S'il convient effectivement d'associer les collectivités concernées, le mode d'organisation optimal dépend largement du schéma choisi.

La vérification que l'amélioration du cadre permet effectivement de passer au Très haut débit en dix ans sera faite via sa prise en compte dans les Schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique, qui seront sans doute révisés une fois tous ces paramètres connus. **L'AVICCA demande une « clause de rendez-vous » régulière, avec l'ensemble des acteurs, pour adapter le dispositif national.**

2 Soutenir fortement les Réseaux d'initiative publique

Les propositions d'amélioration des aides pour mieux correspondre aux priorités (zones à mauvais débit, entreprises, services publics) sont à souligner, ainsi que la prise en compte du fait que certaines collectivités doivent prendre en charge une part plus importante de leur population. L'annonce de l'alimentation pérenne d'un fonds à partir de 2014 est évidemment très importante pour rassurer les collectivités sur le soutien à long terme de l'Etat dans un contexte général plus que tendu, même si l'origine du financement n'est pas précisée. L'accès à des emprunts à partir des fonds d'épargne est également une très bonne mesure, compte tenu des aléas des financements classiques des collectivités.

Toutefois ces orientations doivent être très rapidement confirmées par des propositions précises pour allier efficacité et équité :

- **un délai maximal d'un an pour finaliser le mécanisme permettant de déclencher l'extinction du cuivre**, au niveau local ou national, avec la juste indemnisation correspondante. En effet, l'incertitude majeure actuelle fait courir un risque aux collectivités qui se lancent (ainsi qu'aux opérateurs alternatifs) ne peut perdurer. L'expérimentation de Palaiseau est importante, et l'AVICCA demande à être associée à son suivi. Des expérimentations complémentaires seraient également utiles (cas d'un opérateur privé autre que le propriétaire de la boucle locale cuivre, ou public déployant du FTTH, zone rurale etc).
- **une aide globale de l'Etat qui ne saurait être inférieure à la moitié des besoins de subventions publiques, et la vérification de la justesse des nouveaux barèmes d'aides.** Une manière de vérifier cette proportion rapidement serait de tester les nouveaux critères aux projets déposés (les onze projets qui ont fait l'objet d'une notification, et ceux en instruction). L'AVICCA sera particulièrement attentive à l'effectivité de la péréquation nationale relativement aux collectivités qui doivent assumer une plus grande part de population à prendre en charge.
- **la reprise immédiate des instructions de dossiers, et un assouplissement permettant aux collectivités qui sont en attente depuis plusieurs mois de lancer leurs procédures.**

- **des possibilités d'emprunt suffisantes pour couvrir cette nouvelle charge des collectivités, à longue maturité, différé de remboursement et taux bonifiés.**

Pour les immeubles neufs, il est indispensable d'arrêter la construction de nouveaux réseaux en cuivre dans les zones où le FTTH devient opérationnel dans des délais compatibles avec l'occupation des locaux. Les surcoûts d'un double réseau pèsent sur les propriétaires d'immeubles, privés ou sociaux, sur les collectivités qui aménagent (surdimensionnement des infrastructures pour des câbles en cuivre qui sont de grande taille par rapport à la fibre), et sur tous les utilisateurs du réseau national en cuivre. **Cet impératif doit être pris en compte dans les dispositions du prochain Service universel** (qui aurait dû être mis en place début 2013), **la régulation, et les négociations nationales avec France Telecom.**

Pour les immeubles existants, les opérateurs et certaines collectivités constatent des difficultés de négociation pour les conventions de fibrage, en particulier pour les bailleurs sociaux, qui peuvent être source de retards. Les gestionnaires de patrimoines sociaux peuvent avoir certaines exigences (traitement similaires de leur parc, prise en compte de besoins futurs sur la gestion du patrimoine et des consommations énergétiques ou de fluides...). **Une rencontre nationale entre opérateurs et représentants des bailleurs sociaux, à monter rapidement, doit permettre de rapprocher les points de vue et de lever les freins au passage de la fibre optique.**

Sur la montée en débit, il convient que le dispositif favorise les projets structurants qui permettent de soulager temporairement la fracture numérique à moindre coût, afin de passer le plus rapidement possible au FTTH. Le dispositif envisagé d'aide pour l'équipement satellite (aide à l'équipement individuel) doit être neutre vis à vis d'autres solutions hertziennes terrestres (pas d'aide envisagée à l'équipement individuel, mais aide au réseau de collecte).

Il est nécessaire d'approfondir les possibilités de réutilisation des réseaux câblés qui sont clairement en délégation de service public, afin d'arriver à une égalité de droits et de devoirs en termes de neutralité, d'accès au génie civil et aux financements par rapport au FTTH, et de faciliter leur passage au cadre général des réseaux d'initiative publique (L.1425-1 du CGCT).

Pour les aides, il conviendra de tenir compte des spécificités des territoires, notamment pour l'Outre-Mer. A titre d'exemple, établir un réseau de collecte est particulièrement coûteux dans des situations d'insularité ou dans des territoires ruraux où les câbles ont été posés usuellement en pleine terre, sans fourreaux ni poteaux qui pourraient être réutilisés.

Le document indique que les initiatives publiques permettront d'apporter du très haut débit à 2 millions de foyers d'ici 2 ans. Il ne faut cependant pas faire abstraction des délais incompressibles qui s'imposent aux collectivités (marchés publics, construction des réseaux) et de ceux qui sont en amont (instruction des dossiers pour obtenir les aides de l'Etat).

Le pilotage devra prendre en compte l'existence de réseaux d'initiative publique afin de minimiser les impacts d'une « deuxième génération » de RIP sur les contrats en cours.

Pour la commercialisation des RIP, chaque collectivité locale est aujourd'hui totalement dépendante des trois principaux Fournisseurs d'accès à internet, qui détiennent 90% du marché national. Contrairement aux opérateurs verticalement intégrés, qui peuvent faire migrer leur base client sur leur nouveau réseau, les projets de collectivités ne disposent pas de levier concurrentiel sur le marché de détail pour commercialiser leurs réseaux. Il faut éviter le risque de brader le réseau avec des droits d'usage de très long terme pour s'assurer de la présence des opérateurs, mais tenir compte aussi de l'économie de tous les acteurs, y compris ceux qui ont besoin d'offres activées ou à la ligne. Il faut également prendre en compte l'évolution à long terme des coûts du cuivre. **Une étude nationale doit aider à calibrer les tarifs de commercialisation des RIP pour cette période de démarrage**, en attendant les données sur l'extinction du cuivre.

3 Contrôler les déploiements privés et veiller à ce qu'ils répondent aux priorités

Concernant les déploiements privés, il est positif que l'Etat se donne des moyens de suivi (observatoire avec données extractibles par les collectivités) et soit aux côtés des collectivités par des conventions tripartites, dans un mécanisme précis et vérifiable des intentions de déploiements. Toutefois ce cadre ne permet toujours pas de parler de véritable « engagement » privé, puisqu'il n'est prévu aucune sanction en cas de non réalisation des intentions. L'absence de remise en cause de la zone AMII, alors même que les opérateurs privés ont vu leurs chiffres d'affaires diminuer et que certains ne cessent d'exercer un chantage à l'emploi à chaque occasion pose évidemment question.

Sur la zone AMII, l'AVICCA relève qu'aucun bilan n'est dressé par la Mission THD de la tenue des intentions d'investissements des opérateurs ; le flou de ces intentions et l'insuffisance de pilotage de l'Etat n'est pas pour rien dans cette absence. Elle tient à faire part de nombreux signaux venant de ses membres sur le peu d'avancement concret dans un certain nombre de communes (seulement des études engagées et pas de travaux, ou couverture seulement jusqu'aux grands immeubles etc).

Par ailleurs, deux ans après leur déclaration d'intention d'investissements, les opérateurs ont mieux pris la mesure des contraintes de déploiements (coût des raccordements de l'utilisateur final en pavillonnaire, implantations sur la voirie, passage dans les infrastructures existantes), du co-investissement effectif et de la commercialisation. **Si l'ensemble de ces facteurs devait les amener à réduire leurs ambitions, ce qui peut se comprendre, l'honnêteté vis à vis de l'Etat et des collectivités, et par delà vis à vis de tous les utilisateurs qui sont aussi leurs clients, serait que les opérateurs concernés le signalent sans délai, afin d'en tirer toutes les conséquences.**

Sur la zone très dense, le bilan de l'ARCEP publié en décembre 2012 montre qu'il n'y a pratiquement que les immeubles de plus de douze logements et situés dans les IRIS denses qui ont été fibrés. Le document évoque à ce sujet qu'il faudra « veiller à la bonne coordination et à la couverture homogène » et n'évoque comme moyen que des travaux à mener avec l'ARCEP et l'Autorité de la Concurrence, c'est à dire qu'il ne semble pas envisagé que les opérateurs manifestent leur intérêt d'investissement dans cette zone, avec un planning contrôlable. **Les conventions de programmation et de suivi des déploiements et l'observatoire à mettre en place doivent concerner la zone très dense.**

Enfin, la feuille de route rappelle clairement les priorités publiques (zone à mauvais débit, desserte des professionnels publics ou privés), annonce des améliorations pour l'atteinte de ces objectifs pour les aides nationales hors zone AMII et zone très dense, mais ne propose rien sur ces objectifs dans les communes concernées. Or il est patent que ces priorités n'ont pas été prises en compte dans le programme des opérateurs privés : **zones à mauvais débit traitées dans la phase 2015-2020 et absence totale d'intentions d'investissements en FTTO. Faute de prise en compte de ces priorités et d'engagements véritables, il est plus que probable que les collectivités concernées continueront d'intervenir en zone AMII.**

4 Accélérer les travaux de standardisation

L'harmonisation des réseaux est un impératif reconnu. A ce sujet **l'AVICCA s'alarme des retards pris ces derniers mois dans les discussions sur la zone moins dense concernant les aspects techniques, et des blocages pour la prise en compte des offres activées dans les travaux communs sur les systèmes d'informations et les processus opérationnels.**

Cette harmonisation doit toucher également tout ce qui permet les échanges entre les acteurs, dans le domaine des Systèmes d'Information mais aussi des SIG (modèle conceptuel de données sur les infrastructures et les réseaux...).

Cette standardisation est à discuter entre les acteurs, mais le pilotage doit impulser les structures ad hoc, trancher rapidement si le consensus ne peut s'établir et accompagner ce mouvement par ses recommandations, publications, et ses pouvoirs de normalisation. Il ne faut pas oublier que ceci concerne non seulement les nombreuses collectivités agissantes et les opérateurs, mais aussi des milliers de maîtres d'œuvre et d'ouvrage pour les immeubles neufs. Cette standardisation est essentielle pour simplifier la formation de la main d'œuvre nécessaire à ce grand chantier « non délocalisable ».

Le groupe de travail sur les SIG de l'AVICCA, avec le CETEO, AFIGEO et l'ARCEP, a confirmé **l'impérieuse nécessité de mettre en place une base adresse fiable, unifiée et géolocalisée.** Les opérateurs utilisent par défaut une base privée, dont il a été montré qu'elle présentait de graves distorsions avec la réalité, portant parfois sur des centaines de logements ou locaux. Il en résulte des aléas économiques importants entre les études et la réalisation pour les porteurs de projets publics ou privés. Inversement, la réalisation d'un nouveau réseau de desserte qui doit aller jusque dans les logements est l'occasion d'organiser une remontée d'informations par les opérateurs pour préciser cette base adresse. Cette base pourrait être utilisée par d'autres acteurs publics (notamment les SDIS) et serait utile pour tous les acteurs qui utilisent la géolocalisation. Elle nécessite un travail préalable de l'IGN, en articulation avec les identifiants Hexacle de la Poste pour assurer la transition, qu'il convient de financer et réaliser en 2013.

5 Conforter rapidement la « feuille de route » au niveau législatif

Les discussions autour des premiers déploiements ont montré certaines carences des textes actuels. Par ailleurs, **il est important pour les collectivités que les dispositions essentielles du passage au Très haut débit soient gravées dans la législation.** Aussi des dispositions législatives doivent être prises, par exemple :

- alimentation pérenne et gouvernance partagée du fonds permettant une véritable péréquation nationale ;
- possibilité d'inscrire les participations aux syndicats mixtes dans les sections d'investissement (éventuellement en loi de finances) ;
- dispositions proportionnées sur la complétude des réseaux ;
- précisions sur les droits et obligations des opérateurs et propriétaires d'immeubles ;
- meilleure articulation des interventions des collectivités (cohérence des interventions avec les SDTAN, possibilité de confier l'exploitation à un autre échelon de collectivité...) à débattre éventuellement dans le projet de loi sur la décentralisation ;
- prise en compte des spécificités des RIP et des collectivités dans la régulation.

6 Développer les usages et les services avec les débits nécessaires

La feuille de route sur les réseaux est à articuler avec l'ensemble des politiques numériques qui doivent être évoquées dans le séminaire gouvernemental de février 2013, et que les collectivités mettent également en œuvre sur leurs territoires. **Il est nécessaire de mettre en place de grandes politiques nationales sur la santé, l'éducation, la e-inclusion, mais aussi d'aider les expérimentations locales reproductibles et en tirer le bilan** (à commencer par les projets aidés au titre des investissements d'avenir).

Le document ne lève pas l'ambiguïté du programme national quant à l'objectif à terme, dans la mesure où il distingue « très haut débit » et « fibre optique jusqu'à l'utilisateur » (ou équivalent par un réseau câblé), et où il ne définit pas le « très haut débit ». Le changement de définition opéré par l'ARCEP fin 2012 a ainsi permis de doubler le nombre d'abonnés au « très haut débit » en abaissant le seuil de la voie descendante à 30 Mbits, en correspondance avec la définition européenne. Cependant des études montrent que de nombreux critères rentrent en jeu pour définir un véritable « très haut débit » pour certains usages qui se généralisent. Ainsi une récente étude allemande fixe comme minimum, pour la santé, une voie remontante d'au moins 6 Mbits avec une grande qualité, ou de 100 Mbits pour pouvoir travailler chez soi. Il est évident qu'une solution qui limite fortement les volumes d'échanges (3 ou 4G, satellite) ne peut correspondre à une définition pérenne du très haut débit, c'est à dire à un standard acceptable en 2022. **Il faut parvenir à un consensus sur les usages critiques du Très haut débit à moyen terme pour les diverses catégories d'utilisateurs (particuliers, entreprises, services publics...) afin de raisonner véritablement en termes d'aménagement du territoire.** Ce travail collectif devrait être mené en 2013 afin d'éclairer tous les acteurs sur les objectifs et d'aboutir à une définition précise. Si le réalisme impose de savoir utiliser à bon escient des technologies alternatives, l'AVICCA rappelle que la seule qui permet d'envisager d'absorber toutes les évolutions de service dans le long terme est la fibre optique jusqu'à l'utilisateur.