



TRÈS HAUT DÉBIT

Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

**Rapport d'information de M. Yves Rome, sénateur de l'Oise
et de M. Pierre Hérisson, sénateur de la Haute-Savoie**

Rapport n° 364 (2012-2013)

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, présidée par M. **David Assouline** (Soc – Paris), a souhaité évaluer les compétences attribuées aux collectivités territoriales dans le champ de l'équipement numérique du pays. Pour ce faire le rapport d'évaluation présenté par MM. **Pierre Hérisson** (UMP – Haute-Savoie) et **Yves Rome** (Soc – Oise) lors d'une réunion tenue en commun avec la commission du développement durable dont le Président est M. **Raymond Vall** (RDSE – Gers), présente une évaluation plus globale de la politique de modernisation des infrastructures numériques. Il conclut qu'à l'heure où le Président de la République a fixé à dix ans le terme de l'équipement du pays en très haut débit, le scénario du succès reste à écrire et propose les solutions adaptées à l'indispensable acclimatation de la nouvelle infrastructure.

Un modèle réglementaire ...

► Le « Programme national très haut débit » (PNTHD) a été rendu public à parti de juin 2010 après l'édition par l'ARCEP du cadre réglementaire appelé à régir l'économie du réseau de nouvelle génération.

Le PNTHD s'appuyait sur deux piliers :

■ **une séparation du territoire en deux grandes zones** correspondant, la première, à la zone d'intérêts privés (148 grandes villes de la zone très dense et une zone dense où les

opérateurs privés ont manifesté des intentions d'investissement – zone AMII) d'où l'investissement public était évincé de fait, la seconde à une zone d'intervention publique couvrant la majorité de l'espace français et 40 % des logements ;

■ **la capacité de l'écosystème des opérateurs en ses équilibres du moment à investir** de sorte que la nouvelle infrastructure soit effectivement déployée en 15 ans.

... qui s'est révélé inefficace ...

a) Un investissement poussif et peu exploité

► L'investissement n'est pas à la hauteur de ce que nécessite l'objectif d'équipement. Le réseau de collecte est incomplet ; quant aux investissements dans la boucle locale, malgré les progrès affichés (le passage de 1,350 millions à 2 millions de prises éligibles entre septembre 2011 et le troisième trimestre 2012), ils sont insuffisants (il faudrait en tripler, voire en quadrupler le rythme), souvent redondants (notamment la fibre se déploie dans les zones

déjà éligibles *via* le câble) et extrêmement concentrés géographiquement : il n'existe que 35 000 prises éligibles dans la zone AMII.

Par ailleurs, dans cette zone, les intentions d'investissement ne se concrétiseront pas (ce qui élèvera le besoin de financement public du programme) et plusieurs constats (dont celui de l'incohérence entre les fibrages verticaux et les autres équipements) conduisent à attribuer à la gestion de l'investissement des effets négatifs pour la satisfaction des consommateurs, du moins à court terme.

Dans ce panorama, les réseaux d'initiative publique (RIP) qui avaient beaucoup contribué au passage au haut débit s'ils suivent pour le FttH un rythme rapide d'élaboration sont confrontés à des aléas considérables si bien qu'en pratique leur exploitation est encore rare tandis que les risques pesant sur l'investissement public sont considérables. Le très faible taux de consommation des crédits du « fonds pour la société numérique » (FSN) créé pour accompagner le PNTHD en témoigne.

Au total, dans un monde du THD où l'Europe est à la traîne, la France décrocherait : elle se situerait à la 23^{ème} place des pays européens.

b) Un résultat prévisible au vu des limites du cadre de l'innovation

Ces retards peuvent être imputés à un modèle qui n'est pas adapté à la diffusion d'une innovation radicale.

La logique de la régulation (concurrence dans la zone dense ; monopole ailleurs), même avec les nuances qui lui ont été apportées (la mutualisation, le cofinancement), a été prise en défaut par les faits (les positions des acteurs et la structure de l'offre).

Le modèle a « dégénéré » en une superposition sous-optimale d'un oligopole déséquilibré (celui des opérateurs privés) et d'un monopole contrarié (celui des collectivités territoriales).

Avec une offre ainsi structurée, l'investissement est bloqué ou, quand il est mis en œuvre, sert des priorités stratégiques qui ne sont pas celles du régulateur (elles sont plutôt motivées par l'élimination, sous contrainte financière, des concurrents) ou se trouve exposé à des risques commerciaux sévères. Ces risques sont d'autant moins acceptables qu'ils sont encourus par les collectivités locales et mettent en cause les intérêts financiers publics.

...et qu'il faut améliorer

► Les expériences des grands équipements passés ainsi que les leçons de l'analyse économique (le modèle d'innovation schumpétérien, l'analyse microéconomique des marchés, la théorie des jeux et l'évaluation de l'efficacité des marchés financiers tracent les pistes à suivre pour sortir de l'impasse créée par un paradigme qui est largement d'inspiration européenne.

Il faut apporter au système les coordinations qui lui font défaut dans une perspective de coopération afin d'instaurer par un cadre réglementaire optimisé un jeu gagnant-gagnant.

Le programme doit être financé et son pilotage organisé. A défaut d'une modification radicale du modèle, les instruments de la politique

publique doivent être précisés et résolument mobilisés.

► Une modification radicale du modèle consisterait à assurer la coordination des investisseurs dans un organe intégré – comme cela avait été envisagé initialement. Une solution quasi-équivalente serait de conclure un « grand contrat » amplifiant et rationalisant la logique des accords, trop incomplets à ce jour, passés entre les investisseurs. Le THD vaut bien un *New Deal* du numérique.

► A défaut, le scénario du succès devra être écrit en trois chapitres : la formulation d'une politique technologique claire et ambitieuse ; l'instauration d'un cadre économique et financier cohérent avec l'objectif de la politique publique ; la réunion des arrangements nécessaires à un État stratège.

La formulation d'une politique technologique claire et ambitieuse

► Les investissements nécessaires à la couverture du territoire en THD sont lourds et partiellement irréversibles. Le choix de favoriser une multiplicité d'équilibres technologiques, à la discrétion des planificateurs locaux, pour être réaliste et offrir des marges d'appréciation, ne doit pas hypothéquer l'innovation. Ainsi, il doit

être concilié avec les équilibres dont elle a besoin pour se diffuser sans gaspillage. Une rigoureuse planification des choix technologiques s'impose, en tenant compte d'un objectif prioritaire de rejoindre la « frontière technologique » qu'offre seule en l'état la « fibre pour tous ».

Les volets industriels et économiques du programme appellent une planification soignée afin d'élever le multiplicateur d'investissement et de maximiser les gains de productivité résultant de l'innovation. La France doit reconquérir une position de primo-investisseur dans les infrastructures du THD et convertir ses gains de compétitivité en s'assurant d'une réelle ouverture et harmonisation des marchés tiers, notamment européens. Les acteurs de

l'écosystème doivent être récompensés à raison de leur propension à innover. Une véritable politique des usages doit être mise en place. Dans la sphère de la production publique, elle peut aboutir à des gains de productivité particulièrement essentiels dans une période de retour à l'équilibre budgétaire qui, à terme, devrait autofinancer l'investissement dans le THD.

Instaurer un cadre économique et financier cohérent

► Le cadre réglementaire handicape les investisseurs les plus disposés à investir, en dépit des dispositifs prévus par le régulateur pour conférer à leurs investissements un effet de levier important. Cette situation est sous-optimale et contrarie l'équité qui voudrait que l'investisseur le plus conciliant soit récompensé.

Il convient de remédier aux déséquilibres économiques de ce modèle : le monopole des RIP doit être conforté par l'extinction du réseau concurrent ; l'inégalité de puissance commerciale des collectivités territoriales, qui ne sont « qu'opérateurs d'opérateurs » doit être compensée par une régulation géographique susceptible d'augmenter l'effet d'entraînement de l'investissement public ; les stratégies d'investissement des opérateurs privés doivent être mieux coordonnées et les investisseurs de bonne foi doivent être gratifiés. Cette dernière exigence doit être appliquée en considérant séparément et ensemble chaque segment de l'offre numérique.

► Le besoin de financement du THD est en partie incertain et, avec lui, la structure de financement (répartition entre investissement public et privé, parts respectives de l'autofinancement de l'emprunt et de la subvention). Les coûts du programme doivent être clarifiés ainsi que le niveau du besoin de financement public prévisionnel. En l'état, l'éventail des estimations est large puisqu'il va de 20 à 37 milliards d'euros.

Sous cette réserve, le besoin de financement public doit être couvert avec une double préoccupation d'efficacité et d'équité.

Le THD n'est aujourd'hui pas financé. Il faut doter le fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT) d'une ressource pérenne et dynamique. Plusieurs pistes sont proposées dans le rapport avec pour guides quelques principes : la taxation des passagers clandestins des réseaux numériques, l'adaptation de la ressource à un système de prix qui fonctionne mal et sacrifie les générations futures, la considération pour la situation fiscale réelle des opérateurs ...

Il est important de comprendre que la chute des prix des abonnements qui fait de la France le pays où, de loin, ceux-ci sont commercialisés au prix le plus bas, n'est pas cohérente avec une maximisation de l'utilité intertemporelle des consommateurs. Sans doute certains opérateurs devraient-ils faire des progrès d'efficacité et mieux affecter leurs marges. Mais il serait justifié que l'État veille plus activement à la soutenabilité des investissements de l'écosystème en modifiant le cas échéant le fonctionnement du système de prix.

Les interventions du FANT doivent être optimisées et respecter une vocation égalitaire. Il faut impérativement vérifier que les soutiens financiers et les innovations économiques sous-jacentes à la régulation soient cohérents : il serait absurde de lever l'impôt pour des investissements que la régulation n'aurait pas viabilisés. La péréquation doit être au centre du dispositif d'autant que la politique d'équipement est une politique nationale susceptible d'élever les ressources financières de l'État. Un taux de participation de l'État de 50 % de l'effort public d'investissement est un strict minimum car, en réalité, la neutralité fiscale ne devrait pas être atteinte à moins de 90 % de taux de participation de l'État pour les investissements les plus coûteux.

Il devra donc être beaucoup plus élevé localement. Enfin, les intérêts financiers des collectivités territoriales doivent être préservés

et, à ce titre, il faut s'assurer des effets du fibrage sur le rendement des recettes locales de l'IFER.

Réunir les conditions du retour d'un « État-stratège »

L'État-stratège doit assurer la coordination coopérative du programme ce qui, en plus de son rôle économique et financier, suppose un jeu agile sur les instruments de pilotage de la politique publique.

► L'État stratège doit surmonter la myopie des marchés ce qui justifie pleinement qu'il stimule les ressources susceptibles de se placer à long terme.

► Le Parlement, et en particulier le Sénat comme représentant des collectivités territoriales, a une mission essentielle à ce titre : il doit être le « conseil de surveillance », doté d'une continuité d'action, de la politique publique sous revue, fonction qu'il est le mieux à même d'exercer efficacement en pleine légitimité.

► L'État stratège doit être le protecteur des investisseurs et, en particulier, des collectivités territoriales. En préservant leurs capacités

d'initiative, il doit veiller à leur coordination et à assurer toute la dynamique et la portée nécessaires aux solutions de planification territoriale. Il doit faire en sorte que l'information des collectivités locales sur l'état des réseaux et les offres qui les accompagnent soit effectivement complète ce qui suppose des progrès considérables de transparence dont le rapport dessine les contours possibles.

► L'État-stratège doit aussi superviser les engagements d'investissements des partenaires. Une formalisation effective de ces engagements doit intervenir et l'État doit stabiliser les anticipations des investisseurs en réduisant le plus possible les aléas.

► La coordination des investisseurs devrait être institutionnalisée dans un établissement public ad hoc doté des compétences de pilotage du programme où la participation des différents partenaires serait assurée.



Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

<http://www.senat.fr/commission/capl/index.html>

Président
David ASSOULINE
Sénateur (Soc, Paris)



Rapporteur
Yves ROME
Sénateur (Soc, Oise)



Rapporteur
Pierre HÉRISSEON
Sénateur (UMP, Haute-Savoie)



Le présent document et le rapport complet n° 364 (2012-2013) sont disponibles sur internet :