



326

NUMÉRO

Vendredi 6 février 2009

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

CONDITIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT NUMÉRIQUE DES TERRITOIRES

SAISINE GOUVERNEMENTALE

RAPPORTEUR :

ANDRÉ MARCON

AU NOM DE LA SECTION DES
ÉCONOMIES RÉGIONALES ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

PRÉSIDIÉE PAR

HUBERT-MARIE GHIGONIS

En 20 ans, les besoins en TIC ont explosé. Mais la fracture numérique apparue avec le déploiement du haut débit risque de s'aggraver avec l'arrivée du très haut débit.

Si aujourd'hui, la technique de l'ADSL permet de couvrir théoriquement plus de 98 % de la population, des pans entiers de territoire restent mal desservis. Quant au très haut débit, il ne concerne que quelques milliers de foyers dans les zones denses et, selon l'Assemblée des régions de France (ARF), si rien n'est fait dès maintenant, seuls 40 % des habitants y auront accès en 2020.

À travers la réduction de cette fracture, l'objectif est de promouvoir le développement économique des territoires par une politique de solidarité nationale, territoriale et sociale.

Offrir le haut, puis le très haut débit, à tous et partout est un enjeu stratégique pour notre pays.

Y parvenir réclame une intervention publique forte, fondée sur le partenariat entre tous les acteurs (État, collectivités et opérateurs privés), la coordination pour une cohérence des actions, la mutualisation pour un partage des coûts, la péréquation pour un déploiement équilibré et équitable.

Assemblée plénière
des 10 et 11 février 2009

Avertissement : cette note d'Iéna présente le projet d'avis qui sera examiné par l'assemblée plénière des 10 et 11 février 2009.

A - FAIRE DU HAUT ET TRÈS HAUT DÉBIT UNE PRIORITÉ NATIONALE

Les TIC favorisent l'accès à la connaissance, participent à l'amélioration de la vie quotidienne des particuliers et à la compétitivité des entreprises. Elles rendent possible le maintien d'activités dans certaines zones, notamment rurales. La disponibilité de réseaux performants et d'offres concurrentielles haut débit sur un territoire permet de promouvoir son attractivité.

Investir dans des réseaux numériques doit être une priorité nationale.

C'est aussi maintenir ou renforcer notre capacité de croissance et contribuer à faire redémarrer notre économie dans un contexte affecté par la crise : toute nouvelle mesure de relance économique devra intégrer les investissements sur ces réseaux.

B - SATISFAIRE LES BESOINS D'AUJOURD'HUI POUR PRÉPARER L'AVENIR

1.1. Le calibrage des besoins

➤ Le plan France numérique prévoit, en 2012 et pour tous, un droit d'accès à Internet, opposable, pour un débit minimum de 512 kb/s, ce qui correspond au plancher de l'ADSL. Il ne peut s'agir d'une orientation stratégique compte tenu de la rapidité des évolutions.

Le CESE propose de redéfinir les débits :

- **Minimum : 2 Mb/s, connexion permanente et forfaitaire pour tous,**
- Haut débit : 10 Mb/s, permettant le *triple play* et la convergence TV-TIC,
- Très haut débit : jusqu'à 100 Mb/s pour les gros utilisateurs (entreprises, collectivités...).

➤ Le CESE estime que tous les acteurs (État, collectivités, opérateurs) doivent investir ensemble et dès maintenant pour ***aller vers le très haut débit, avec comme objectif un accès pour tous dans les 10 ans.***

1.2. Les orientations pour les investissements sur les réseaux

➤ Si les dorsales disposent en métropole d'une réserve de capacité, la situation est différente dans les territoires ultramarins. Le CESE soutient la défiscalisation des câbles sous-marins prévue par la loi pour le développement de l'Outre-mer.

➤ Sans réseaux de collecte comme appui, toute action sur la desserte est économiquement fragile. Les collectivités territoriales devront continuer à jouer un rôle déterminant dans leur déploiement.

➤ Sur la boucle locale, améliorer l'accès au haut débit suppose de réduire la longueur de la ligne cuivre qui va jusqu'à l'utilisateur pour accroître les performances. Quant au déploiement du très haut débit, il réclame une intervention publique pour anticiper l'action du marché et éviter la constitution d'un monopole privé sur la boucle locale optique.

1.3. Les choix technologiques

➤ Si généraliser partout et tout de suite la fibre optique n'est pas réaliste, en revanche vouloir l'amener au plus près des abonnés dans un délai inférieur à 10 ans est un objectif possible. Pour le CESE, c'est un impératif.

➤ L'ADSL constitue une technologie transitoire dont il convient d'accroître les performances dans un premier temps. Le CESE propose de développer la solution DSL Fibre qui permet de prolonger la fibre jusqu'au sous-répartiteur et ainsi d'apporter 10 Mb/s à chaque abonné tout en restant compatible avec le dégroupage. Quant à l'hertzien, il demeure pertinent dans les zones où la mise en place d'infrastructures en fibre est difficile.

➤ La disparition de la télévision analogique va libérer des fréquences basses - le « dividende numérique » - adaptées pour couvrir les zones peu denses. C'est une opportunité historique. Elle doit être utilisée pour développer le haut débit mobile. Une fréquence libre et gratuite pourrait être réservée pour compléter le haut débit fixe dans les zones isolées.

1.4. Les coûts

Le génie civil représente plus de la moitié des coûts de déploiement des réseaux.

➤ Pour terminer la couverture en haut débit, de 500 M€ à 1 Mrd€ sont encore nécessaires car il s'agit de desservir les zones les moins faciles d'accès.

➤ Pour développer le très haut débit, les coûts seront multipliés par 10 : entre 40 et 50 Mrd€ Selon l'ARF, offrir le très haut débit sur l'ensemble du territoire nécessitera un financement public de l'ordre de 1 Mrd€ par an pendant 10 ans.

C - CONSOLIDER LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Depuis la loi de 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, les collectivités territoriales peuvent devenir opérateurs de réseaux. Celles qui sont intervenues ont favorisé une pluralité d'offres haut débit, facilité la desserte des zones d'activité, fait baisser les tarifs. Mais toutes n'ont pas les mêmes moyens, les mêmes compétences ni les mêmes besoins à satisfaire.

Pour renforcer leur rôle et coordonner leurs interventions, il convient de :

➤ ***Systématiser les actions de sensibilisation*** et davantage les informer sur les structures d'appui technique existantes comme le CETE de l'Ouest.

➤ ***Généraliser les schémas directeurs***, indispensables à toute stratégie. Réalisés au niveau régional - la région jouant un rôle de coordonnateur, voire de chef de file - ces schémas devront être obligatoires, articulés entre eux et avec les documents prospectifs d'urbanisme, opposables à l'ensemble des opérateurs et collectivités.

➤ **Inciter les collectivités à se doter d'outils de gouvernance.** Des syndicats mixtes, regroupant tous les échelons territoriaux, devraient être créés de préférence au niveau régional. Dédiés aux TIC ou issus des syndicats d'électricité, ils seraient chargés d'élaborer les schémas de déploiement des réseaux, d'assurer la maîtrise d'ouvrage et de négocier avec les opérateurs privés.

➤ **Préférer la création de Réseaux d'initiative publique (RIP)** - qui permet aux collectivités de mieux maîtriser les réseaux - à l'octroi de subventions à des opérateurs et privilégier les projets d'une taille suffisante pour réduire les coûts tout en favorisant la péréquation locale.

➤ **Inviter chaque collectivité à s'informer sur tous les réseaux existant** sur son territoire (télécom, eau, énergie, assainissement...); prévoir systématiquement le passage des réseaux numériques à l'occasion des opérations de génie civil; lors des nouveaux déploiements de réseaux numériques, pousser à la mutualisation entre opérateurs et au co-investissement; dans tous les cas, viser la cohérence et l'aménagement du territoire.

D - UN ENJEU QUI JUSTIFIE L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT

1.1. Un État stratège, garant de l'intérêt général

Pour jouer pleinement ce rôle, il lui appartient de :

➤ **Faire prévaloir les critères d'aménagement du territoire** sur ceux de concurrence - par exemple pour l'attribution de la 4ème licence mobile.

➤ **Améliorer le cadre d'intervention des collectivités.** Le CESE propose d'inscrire dans la loi l'obligation d'élaborer des schémas numériques, de pousser à la généralisation des syndicats mixtes à l'échelon régional, de modifier les textes législatifs pour obliger les opérateurs de tous réseaux à poser des fourreaux supplémentaires lors des travaux qu'ils réalisent et d'harmoniser les normes pour les déploiements en fibre optique.

➤ **Accompagner les initiatives locales.** La place affectée aux infrastructures numériques dans les CPER et les programmes opérationnels européens devra être revue lors de leur révision en 2010. **La création d'un fonds national de soutien aux initiatives locales de l'ordre de 200 M€** permettrait en outre à l'État d'abonder les projets sur les territoires peu peuplés. Le CESE propose que ce fonds soit alimenté par l'affectation d'un pourcentage des recettes tirées du dividende numérique, évaluées à plus de 1,4 Mrd€

1.2. Optimiser la régulation tout en stimulant la concurrence

➤ **Imposer la mutualisation.** France Télécom a publié une offre permettant aux opérateurs alternatifs d'accéder à ses fourreaux : il conviendra de la rendre effective pour les collectivités dans des conditions incitatives. La LME a reconnu le principe de la mutualisation de la partie terminale des fourreaux :

son application est urgente car l'attente du cadre réglementaire conduit certains opérateurs à repousser les délais de leur plan de couverture.

➤ **Étendre les prérogatives de l'autorité de régulation.** Il importe de renforcer son rôle en matière d'aménagement du territoire et, à cet effet, d'impliquer davantage les collectivités dans sa gouvernance, par exemple en accroissant leur représentation dans le Comité des réseaux d'initiative publique. De même, il conviendra de réfléchir à la façon de donner à l'ARCEP le pouvoir d'agir au nom des utilisateurs.

E - LA BOUCLE LOCALE OPTIQUE : UN DÉPLOIEMENT QUI NE SE FERA PAS SANS PÉRÉQUATION

➤ **Une péréquation indispensable.** Toutes les collectivités n'ayant pas les mêmes capacités financières, le CESE propose de mettre en place un système de péréquation à l'image du FACE, créé lors de l'électrification du pays. Les objectifs devront en être clairement définis (réalisation sur tout le territoire d'une boucle locale optique en dix ans) et les besoins de financement périodiquement réévalués pour adapter les taux de prélèvement.

➤ **Une péréquation à deux niveaux.** Le fonds national serait alimenté par une ressource assise sur les abonnements de communications électroniques (téléphone fixe, téléphone mobile, internet) : un prélèvement mensuel moyen de 50 centimes d'€ modulé selon les services offerts, apporterait une ressource annuelle d'environ 600 M€ soit 6 Mrds en 10 ans. Ce fonds serait doublé d'un fonds de péréquation régional alimenté par des contributions des syndicats mixtes créés à l'échelon régional, prélevées sur leurs membres à hauteur de 10 € par an et par habitant, ce qui permettrait de dégager environ 600 M€ annuels, soit 6 Mrds en 10 ans.

➤ **Un fonctionnement à l'échelon régional.** Les conseils régionaux ou les syndicats mixtes recevraient la dotation régionale du fonds national et les ressources du fonds régional. Grâce à ces ressources, ils financeraient les investissements publics et, en tant que maîtres d'ouvrage, négocieraient des contrats à long terme avec les opérateurs privés.

➤ **Des critères en nombre limité.** Les aides du fonds national pourraient être réparties entre les régions selon leurs besoins d'équipement (longueur des boucles locales optiques à créer), leurs capacités de financement et l'absence d'initiatives privées. Quant à la péréquation régionale, elle devra être opérée sur la base des schémas régionaux en tenant compte de la nature des projets et des efforts déjà consentis par les collectivités.

NOTE FLASH

L'ADSL permet de couvrir théoriquement plus de 98 % de la population, mais nombre de territoires restent mal desservis. La fracture numérique risque de s'aggraver et, si rien n'est fait dès maintenant, le très haut débit ne concernera que 40 % des habitants en 2020. Investir dans les réseaux numériques est un *enjeu stratégique* et une *priorité nationale*.

Le CESE propose :

➤ **Une redéfinition des besoins à court terme**

- débit minimum à 2 Mb/s pour tous, haut débit à 10 Mb/s permettant le *triple play*, très haut débit pour les gros utilisateurs ;
- avec pour objectif un accès généralisé dans les 10 ans.

➤ **Le choix de la fibre optique, technique pérenne,** tout en :

- améliorant, de façon transitoire, les performances de l'ADSL par le recours à la technique du DSL Fibre ;
- développant le haut débit mobile grâce à l'opportunité historique que représente le dividende numérique issu de la disparition de la télévision analogique.

➤ **Un renforcement du rôle des collectivités locales** en les incitant à :

- élaborer des schémas numériques régionaux et se doter d'outils de gouvernance en créant à l'échelon régional des syndicats mixtes ;
- s'informer sur les réseaux de toute nature existant sur leur territoire, prévoir le passage de fourreaux supplémentaires lors de tous travaux de génie civil et pousser à la mutualisation entre opérateurs.

➤ **Un véritable engagement de l'État** à qui il appartient de :

- faire prévaloir les critères d'aménagement du territoire sur ceux de concurrence ; inscrire dans la loi l'obligation d'élaborer des schémas numériques ; veiller à la cohérence des réseaux et à l'application du principe de mutualisation ; étendre les prérogatives de l'ARCEP en ce qui concerne l'aménagement du territoire et les utilisateurs ;
- accompagner les initiatives locales en créant un fonds alimenté par un pourcentage des recettes tirées du dividende numérique.

➤ **Une péréquation à deux niveaux pour la boucle locale optique :**

- créer un fonds national alimenté par un prélèvement mensuel moyen de 50 centimes d'euros sur les abonnements (fixe, mobile, internet), modulé selon les services offerts ;
- le compléter par un fonds régional alimenté par des contributions des syndicats mixtes prélevées sur leurs membres (10 €/an et /habitant) ;
- répartir les aides du fonds national entre les régions selon leurs besoins d'équipement et leurs capacités de financement ; attribuer celles du fonds régional sur la base des schémas régionaux.

André MARCON

Né le 29 Juin 1950
à St Bonnet le Froid
(Haute-Loire)

Hôtelier, responsable
d'organismes professionnels
et gérant de société



Fonctions au CESE :

- Vice-président du Conseil économique, social et environnemental
- Membre du groupe des entreprises privées
- Membre de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire

Mandats en cours :

Mandats consulaires

- Premier vice-président de l'ACFCI depuis 2001
- Président de la CRCIA depuis 2001
- Président de l'UCCIMAC (Union des chambres de commerce et d'industrie du Massif Central) depuis 1998
- Membre assesseur de la CCI du Puy en Velay et d'Yssingaux (Haute-Loire) depuis 2004 (Délégué consulaire en 1985, membre titulaire en 1988 puis président de 1992 à 2001, et vice-président de 2001 à 2004)
- Président du Conseil interconsulaire d'Auvergne depuis 2001
- Président de CCI – Entreprendre en France depuis 2001
- Président du CEFAC (Centre d'études et de formation des animateurs au commerce) depuis 1996 et de l'Agor@tech
- Vice-président de l'AFIT devenue ODIT France (Observation développement ingénierie du tourisme) depuis 1991

Mandats locaux

- Maire de Saint Bonnet le Froid en Haute-Loire depuis 1989
- Vice-président de la communauté de communes du pays de Montfaucon (Haute-Loire) depuis 2005

Mandats professionnels

- Créateur de l'hôtel « la Découverte » aux Estables (Haute-Loire) depuis 1990 (concept d'accueil basé sur les séjours de découverte de la nature)
- Créateur et gérant de SOCAPTRE (Sté coopérative d'action et de promotion du tourisme rural européen) depuis 1993

Publications :

- *L'offre touristique en milieu rural* : rapport commandé par Bernard Bosson, ministre de l'Équipement, des transports et du tourisme (1994)
- *Le tourisme de découverte économique* : rapport présenté au Conseil national du tourisme (2000)
- *Haut débit, mobile : quelle desserte des territoires ?* : rapport et avis du CES au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire (2001)
- *Les technologies de l'information et de la communication : une chance pour les territoires ?* : avis de suite du CES au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire (2002)
- *Les pôles de compétitivité : faire converger performance et dynamique territoriale* : rapport et avis du CES au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire (2008)

Distinctions :

- Chevalier de la Légion d'Honneur (2004) ;
- Marianne d'Or (2001)