

N° 321

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} février 2012

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de loi de MM. Hervé MAUREY et Philippe LEROY visant à **assurer l'aménagement numérique du territoire**,*

Par M. Hervé MAUREY,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, président ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Gérard Cornu, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Raymond Vall, vice-présidents ; MM. Claude Bérit-Débat, Ronan Dantec, Mme Valérie Létard, MM. Rémy Pointereau, Bruno Retailleau, Bruno Sido, Michel Teston, secrétaires ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Joël Billard, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Pierre Camani, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Alain Chatillon, Jacques Cornano, Roland Courteau, Philippe Darniche, Marc Daunis, Marcel Deneux, Mme Évelyne Didier, MM. Claude Dilain, Michel Doublet, Philippe Esnol, Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Alain Houpert, Benoît Huré, Philippe Kaltenbach, Joël Labbé, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Alain Le Vern, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Laurence Rossignol, Mireille Schurch, Esther Sittler, MM. Henri Tandonnet, Robert Tropeano, Yannick Vaugrenard, François Vendasi, Paul Vergès, René Vestri.*

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 118 et 322 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. UN RICHE ENCADREMENT NORMATIF DEVANT ÊTRE ACTUALISÉ	9
A. LES TEXTES LÉGISLATIFS	9
1. <i>La loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, dite « LCEN »</i>	9
2. <i>La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, dite « LME »</i>	10
a) Le développement des infrastructures	10
b) La mutualisation des réseaux	11
c) La cartographie des infrastructures de communications électroniques	11
3. <i>La loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, dite « loi Pintat »</i>	12
a) Le cadre réglementaire de déploiement de la fibre optique	12
b) L'intervention planificatrice des collectivités territoriales	12
c) La procédure d'attribution des licences 4G	14
d) Les rapports de diverses natures	15
B. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ÉDICTÉ PAR L'ARCEP	15
1. <i>La régulation symétrique</i>	16
2. <i>La régulation asymétrique</i>	17
C. LES MESURES RÉGLEMENTAIRES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT	18
1. <i>La présentation ministérielle des deux plans successifs</i>	19
2. <i>Les mesures réglementaires et infra-réglementaires</i>	20
II. UN DISPOSITIF PRÊTANT LE FLANC À LA CRITIQUE	21
A. UNE DESSERTE DU TERRITOIRE ENCORE INSATISFAISANTE	21
1. <i>La téléphonie mobile</i>	21
2. <i>Le haut débit fixe</i>	23
3. <i>Le très haut débit</i>	24
B. UN MODÈLE DE DÉPLOIEMENT DU TRÈS HAUT DÉBIT CRITIQUABLE	27
1. <i>La mise de côté d'autres approches plus pertinentes</i>	27
2. <i>La prééminence d'une initiative privée non encadrée</i>	28
3. <i>Des collectivités maintenues dans un rôle accessoire</i>	30
C. UN DISPOSITIF DE FINANCEMENT ENCORE INDÉTERMINÉ	33
1. <i>Deux fonds pour un même objectif</i>	33
2. <i>Le FSN, un fonds au périmètre limité</i>	34
3. <i>Le FANT, un « fonds sans fonds »</i>	35
III. LES PISTES D'AMÉLIORATION DE LA PROPOSITION DE LOI	36
IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	39
EXAMEN DES ARTICLES	41
• TITRE I^{er} Dispositions générales	41

• <i>Article 1^{er} A (nouveau)</i> Déclaration de principe sur l'importance de l'aménagement numérique du territoire et ses implications	41
• <i>Article 1^{er}</i> (Article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales) Extension du champ de compétences des schémas directeurs	42
• <i>Article 2</i> (Article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales) Obligation d'adoption et de révision, et portée des SDTAN	44
• <i>Article 3</i> (Article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales) Annexion aux schémas directeurs de conventions précisant les obligations respectives des parties	46
• <i>Article 3 bis (nouveau)</i> (Article L. 111-5-1 du code de la construction et de l'habitation) Obligation de rendre raccordable au réseau très haut débit tout immeuble à construire	50
• <i>Article 3 ter (nouveau)</i> (Article L. 1425-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Information, par les opérateurs soumissionnant à des appels d'offre pour la réalisation de réseaux d'initiative publique (RIP), de leur volonté éventuelle de les utiliser ensuite en tant qu'opérateurs de services	52
• TITRE II Mesures spécifiques	54
• CHAPITRE I^{ER} Téléphonie mobile	54
• <i>Article 4</i> (Article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales) Recensement et optimisation des points hauts d'émission	54
• <i>Article 5</i> Création d'un groupe de travail chargé de redéfinir les critères et d'améliorer la couverture des réseaux mobiles de deuxième, troisième et quatrième générations	57
• <i>Article 6</i> (Article L. 34-8-5 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques) Achèvement de la couverture des zones « grises » et « blanches » par l'itinérance locale ou la mutualisation des infrastructures	59
• <i>Article 7</i> Détermination par l'ARCEP des conditions de partage des installations du réseau 4G	62
• CHAPITRE II Haut débit	65
• <i>Article 8</i> Reconnaissance d'un droit à une connexion haut débit garantie par l'État	65
• <i>Article 9</i> (Article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique) Éligibilité des projets de montée en débit au FANT	69
• CHAPITRE III Très haut débit	71
• <i>Article 10</i> (Article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique) Éligibilité des « projets intégrés » au FANT	71
• <i>Article 11</i> (Article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique) Financement par le FANT de projets publics situés dans des zones AMII en cas de carence des opérateurs	75
• <i>Article 12</i> (Article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques) Compétence de l'ARCEP pour contrôler et sanctionner le respect par les opérateurs des conventions attachées aux SDTAN	77
• <i>Article 13</i> (Article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales) Calendrier d'un basculement généralisé du haut vers le très haut débit	80
• <i>Article 13 bis (nouveau)</i> Remise par l'ARCEP au Parlement d'un rapport sur la séparation des activités « réseau » et « services »	83
• <i>Article 14</i> (Articles L. 32 et L. 36-6 du code des postes et des communications électroniques) Reconnaissance d'un statut d'« opérateur de réseau » et prise en compte de celui-ci par l'ARCEP dans son activité réglementaire	86
• CHAPITRE IV Mesures financières	89
• <i>Article 15</i> (Article 302 bis KI [nouveau] du code général des impôts) Taxe sur les abonnements aux services de communications électroniques	89

• <i>Article 16</i> (Article 302 <i>bis</i> KJ [nouveau] du code général des impôts) Taxe sur les ventes de téléviseurs et de consoles de jeu	91
• <i>Article 16 bis (nouveau)</i> (Article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique) Affectation au FANT du produit des sanctions financières payées par les opérateurs de communications électroniques	92
• <i>Article 17</i> (Article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique) Modulation des aides du FANT en fonction du degré de ruralité des zones	93
• <i>Article 18</i> Rapport annuel de l'ARCEP sur la tarification des entreprises	95
• <i>Article 19</i> Rapport de l'ARCEP sur la boucle locale cuivre	96
• CHAPITRE V Mesures diverses	98
• <i>Article 20</i> (Article L. 111-2 du code rural et de la pêche maritime) Déploiement prioritaire du très haut débit dans les zones rurales	98
• <i>Article 21</i> Création d'un groupement d'intérêt public pour l'harmonisation des référentiels techniques	100
• <i>Article 22</i> Rapport du comité national du très haut débit sur l'avancement du programme national très haut débit	101
• <i>Article 23</i> (Articles L. 122-2-12 et L. 123-1-5 du code de l'urbanisme) Articulation entre les documents d'urbanisme et les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique	103
• <i>Article 24</i> (Article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique) Représentation du Parlement au sein du comité national de gestion du FANT	105
• <i>Article 25</i> Gage financier	106
ANNEXE I TRAVAUX DE LA COMMISSION	109
I. AUDITION DE M. BRUNO LASSERRE, PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE	109
II. AUDITION DE M. ÉRIC BESSON, MINISTRE CHARGÉ DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE	118
III. EXAMEN DES AMENDEMENTS ET ADOPTION DU TEXTE DE LA COMMISSION	133
ANNEXE II AVIS N° 12-A-02 DU 17 JANVIER 2012 DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE RELATIF À UNE DEMANDE D'AVIS DE LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE	167
ANNEXE III LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	201
I. AUDITIONS DEVANT LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	201
II. AUDITIONS DU RAPPORTEUR DANS LE CADRE DU GROUPE D'ÉTUDES « COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET POSTES »	201
TABLEAU COMPARATIF	203

Mesdames, Messieurs,

« *La France est en passe de manquer le virage du numérique, et le retard qu'elle prend aujourd'hui risque de s'avérer rapidement irréversible* » ; tel est le constat que faisait votre rapporteur dans son **rapport d'information sur l'aménagement numérique de nos territoires**, que votre commission avait adopté à l'unanimité le 6 juillet 2011¹. Il tirait la « sonnette d'alarme » sur la situation actuelle du pays en matière de haut débit et de téléphonie mobile et sur la nécessité de réviser substantiellement les modalités du modèle de déploiement retenu pour notre pays, en vue d'atteindre les objectifs ambitieux de couverture fixés par le Président de la République en matière de très haut débit, soit la desserte intégrale du territoire à l'horizon 2025.

Ce rapport s'inscrivait dans la droite ligne d'un précédent **rapport**, que votre rapporteur avait **remis au Premier ministre** en octobre 2010, sur le **financement du très haut débit**². Il indiquait que la situation en matière de déploiement des réseaux numériques, fixes comme mobiles, à haut comme à très haut débit, était loin d'être optimale, avec notamment des parties entières du territoire non desservies ou de façon insatisfaisante. En outre, il se montrait très critique à l'égard du programme national très haut débit (PNTHD) mis en place par le Gouvernement à partir de 2010, en ce qu'il donne trop de latitude aux opérateurs privés dans leurs projets de déploiement, et au contraire pas assez aux collectivités territoriales.

Ce rapport a débouché, à la mi-novembre 2011, sur une **proposition de loi** rédigée par votre rapporteur et M. Philippe Leroy, **relative à l'aménagement numérique du territoire**³. Les 25 articles que comporte ce texte visent, non pas – ou tout du moins pas encore – à « changer de modèle » pour l'organisation du déploiement du très haut débit en France, mais à réviser le dispositif existant en vue d'en accroître l'efficacité pour tenter d'atteindre les objectifs fixés par le Premier ministre. D'une façon générale, il est ainsi prévu de mieux encadrer les engagements de déploiement des opérateurs privés et de libérer les initiatives des collectivités, afin de rééquilibrer les relations entre ces deux catégories d'acteurs dont l'intervention, aux côtés de l'État, est fondamentale pour atteindre les objectifs de couverture fixés. Il

¹ *Aménagement du territoire : passer des paroles aux actes, rapport d'information n° 730 (2010-2011) de M. Hervé Maurey, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.*

² *Réussir le déploiement du très haut débit : une nécessité pour la France, rapport de M. Hervé Maurey au Premier ministre, octobre 2010.*

³ *Proposition de loi n° 118 (2011-2012) visant à assurer l'aménagement numérique du territoire.*

propose également d'assurer un véritable haut débit pour tous et d'améliorer la couverture du territoire en matière de téléphonie mobile.

Votre commission n'a pas souhaité modifier sensiblement l'économie de cette proposition de loi. Conservant son architecture générale, elle l'a cependant précisée ou complétée en plusieurs endroits, afin de faire de ce texte, qui s'inscrit dans la continuité de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, dite « loi Pintat », dont notre assemblée avait été l'initiatrice, une nouvelle étape vers la desserte harmonieuse de nos territoires en réseaux de communications électroniques à haut et très haut débit.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UN RICHE ENCADREMENT NORMATIF DEVANT ÊTRE ACTUALISÉ

Cette proposition de loi, naturellement, n'est pas le premier maillon d'une chaîne de normes de différentes natures et sources visant, dès 2004, à favoriser le développement des réseaux numériques. Elle vise toutefois à actualiser certaines dispositions de ces textes, au regard de leur application, des évolutions technologiques les plus récentes et des pratiques des différents acteurs.

A. LES TEXTES LÉGISLATIFS

À deux textes d'origine gouvernementale, datant de 2004 et 2008, et ayant un champ plus large que le seul développement des réseaux numériques, a succédé, en 2009, un texte d'origine parlementaire y étant plus spécifiquement consacré, sous l'angle de l'aménagement du territoire.

1. La loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, dite « LCEN »

Si les collectivités locales se sont engagées dans des projets de **réseaux ouverts au public** (ROP) dès 1999, et si divers textes¹ ont posé les jalons d'un encadrement juridique, c'est par la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) qu'a été introduit dans le code général des collectivités territoriales, à l'initiative de notre assemblée, et notamment de l'un des deux auteurs de la proposition de loi², un nouvel **article L. 1425-1**.

Cet article, fondamental dans l'architecture actuelle des compétences en matière de haut et très haut débit, étend le champ d'action des collectivités dans le domaine des télécommunications en leur permettant non seulement d'établir et d'exploiter des ROP sous forme de service public délégué, mais aussi d'exercer des **activités d'« opérateur d'opérateurs »**.

¹ La loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet » ou « LOADDT », ainsi que la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

² M. Philippe Leroy.

Enfin, ces dernières sont également autorisées à **fournir elles-mêmes des services** de télécommunications à la condition, plus rigoureuse, de prouver la carence de l'initiative privée.

On notera que cet article L. 1425-1 a été placé dans le livre IV du code général des collectivités territoriales, intitulé « services publics locaux ». Il donne ainsi, sous certaines conditions, à l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des télécommunications le caractère de **service public local**. Et ce au même titre que leur action dans les domaines de l'assainissement, du ramassage des ordures ménagères ou encore de la gestion des bibliothèques ou des musées.

2. La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, dite « LME »

La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, dite « LME », a été la première à définir un cadre général pour faciliter l'aménagement du territoire en réseaux à haut et très haut débits.

a) Le développement des infrastructures

Au terme de la LME, toute proposition d'un opérateur pour installer à ses frais des lignes à très haut débit sur un immeuble en vue de le desservir par un réseau de communications électroniques est **inscrite de droit à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale des copropriétaires**. La décision d'accepter doit être prise à la majorité des membres présents à l'assemblée, un propriétaire ne pouvant s'y opposer que pour un motif « sérieux et légitime ».

Une **convention** passée entre les propriétaires et l'opérateur installateur de fibre optique doit venir déterminer les conditions d'installation des lignes, ainsi que la gestion, l'entretien et le remplacement.

Les **immeubles neufs** dont le permis de construire a été délivré après le 1^{er} janvier 2010 doivent, eux, être obligatoirement équipés d'un boîtier en fibre optique.

L'**intervention des collectivités** est fortement encouragée car elles garantissent, selon la loi, l'utilisation partagée des infrastructures en respectant le principe d'égalité et de libre concurrence. Elles peuvent donc profiter des travaux de génie civil réalisés par des établissements publics en charge de l'eau ou de l'électricité pour poser ou entretenir des fourreaux et « tirer » de la fibre.

b) La mutualisation des réseaux

L'article L. 34-8-3 du code des postes et communications électroniques, tel qu'il résulte de la LME, oblige **toute personne ayant équipé un immeuble en très haut débit**, qu'elle soit propriétaire ou opérateur, à **faire droit aux demandes d'accès raisonnables d'autres opérateurs**. Cet accès doit être fourni dans des conditions transparentes et non discriminatoires, permettant un raccordement effectif à des conditions économiques, techniques et d'accessibilité raisonnables.

Une **convention** détermine chaque fois les conditions techniques et financières d'accès entre les personnes concernées. La mutualisation des réseaux existants, ainsi favorisée, invite les opérateurs à rationaliser leurs stratégies de déploiement de manière complémentaire, permettant d'étendre plus rapidement la couverture du territoire national.

Par ailleurs, les **communes et groupements de communes** ayant conclu des conventions pour l'établissement et l'exploitation de réseaux câblés peuvent décider de **mettre ces infrastructures à la disposition des opérateurs** qui le demandent. Dans un délai de trois mois, il doit être fait droit à toute demande d'accès des opérateurs aux infrastructures, dans le cadre d'une convention, et à des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires.

Enfin, le **marché de la sous-boucle locale** – c'est-à-dire le segment de réseau entre un sous-répartiteur et la prise de l'abonné – est **officiellement ouvert** par la loi. Les opérateurs réputés exercer une influence significative sur ce marché – en pratique, l'opérateur historique – sont ainsi tenus d'y fournir une offre d'accès à un tarif raisonnable.

c) La cartographie des infrastructures de communications électroniques

Afin de renforcer la connaissance par les collectivités publiques de la couverture du territoire en réseaux de communication électronique, il est prévu par la LME que les **gestionnaires d'infrastructures et opérateurs de communications électroniques communiquent** gratuitement à **l'État, aux collectivités locales** et à leurs groupements qui en font la demande les **informations** y étant relatives.

L'application de cette disposition, figurant à l'article L. 33-7 du code des postes et communications électroniques, n'a pas été sans difficultés. Un **décret** a déterminé, à l'article D. 98-6-3 du même code, les conditions de transmission des informations aux collectivités. Or, le Conseil d'État a **annulé**, pour défaut de base légale, les dispositions relatives à la transmission de ces informations sous forme de systèmes d'information géographique et permettant la transmission à des tiers. C'est finalement la loi du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union

européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques, transposant le troisième « paquet télécoms », qui est venue encadrer explicitement la prise d'un nouveau décret, qui à ce jour n'est **toujours pas paru**.

S'agissant des réseaux mobiles, il est prévu dans la LME que chaque **opérateur fournisse la liste des nouvelles zones** qu'il couvre chaque année. En outre, a été demandé à l'ARCEP la **remise de deux rapports**, l'un sur les interventions des collectivités territoriales en application de l'article L. 1425-1 précité, et l'autre sur la couverture du territoire en téléphonie mobile, un an après l'entrée en vigueur de la loi.

3. La loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, dite « loi Pintat »

Si l'on met à part les dispositions concernant le passage de la télévision analogique à la télévision numérique terrestre (TNT), la « loi Pintat » concernait quatre séries de mesures relatives aux réseaux de communications électroniques visant à en structurer le déploiement dans notre pays, en particulier pour ce qui est du très haut débit.

Or, comme le souligne le rapport des députées Laure de La Raudière et Corinne Erhel sur son application¹, dont sont en grande partie issus les éléments suivants, **deux de ces mesures** – la mise en place du FANT, essentielle, et le rapport sur la tarification selon le débit réel – n'ont **toujours pas été mises en œuvre** à ce jour.

a) Le cadre réglementaire de déploiement de la fibre optique

Les articles 18 et 20 de la loi ont donné à l'ARCEP compétence pour édicter un tel cadre.

C'est ainsi que l'Autorité a pu, par deux décisions, imposer dans certains cas que l'accès offert par l'opérateur d'immeuble à ses concurrents puisse consister en la pose de fibres dédiées, ainsi que des obligations de complétude de la couverture².

b) L'intervention planificatrice des collectivités territoriales

Deux articles, centraux dans la proposition de loi de M. Xavier Pintat, traitaient de cette thématique.

¹ Application de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, rapport d'information n° 4029 (13^e législature) fait par Mmes Laure de La Raudière et Corinne Erhel au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

² Voir infra.

L'article 23 crée les **schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique** (SDTAN), qui doivent constituer l'« **ossature numérique** » de la planification territoriale en la matière. Établis à l'échelle d'un département au moins, ils ont pour objectif de construire un projet d'aménagement numérique cohérent et partagé par tous les acteurs du territoire et de déterminer les modalités de sa réalisation sur le long terme.

Cette disposition était d'effet direct et ne nécessitait donc pas de mesure d'application spécifique. Fin octobre 2011, **79 projets** de SDTAN avaient été déclarés à l'ARCEP¹. Sur ce total, seuls 4 projets étaient portés par des régions, les autres étant portés par des départements ou des groupements de collectivités compétents sur un territoire départemental. Aujourd'hui, la quasi-totalité du territoire de la France fait l'objet d'une déclaration de SDTAN. Au total, **11 SDTAN** ont été totalement **finalisés** et transmis à l'ARCEP². Ils prévoient tous la mise en œuvre de réseaux d'initiative publique (RIP).

Le Gouvernement a pris acte de la création par la loi de ces schémas, en sanctionnant leur existence à travers le « **guichet B** » du PNTHD. Ses fonds ne sont accordés aux collectivités que pour autant que leurs projets de déploiement s'inscrivent dans ces schémas. La circulaire du Premier ministre du 16 août 2011³ est venue également apporter un certain nombre de précisions.

L'article 24 de la « loi Pintat » créé par ailleurs un **fonds d'aménagement numérique des territoires** (FANT), qui doit contribuer au financement des infrastructures et réseaux prévus par les SDTAN.

La mise en place de ce fonds nécessitait des **mesures réglementaires** visant à préciser sa composition, son mode de fonctionnement et d'alimentation, et ses modalités d'usage. Or, et comme cela a été souligné à de nombreuses reprises⁴, ces précisions n'ont **pas été apportées**, laissant ce fonds comme une « coquille vide » dont on ne sait ni si, ni quand, ni comment elle sera abondée.

Le Gouvernement a fait le choix, comme support du soutien public au déploiement d'un réseau très haut débit, de passer par l'intermédiaire d'un autre fonds, le FSN, qui est l'instrument de mise en œuvre de la partie des « investissements d'avenir » consacrée au numérique. En pratique, comme l'indique fort à propos le rapport précité de l'Assemblée nationale sur

¹ *L'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des communications électroniques, compte-rendu des travaux du GRACO, ARCEP, décembre 2011.*

² *Ain, Auvergne, Calvados, Eure-et-Loir, Haute-Marne, Jura, Lozère, Manche, Mayenne, Seine-et-Marne et Vaucluse.*

³ *Voir infra.*

⁴ *Voir notamment les deux rapports d'information précités de votre rapporteur, mais également le rapport sur l'application de la « loi Pintat » précité, le memorandum des sept collectivités territoriales visant à replacer les collectivités « au cœur de l'aménagement numérique », ou encore les propositions de loi n°s 3829 de Mme Chantal Robin-Rodrigo et 3898 de M. Vincent Descoeurs et plusieurs de leurs collègues (XIIIème législature) visant à organiser un déploiement équilibré et coordonné du très haut débit.*

l'application de la « loi Pintat », « *le FSN s'est substitué au FANT, qu'il est censé préfigurer* ».

Enfin, ladite « loi Pintat » prévoyait des dispositions complémentaires visant à **asseoir l'intervention des collectivités territoriales** pour la structuration des réseaux numériques :

– possibilité pour ces dernières de **participer au capital de sociétés commerciales** ayant pour objet l'établissement et l'exploitation d'infrastructures passives de communications électroniques (article 21) ;

– dispositions visant à mieux **coordonner les enfouissements** : « droit aux tranchées » garantie aux collectivités (article 27), et clarification des règles financières et de propriété en cas d'enfouissement coordonné (article 28).

Ces dispositions complémentaires soit étaient suffisamment claires et précises pour pouvoir recevoir application directe (articles 21 et 28), soit ont été précisées par voie réglementaire (article 27, qui a fait l'objet du décret n° 2010-726 du 28 juin 2010, pris en application de l'article L. 49 du code des postes et des communications électroniques).

c) La procédure d'attribution des licences 4G

Dans son article 22, la « loi Pintat » visait à s'assurer que la procédure d'attribution des licences de téléphonie mobile de quatrième génération – dites « 4G » –, qui prendront le relai de la génération actuelle (« 3 G », qui a succédé à la « 2 G ») en permettant des échanges de données à très haut débit, permettra une **couverture maximale du territoire national**.

C'est en ce sens qu'il faut entendre la disposition de l'article L. 42-2 du code des postes et des communications électroniques, telle que modifiée par ladite loi, qui prévoit que le ministre chargé des communications électroniques doit fixer des conditions d'attribution et de modification des autorisations d'utilisation correspondant à ces fréquences qui « *tiennent prioritairement compte des impératifs d'aménagement numérique du territoire* ».

De ce point de vue, la procédure de « mise aux enchères » des licences semble avoir respecté les prescriptions ainsi imposées.

Il en est ainsi des critères retenus dans le cahier des charges de l'appel d'offre. En effet, des **objectifs ambitieux** de couverture du territoire ont été fixés : 98 % de la population métropolitaine dans un délai de 12 ans et 99,6 % dans un délai de 15 ans ; tous les axes routiers prioritaires dans un délai de 15 ans ; 40 % de la population d'une zone prioritaire, représentant les 18 % de la population métropolitaine non couverte en 3G à l'été 2009, dans un délai de 5 ans, et 90 % dans un délai de 10 ans ; et 90 % de la population de chaque département métropolitain dans un délai de 12 ans.

La **commission du dividende numérique**, composée de parlementaires et présidée par notre collègue Bruno Retailleau, a bien été consultée et a rendu le 11 mai 2011 un avis positif sur la prise en compte de ces impératifs.

L'**ARCEP** a ainsi pu rendre sa décision finale le 31 mai 2011 au Gouvernement, qui l'a arrêtée le 14 juin. Le 22 septembre, elle a présenté la liste des quatre opérateurs finalement retenus – France Télécom-Orange, Bouygues Telecom, SFR et Iliad-Free – pour un montant total d'enchères de 936 millions d'euros.

Reste, comme votre rapporteur l'avait souligné dans son rapport d'information précité, à ce que les critères d'aménagement du territoire « *soient pris en considération et respectés par les opérateurs qui se verront octroyer les licences* », sachant que « *ces dernières ne sont en effet accordées qu'au regard de simples engagements* ». L'expérience de la 2G, puis de la 3G, a en effet démontré qu'il y avait une différence entre les prescriptions formellement imposées aux opérateurs en matière d'aménagement du territoire, et la réalité du déploiement de leur réseau.

d) Les rapports de diverses natures

Les articles 25, 33, 34 et 35 de la « loi Pintat » comportaient des **demandes de rapports** au Parlement sur **divers sujets numériques** tels que, respectivement, le fossé numérique, la montée en débit, la neutralité de l'internet et la protection des données personnelles. L'ensemble de ces rapports a aujourd'hui été rendu par le Gouvernement¹.

En revanche, n'a **toujours pas été présenté** au Parlement le **rapport**, prévu à l'article 31 de la loi, sur la tarification en fonction du débit réel.

B. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ÉDICTÉ PAR L'ARCEP

Comme le soulignent à juste titre Mmes Laure de La Raudière et Corinne Erhel dans leur rapport précité, « *l'essentiel du cadre juridique de la montée vers le très haut débit est constitué des normes établies par l'ARCEP* ». Ces dernières peuvent être distinguées selon qu'elles concernent l'ensemble des opérateurs, ou seulement celui qui avait été historiquement en charge du service du téléphone.

¹ *Le fossé numérique en France, rapport du 31 mars 2011 du conseil d'analyse stratégique ; La montée vers le très haut débit : améliorer les débits disponibles dans les territoires et favoriser le déploiement du très haut débit dans les zones rurales, rapport du 29 septembre 2010 de l'ARCEP ; La neutralité de l'internet, un atout pour le développement de l'économie numérique, rapport du 16 juillet 2010 du Gouvernement ; La conservation et l'utilisation des données à caractère personnel par les prestataires du web, rapport du 2 juillet 2010 du Gouvernement.*

1. La régulation symétrique

L'autorité de régulation a la faculté de fixer, dans le cadre délimité par la loi, des obligations générales qui **s'appliquent à tous les opérateurs**, sous réserve qu'elles soient homologuées par le ministre chargé des télécommunications. C'est le principe de la régulation dite « symétrique », qui impose à l'opérateur déployant une infrastructure de boucle locale en fibre optique une obligation d'accès en faveur des opérateurs concurrents, de sorte que ces derniers puissent proposer leur offre de service aux clients finaux.

Cette régulation repose sur les **décisions de l'ARCEP**, précédemment évoquées, n° 09-1106 en date **du 22 décembre 2009** (qui a imposé aux opérateurs fibrant un immeuble dans les zones très denses de poser des fibres dédiées à leurs concurrents sur demande et sous réserve de cofinancement) et n° 2010-1312 en date **du 14 décembre 2010** (qui a imposé aux opérateurs fibrant des zones moins denses de couvrir sous cinq ans l'ensemble de la zone arrière d'un point de mutualisation couvrant au moins 1 000 logements).

Il en résulte un **régime d'accès distinct selon trois types de zones** (de forte, moyenne ou faible densité, avec une distinction dans la première selon l'importance de l'immeuble considéré) et faisant une **place importante à la mutualisation** (laquelle devrait atteindre, selon le régulateur, 60 % en zone très dense, et 80 à 90 % en zones moins denses).

RÈGLES DE DÉPLOIEMENT DE LA FIBRE OPTIQUE APPLICABLES SELON LES ZONES

	Zones très denses			Autres zones
	<i>Cas normal</i>		<i>Poches de basse densité</i>	
	Immeuble + 12 logements	Immeuble - 12 logements		
Offres d'accès que doivent fournir les opérateurs	Offres d'accès passif au point de mutualisation, de co-investissement <i>ab initio</i> et de co-investissement <i>ex post</i>			
Principes tarifaires applicables à ces offres	Pertinence, objectivité, non-discrimination et efficacité			
Raccordement final	Prise en charge financière par l'opérateur commercial ou le consommateur Réalisation des travaux de raccordement pallier par l'opérateur d'immeuble ou commercial au choix de l'opérateur commercial			
Installation de fibre dédiée	Oui		Non	Non
Modalités de co-investissement	À parts égales			Par tranches
Point de mutualisation	Dans l'immeuble	En dehors de l'immeuble	Regroupant au moins 300 logements	Regroupant 1 000 logements et 300 en cas d'offre de raccordement distant
Obligation de complétude	Non		Zone arrière du point de mutualisation à couvrir dans les 5 ans	
Obligation de cohérence	Non		Cartographie en cours des poches de basse densité	Obligation de découper le territoire en zones cohérentes

Source : rapport de Mmes Laure de La Raudière et Corinne Erhel sur l'application de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique.

2. La régulation asymétrique

Le mode classique de régulation des réseaux numériques est dit « asymétrique », parce qu'il ne s'impose pas uniformément à tous les opérateurs présents sur le marché concerné. Il **s'applique** en effet **aux seuls opérateurs détenant une position dominante** – en pratique, l'opérateur historique, France Télécom – qui, au terme d'analyses de marché, se voient imposer des obligations spécifiques.

Au titre du marché particulier du très haut débit, France Télécom s'est ainsi vu imposer deux obligations de nature asymétrique :

– l'**accès au génie civil**. L'opérateur doit offrir à ses concurrents un tel accès, à la fois aux infrastructures souterraines et aériennes, à un tarif orienté vers les coûts ;

– la **montée en débit**. France Télécom doit donner suite aux demandes raisonnables que formulent auprès de lui les collectivités territoriales et opérateurs alternatifs. Cela implique le « fibrage » des sous-répartiteurs, la mise en place des équipements actifs, et le raccordement et l'hébergement à un prix raisonnable des opérateurs tiers souhaitant se « brancher » au sous-répartiteur. Selon le rapport précité de Mmes Laure de La Raudière et Corinne Erhel, le coût de l'offre tarifée par France Télécom serait de **30 000 à 50 000 euros** dans 80 % des cas, auquel s'ajouterait un coût propre identique pour la collectivité. 500 000 logements par an pourraient ainsi être traités, sur les 3 millions de foyers éligibles.

C. LES MESURES RÉGLEMENTAIRES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT

Le Gouvernement a défini, en juin 2010, un **programme national en faveur du très haut débit** (PNTHD) mobilisant **2 milliards d'euros**, au titre du volet « développement de économie numérique » des **investissements d'avenir**, au travers du FSN. L'objet en est ambitieux puisqu'il vise à atteindre les **objectifs fixés par le Président de la République** début 2010, soit une couverture de **70 % de la population d'ici 2020** et **100 % d'ici 2025**.

Retenant la technologie la plus performante, soit la **fibre optique jusqu'à l'abonné** (FttH), sa philosophie générale est de **favoriser l'initiative privée** dans les zones denses, mais également au-delà, l'**intervention publique se trouvant restreinte** aux zones les moins denses ou aux cas de carence avérée des opérateurs.

Le support juridique de ce programme national est extrêmement « léger » puisqu'il s'appuie pour l'essentiel sur des **normes de valeur au mieux réglementaire**, ce qui s'explique par le fait qu'il a été pensé et mis en forme par le Gouvernement. Si l'on excepte le vote de la « loi Pintat », qui a été l'occasion – à la seule initiative des parlementaires, et notamment de notre assemblée – de reconnaître valeur législative aux SDTAN et de créer un fonds affecté au financement de l'effort public pour la construction de ces réseaux, la conception et la mise en œuvre du PNTHD repose donc **entièrement entre les mains de l'exécutif**.

1. La présentation ministérielle des deux plans successifs

Présenté par le Premier ministre le **14 juin 2010**, le PNTHD, dans sa **version initiale**, allouait 2 des 35 milliards d'euros des « investissements d'avenir » à l'effort public en faveur des zones moyennement denses (zone 2), dans lequel l'investissement privé est envisageable à condition que les opérateurs co-investissent, et des zones peu denses (zone 3), où seules des subventions publiques peuvent inciter au déploiement de réseaux. Les zones très denses (zone 1), définies par l'ARCEP comme les 5,16 millions de foyers des 148 principales villes françaises, sont exclues du champ du programme en ce qu'étant *a priori* rentables, elles ne nécessitent pas de soutien public.

L'enveloppe de 2 milliards d'euros d'origine est ventilée en **1 milliard d'euros** sous forme de prêts et garanties d'emprunt aux **opérateurs en zones moyennement denses**, **750 millions d'euros** pour les **collectivités territoriales** dans les **zones peu denses** et **250 millions d'euros** pour le financement de **solutions technologiques** – essentiellement satellitaires – permettant d'obtenir une couverture exhaustive du territoire à l'intérieur de ces **zones peu denses**.

Cette enveloppe doit **abonder le FSN**, dont la gouvernance est assurée par le Premier ministre *via* le commissariat général à l'investissement (CGI), en association avec les ministères compétents. C'est ce fonds qui doit attribuer les subventions « au fil de l'eau », et ceci aux conditions du FANT, avant que celui-ci, une fois mis en place, ne prenne la relève.

Les premières phases de ce programme ont été engagées à l'été 2010, avec :

- un **appel à projets pilotes**, qui a permis de soutenir la mise en oeuvre au cours du premier semestre 2011 de projets expérimentaux, afin d'identifier les bonnes pratiques et favoriser leur diffusion. Les enseignements tirés de ces expériences ont été rendus publics cet automne ;

- un **appel à manifestation d'intérêt**, visant à recueillir les intentions d'investissement (AMII) des opérateurs privés. Les opérateurs ont ainsi fait part au Gouvernement, au 31 janvier 2011, de leur intention d'engager d'ici cinq ans et d'achever d'ici dix ans des déploiements sur plus de **3 400 communes** regroupant, avec les 148 communes constituant les zones très denses, près de **57 % des ménages** français.

Dans une communication en date du **27 avril 2011**, le Gouvernement a **précisé** les conséquences à tirer des intentions de déploiement des opérateurs sur une part importante du territoire. Il a, en particulier, demandé aux collectivités territoriales d'engager, sur la base des intentions d'investissement des opérateurs privés, une **concertation** avec ces derniers afin de préciser leurs zones d'action respectives. Ces collectivités ne sont ainsi appelées à intervenir que dans les zones les moins denses, dans lesquelles les opérateurs n'ont pas fait part de leur intention de se déployer.

Sur le plan financier, l'enveloppe de 2 milliards d'euros voit sa ventilation évoluer par rapport à la situation d'origine :

– **1 milliard d'euros de prêts**, de longue maturité (jusqu'à 15 ans), sont alloués aux **opérateurs** privés. Ils pourront couvrir jusqu'à 50 % du montant des investissements éligibles. Le Gouvernement a ainsi annoncé, le 31 janvier dernier, le lancement d'un appel à manifestations d'intérêt doté de 300 millions d'euros de prêts aux opérateurs déployant un réseau à très haut débit hors des zones très denses ;

– **900 millions d'euros** – contre 750 à l'origine – de subventions aux **collectivités**, préfigurent le FANT. Ils sont consacrés aux projets de déploiement de fibre optique s'étendant au moins à l'échelle d'un département. Le cofinancement est **modulé** selon la situation de chaque département, en prenant en compte la proportion de la population vivant en territoire rural. Le soutien de l'État varie ainsi entre 33 et 45,8 % du besoin de subvention public au déploiement de FttH, dans la limite d'un montant maximum par prise compris entre 200 et 350 euros.

Il est prévu qu'une **part minoritaire** de cette enveloppe soit consacrée à améliorer la fourniture d'accès à internet à haut débit par des procédés telles que la **montée en débit**, en complément d'un projet de très haut débit ;

– enfin, **40 millions d'euros** en 2011, pouvant être portés à **100 millions d'euros** – contre 250 à l'origine – sont affectés à des travaux de recherche et développement visant à préparer la nouvelle génération de **satellites** dédiés à l'accès très haut débit à internet.

2. Les mesures règlementaires et infra-règlementaires

Ces deux présentations gouvernementales du contenu du PNTHD, qui n'avaient pas valeur normative en tant que telles, ont été validées et précisées cette année par deux textes ayant, au mieux, valeur règlementaire.

Le **27 juillet 2011**, un **arrêté du Premier ministre** a approuvé le cahier des charges de l'appel à projets « programme national très haut débit - réseau d'initiative publique » (PNTHD – RIP). A ainsi été **ouvert le « guichet B »** de 900 millions d'euros destiné à subventionner les projets de déploiement de fibre optique des collectivités territoriales pour la mise en œuvre du PNTHD, à travers des projets de RIP.

Cette enveloppe de 900 millions d'euros est portée par le FSN, qui préfigure le FANT créé par la « loi Pintat ». Dans son volet RIP, le PNTHD reprend donc des éléments cités à l'article 24 de cette loi. Notamment, les fonds sont attribués pour la réalisation d'infrastructures et de réseaux prévus par les SDTAN, et ce sur des territoires sur lesquels il a été prouvé que « *le seul effort, y compris mutualisé, des opérateurs (...) ne suffira pas à déployer*

un réseau d'infrastructures de communications électroniques à très haut débit ». Le comité des réseaux d'initiative publique est constitué à l'image du futur comité national de gestion du FANT. Enfin, la gestion du volet RIP du FSN est confiée à la caisse des dépôts et consignations (CDC).

Outre cet arrêté du 27 juillet, la **circulaire du Premier ministre du 16 août 2011** aux préfets de région est venue encadrer la mise en œuvre du PNTHD et l'aménagement numérique du territoire. L'importance des SDTAN en tant que cadre des déploiements de réseaux très haut débit y est réaffirmée. Il est prévu que les préfets instaurent et président des commissions consultatives régionales d'aménagement numérique (CCRAN) réunissant les collectivités, les services de l'État et les opérateurs de communications électroniques. Un correspondant doit être spécialement désigné dans les services régionaux de l'État. Des systèmes d'information géographique (SIG) relatifs aux infrastructures et réseaux de communications électroniques doivent être mis en place, ainsi qu'un observatoire national des services de communications électroniques (ONSCE).

II. UN DISPOSITIF PRÊTANT LE FLANC À LA CRITIQUE

Notre pays n'est, certes, pas parmi les moins bien dotés pour ce qui est des réseaux numériques. Cependant, il apparaît que ceux existants pourraient encore significativement améliorés, du point de vue tant de l'extension de leur couverture que des débits qu'ils proposent. Quant aux réseaux du futur, le modèle de déploiement retenu ne semble pas de nature à permettre de les généraliser rapidement sur tout le territoire.

A. UNE DESSERTE DU TERRITOIRE ENCORE INSATISFAISANTE

Conséquence partielle de la physionomie de notre pays, dont une grande partie est constituée de zones peu denses, la couverture numérique de notre territoire et de ses populations est encore loin d'être exhaustive. Si le constat vaut avant tout, bien évidemment, pour le très haut débit, il est également vérifiable pour le haut débit, fixe comme mobile.

1. La téléphonie mobile

Les études de couverture de la population en réseaux de téléphonie mobile régulièrement publiées par l'ARCEP sont d'apparence flatteuse et permettent aux opérateurs de communiquer commercialement de façon

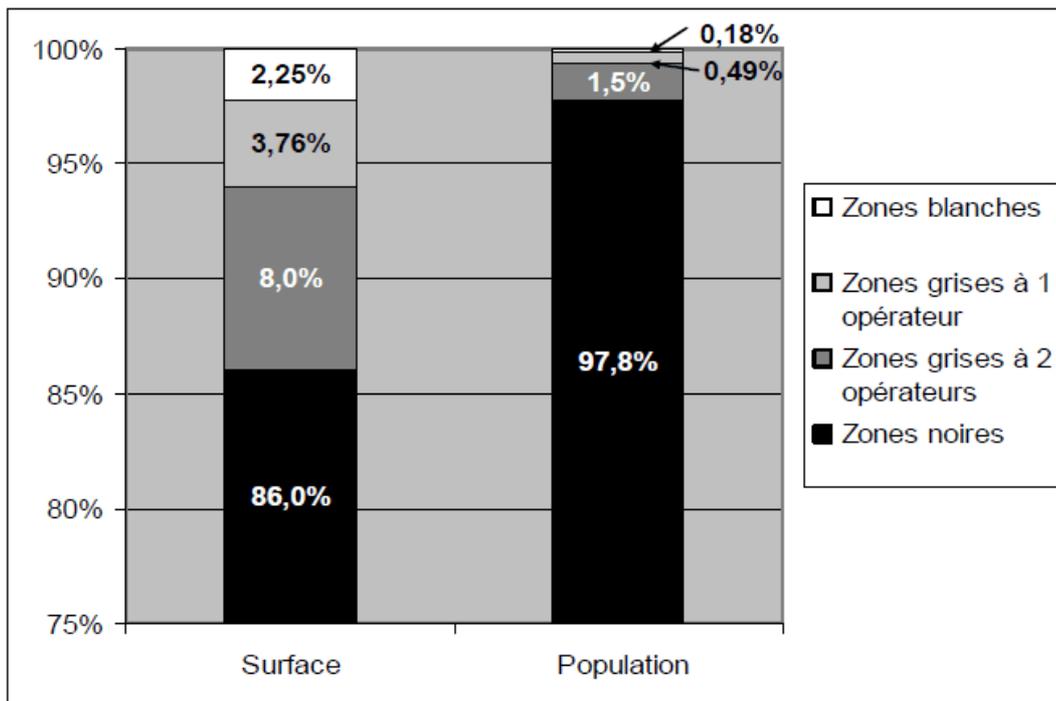
avantageuse. Elles masquent cependant en creux une **grande inégalité de desserte** selon la densité d'habitants de la zone considérée.

Pour ce qui est du **réseau 2G**, il ressort du bilan effectué au 1^{er} janvier 2009 que 97,8 % de la population est couverte par les trois opérateurs mobiles à la fois (« **zones noires** ») et que 99,82 % de la population est couverte par au moins un opérateur (« **zones grises** »). Si l'on s'intéresse, non pas à la population couverte, mais aux zones desservies, on s'aperçoit que la couverture se réduit à 86 % de la surface du territoire pour les « zones noires » et 97,7 % pour les « zones grises ».

En négatif apparaissent les zones où aucun opérateur n'est présent (« **zones blanches** »), qui représentent 0,18 % de la population, ce qui correspond tout de même à une centaine de milliers de personnes, et à 2,3 % de la surface du territoire métropolitain. 13 départements, concentrés dans les zones montagneuses, ont ainsi plus de 5 % de leur surface couverte par aucun opérateur et concentrent la moitié des « zones blanches ».

Certes, des **programmes d'extension de la couverture** mobile en « zones blanches » ont été mis en place, à l'initiative de l'État, en associant opérateurs et collectivités. Mais si les 2 944 communes identifiées par le premier programme, datant de 2003, sont à ce jour quasiment toutes traitées, plusieurs dizaines des 364 ciblées par le deuxième, datant de 2008, sont toujours en attente de couverture.

TAUX DE ZONES NOIRES, GRISES ET BLANCHES EN FRANCE MÉTROPOLITAINE



Source : ARCEP

De façon plus générale, il apparaît que les **zones réputées couvertes** au regard des cartes de couverture fournies par les opérateurs, même vérifiées par l'ARCEP, **ne le sont pas toujours en réalité**. Ceci peut tenir à des difficultés d'ordre technique, du fait du décalage entre les modèles théoriques et l'expérience réelle, ce qui se comprend et peut être corrigé. Mais ceci tient également parfois à des insuffisances du réseau qui amènent à s'interroger sur la politique de déploiement des opérateurs et leur tendance, longtemps constatée du moins, à remplir leurs engagements de couverture *a minima*.

Enfin, on relèvera que **l'étalon de mesure auquel il est fait recours** par l'ARCEP pour vérifier si les opérateurs respectent leurs engagements de couverture **est sujet à débat**. Jugeant de la réception uniquement en zone habitée, à l'extérieur des bâtiments et en situation fixe, il paraît aujourd'hui assez largement obsolète au regard des attentes des utilisateurs, qui souhaiteraient pouvoir utiliser leurs terminaux y compris dans des zones non habitées (touristiques, par exemple), à l'intérieur des bâtiments ou encore en situation de mobilité.

Ce problème des critères de mesure retenus se pose par ailleurs avec une acuité particulière pour ce qui est des programmes d'extension « zones blanches », puisque une commune est réputée traitée dès lors que son seul centre bourg est desservi par le réseau mobile.

2. Le haut débit fixe

Le Gouvernement et certains opérateurs mettent couramment en avant le fait que **100 % de la population française** aurait désormais accès au haut débit. Cette affirmation, dont on ne peut dire qu'elle est fausse au sens strict, recouvre une réalité beaucoup plus nuancée, et moins avantageuse pour une partie importante des utilisateurs.

D'une part, ce chiffre de 100 % ne peut être atteint que **si l'on inclue l'offre satellitaire**. Or, celle-ci permet d'atteindre n'importe quelle zone de notre territoire, mais dans des conditions de desserte bien moins confortables que le réseau DSL : débits inférieurs, en « descente » et, surtout, en « montée » ; temps de latence dans la réception des données ; prix plus élevé de l'équipement et de l'abonnement ; impossibilité d'accéder à du *triple play*¹ ... Si elle a son utilité, la technologie satellitaire ne doit donc être considérée que comme une **solution d'appoint** par rapport à d'autres offres technologiques offrant des débits supérieurs et un service plus fluide à des prix plus intéressants.

¹ Offre commerciale dans laquelle l'opérateur propose à ses abonnés un ensemble de trois services dans le cadre d'un contrat unique : l'accès à l'internet à haut - voire très haut - débit, la téléphonie fixe - le plus souvent sous forme de voix sur internet - et la télévision - ainsi que, parfois des services de vidéo à la demande.

D'autre part, le terme de « haut débit », censé profiter à tout habitant de ce pays, est somme toute peu précis et permet de qualifier par une même notion des **réalités fort différentes**. Quoi de commun, en effet, entre sa fourchette basse, fixée à 512 kbit/s et n'offrant qu'une expérience limitée de l'internet, que le Gouvernement met en avant dans son plan France numérique 2012 pour s'enorgueillir de ce que toute personne peut y accéder, et une fourchette plus haute, à partir de 8 Mbit/s, qui permet réellement d'accéder aux services multimédias proposés aujourd'hui par les réseaux de communications électroniques, comme par exemple le *triple play* ?

Si l'on estime, comme le fait votre rapporteur, que l'objectif d'un véritable haut débit doit aujourd'hui s'entendre d'un accès par le réseau DSL à un **débit minimum de 2 Mbit/s**, alors les statistiques ne paraissent plus aussi favorables. Certes, 98,3 % des Français ont désormais accès à des services DSL depuis leur domicile, mais ce taux de couverture n'est plus que de **77 %** seulement pour les connexions bénéficiant d'un débit supérieur ou égal à 2 Mbit/s. Et si l'on « place la barre » plus haut encore, à **10 Mbit/s**, ce ne sont plus qu'une minorité des Français – **48,5 %** exactement – qui bénéficient d'une desserte de cette qualité.

Bien entendu, la cartographie nationale du haut débit se superpose très exactement avec celle de la densité des territoires en population : plus une zone donnée est densément peuplée et plus, généralement, ses habitants peuvent accéder à un haut débit de qualité. Il en découle une **inégalité de traitement** de ces derniers **selon le territoire** dont ils relèvent, laquelle risque d'être plus importante encore avec le réseau très haut débit.

3. Le très haut débit

Comme pour le haut débit, le Gouvernement met couramment en avant des chiffres permettant de présenter le très haut débit comme une réalité partagée par un nombre important de nos concitoyens et qui ne cesse de progresser.

Selon le ministre en charge de l'économie numérique, ce sont ainsi **6 millions de foyers** qui ont aujourd'hui accès à une offre très haut débit, tandis que le nombre de logements fibrés croît de 33 % par an et celui des abonnés de 50 %. Or, cette affirmation, qui n'est pas fautive en soi, se doit d'être **nuancée** à un triple égard.

D'une part, ces 6 millions de foyers doivent être distingués selon qu'ils sont raccordés au très haut débit par **câble** – c'est le cas de **4,7 millions** d'entre eux – ou par **fibre optique** – c'est le cas des **1,35 million** restant. Constitué en fibre optique jusqu'au domicile de l'abonné, le réseau **FttH** offre l'avantage de transporter le signal sans dégradation sur de longues distances et de proposer des débits de plusieurs centaines de Mbit/s – voire de plusieurs Gbit/s – montants comme descendants. Dans l'architecture câble, ou

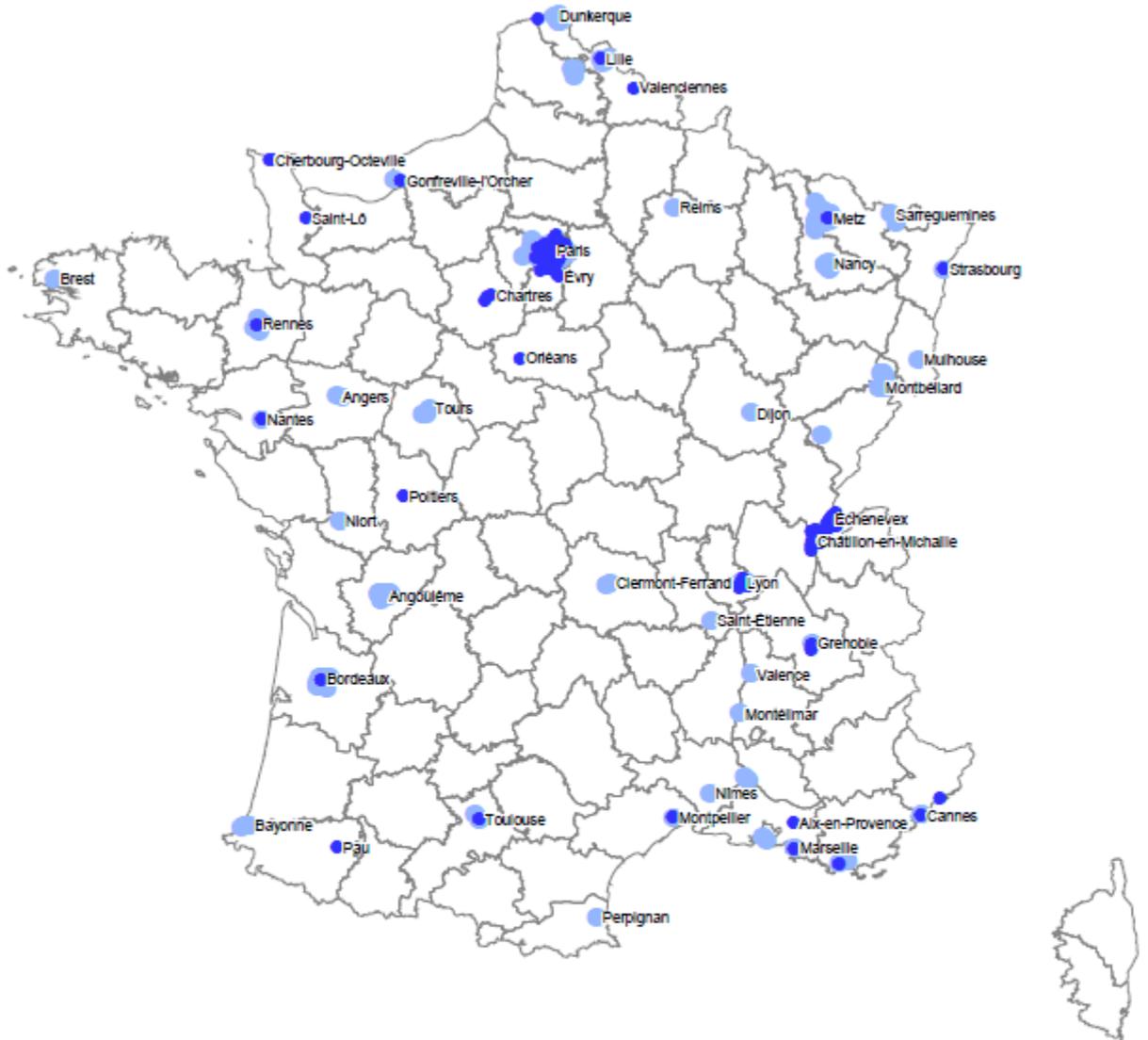
FttLA, la fibre n'est poussée que jusqu'à des « poches » de quelques dizaines d'abonnés, la partie finale du réseau – celle permettant de raccorder l'abonné – restant en câble coaxial. Cette technologie présente l'inconvénient, par rapport au FttH, de répartir le débit disponible entre tous les utilisateurs ; il peut toutefois s'élever jusqu'à 100 Mbit/s descendants et 5 Mbits/s montants, mais ses perspectives de montée en débit sont limitées au-delà.

D'autre part, sur les 1,35 million de foyers raccordés à la fibre, tous n'ont pas fait le choix de s'abonner à l'offre de service très haut débit. En effet, seuls **550 000** ont souscrit un **abonnement** à une telle offre, dont **175 000 seulement en FttH**. Un chiffre à comparer aux **20 millions environ d'abonnés au haut débit** ! La cause en est sans doute que l'offre fibre est aujourd'hui proposée dans les grands centres urbains, qui permettent déjà à leurs habitants d'accéder à des débits très élevés par le réseau ADSL. Il en irait sûrement autrement si cette offre était proposée dans des zones moins denses, où le réseau haut débit est bien moins développé et l'appétence pour la fibre est incomparablement supérieure.

Enfin, les **taux de progression des raccordements et d'abonnement** à la fibre **ne doivent pas faire illusion** puisque l'on part « de très bas » en la matière. En outre, si ces taux sont impressionnants en tant que tels, ils restent insuffisants pour couvrir le territoire selon le rythme et dans les proportions assignés par le président de la République. Selon la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), il faudrait ainsi pas moins du siècle pour que le territoire national soit, au rythme de progression actuel du réseau, couvert intégralement en FttH.

Si l'on rapporte ces éléments sur la carte de la France métropolitaine, ainsi que le fait le document ci-dessous, on s'aperçoit que le déploiement du réseau très haut débit, encore embryonnaire, reste **concentré autour des plus grandes zones urbaines**, le reste du territoire étant totalement déserté. Après le haut débit et la téléphonie mobile, c'est donc bien à une **nouvelle fracture numérique territoriale** à laquelle on assiste en matière de très haut débit. Une fracture plus forte encore avec d'une part des habitants des zones urbaines disposant de débits très élevés, 100 Mbit/s ou plus, et d'autre part des habitants des zones rurales disposant de faibles débits, 512 kbit/s ou même moins.

ÉTAT DES DÉPLOIEMENTS DE RÉSEAUX FIBRE OPTIQUE EN COURS AU NIVEAU NATIONAL



Légende

- communes avec des réseaux FttH en cours de déploiement
- communes avec des réseaux FttLA en cours de déploiement

Source : ARCEP

B. UN MODÈLE DE DÉPLOIEMENT DU TRÈS HAUT DÉBIT CRITIQUABLE

Censé permettre d'atteindre les objectifs de couverture en très haut débit fixés par le président de la République à horizon 2020 et 2025, le PNTHD souffre pourtant, de façon congénitale, d'un traitement différencié entre acteurs publics et privés risquant d'en réduire notablement l'efficacité et qui aurait justifié le recours à d'autres modèles de déploiement.

1. La mise de côté d'autres approches plus pertinentes

Dans les modalités de son PNTHD, le **Gouvernement a fait un choix** qui n'était **pas le seul possible**, et à tout le moins sans doute **pas le meilleur**. Il a en effet souhaité donner la priorité à l'investissement privé en permettant aux opérateurs d'aller là où ils veulent et de « geler » la situation par leurs annonces de déploiement. Ce faisant en effet, ils confinent l'action des collectivités aux zones les moins rentables, sans leur permettre d'assurer comme elles l'entendent la desserte numérique de leur territoire. **D'autres modèles étaient concevables**, comme l'ont montré certains exemples étrangers, dont l'efficacité pourrait s'avérer supérieure.

L'idée d'un **opérateur unique mutualisé**, avancée un moment, était intéressante car permettant d'assurer une péréquation des coûts, et donc une réduction des subventions nécessaires. Elle a cependant dû être abandonnée du fait de l'hostilité de l'opérateur historique.

Cet opérateur aurait pu être une **structure entièrement publique**, tant dans son statut que dans ses ressources. C'est le cas en Australie, où sa privatisation à moyen terme devrait permettre à l'État un retour sur investissement intéressant.

Des **partenariats publics-privés** assortis de lots régionaux, ainsi que cela a été fait en Finlande, auraient également pu être envisagés. État, collectivités et opérateurs y sont appelés à investir, de façon égale, dans des structures locales prenant en charge le déploiement.

Mais la solution qu'aurait préférée votre rapporteur consistait à se rapprocher du **modèle des concessions autoroutières**. Les sociétés de bâtiment et travaux public ayant réalisé notre réseau autoroutier, l'un des plus importants et des mieux entretenus du monde, ont en effet des critères de rentabilité différents de ceux des entreprises de télécoms. Là où les secondes sont soumises à des actionnaires exigeant une rentabilité forte et rapide, les premières sont habituées à amortir leurs investissements sur une période longue et à bénéficier d'un taux de rendement annuel relativement faible.

Si le modèle retenu pour le PNTHD diffère donc sensiblement de celui qui aurait eu les faveurs de votre rapporteur, ce dernier n'a toutefois **pas**

entendu le remettre en cause dans son principe même, tout du moins dans un premier temps. Il a préféré **chercher à l'améliorer**, au besoin en le modifiant de façon significative, afin de le rendre plus cohérent et de rééquilibrer les relations entre opérateurs et collectivités. L'article 22 de la proposition de loi, toutefois, laisse la porte ouverte, s'il s'avérait que le modèle en place engendrait des blocages persistants, à un réel changement de celui-ci.

2. La prééminence d'une initiative privée non encadrée

Le PNTHD s'en remet très largement à l'initiative privée pour assurer le déploiement du très haut débit sur la majeure partie du territoire. C'est ainsi que les opérateurs avaient jusqu'au 31 janvier 2011 pour manifester leurs intentions d'investissement en-dehors des zones très denses répertoriées par l'ARCEP pour les cinq années à venir.

L'opérateur historique, **France Télécom**, a affirmé sa volonté d'amener la fibre optique d'ici 2015 dans 3600 communes réparties dans 220 agglomérations », ce qui correspond à « *une couverture de 10 millions de foyers en 2015 et de 15 millions en 2020, soit 60 % des foyers français* ». Ces déploiements représenteront selon l'opérateur un investissement de 2 milliards d'euros sur la période 2010-2015.

SFR s'est lui aussi positionné, proposant d'amener la fibre optique dans 5,8 millions de foyers de 327 communes, soit environ 10 millions en incluant les foyers des zones très denses.

Bouygues Telecom et **Free** ont annoncé préférer co-investir avec les deux principaux opérateurs intégrés. Enfin, **Numéricable** n'envisage pas de déploiement FttH mais promeut sa technologie hybride fibre et coaxial, le FttLA.

Or, cette toute confiance accordée aux opérateurs privés pour la réalisation d'une infrastructure essentielle pour l'avenir de notre pays suscite plusieurs interrogations, pour ne pas dire de forts doutes.

D'une part, la « **faisabilité** » **des annonces des opérateurs** a pu être **discutée d'un point de vue financier**. Un an auparavant, France Télécom avait fixé dans le cadre du programme « Conquêtes 2015 », l'ambition de couvrir de l'ordre de 500 communes (40 % de la population métropolitaine). Or, le passage de 500 à 3 600 communes projetées s'est fait en maintenant le niveau d'investissement de 2 milliards d'euros d'ici 2015, alors que le programme est beaucoup plus ambitieux.

Comme l'a souligné le cabinet Tactis dans une étude consacrée à l'analyse de l'AMII¹, « *il semble évident qu'avec un même investissement France Télécom ne pourra pas couvrir 7 fois plus de communes et 50 % de population en plus* ». Le cabinet a également déterminé une fourchette des montants d'investissements en jeu pour atteindre 57 % de la population en FttH, qui varie de 5,3 à 8,8 milliards d'euros, la fourchette centrale étant de 6,5 milliards d'euros. Or, des doutes subsistent quant à la capacité des opérateurs, même avec les formules de co-investissement qu'ils ont prévues, de mobiliser une telle somme d'ici 2015.

Ce scepticisme à l'égard des annonces des opérateurs, au-delà de ses aspects financiers, provient du modèle pour le moins peu contraignant retenu par le Gouvernement pour acter ces engagements. Ceux-ci correspondent en effet à des « **intentions d'investissement** » **totale**ment unilatérales et **peu détaillées** qui n'ont rien, juridiquement, d'obligatoires et n'impliquent aucune obligation pour les opérateurs alors même qu'elles ont des conséquences sur la possibilité des collectivités de déployer leur réseau. Certes, le Gouvernement a indiqué, par la voix du ministre chargé de l'économie numérique, M. Éric Besson, qu'il veillerait régulièrement à ce que ces engagements soient respectés, en contrôlant chaque année l'état d'avancement des réalisations par rapport au calendrier annoncé et en n'hésitant pas à « rappeler à l'ordre » les opérateurs récalcitrants, mais **aucun système de sanction n'a été clairement prévu**. La possibilité pour les collectivités, mise en avant par le ministre, de déclarer de leur côté des « lots conditionnels », portant sur des zones AMII et sur le périmètre desquels elles « reprendraient la main » en cas de non respect par les opérateurs de leurs engagements, ne constitue pas une sanction en soi. Il s'agit de la simple application du principe voulant que l'initiative publique peut suppléer les carences de l'initiative privée lorsque celle-ci est avérée.

Le risque est grand, donc, que les opérateurs adoptent une **stratégie d'attente**, consistant à déclarer un périmètre de déploiement le plus large possible, ce qui « **gèle** » d'autant les possibilités d'intervention subventionnées des collectivités, puis à procéder à un minimum d'études ou de travaux dans les zones les moins intéressantes *a priori*, pour les conserver dans leur giron, quitte à les abandonner aux collectivités territoriales au bout de quelques années si l'expérience tendait à prouver qu'ils ne pourraient en tirer de rentabilité.

Ce risque est d'autant plus grand que le modèle **économique de la fibre**, tout bien considéré, n'est **pas intéressant pour les opérateurs**. D'un côté en effet, ils se voient contraints de réaliser des **investissements très importants**, dans une conjoncture difficile où d'autres dépenses structurelles d'importance sont à faire (montée en débit, finalisation des programmes « zones blanches » sur la 2G et la 3G, acquisition des licences 4G...). De l'autre, la **rentabilité** de cette technologie est **incertaine et faible**, du moins dans un

¹ *Analyse des intentions d'investissements FttH de France Télécom et des autres FAI, TACTIS, juin 2011.*

premier temps : la demande reste en effet modérée, surtout dans les zones urbaines, faute de services associés justifiant d'abandonner son abonnement ADSL. Tout ceci face à des **actionnaires « court-termistes »** et réticents à la prise de risque, qui jugent plus favorablement des investissements plus rentables à court terme, notamment à l'étranger.

L'existence du réseau « cuivre », aujourd'hui largement amorti et dont la rentabilité pour les opérateurs ADSL est forte, renforce cette pesanteur en défaveur du développement du réseau « fibre ». Ceci est sans doute plus vrai encore pour l'opérateur historique, qui est propriétaire de la « boucle locale » et en facture l'accès aux opérateurs 8,80 euros hors taxe par ligne pour en financer l'entretien. Cette « **rente du cuivre** » soulignée par l'Autorité de la concurrence, qui bénéficie également à l'État, actionnaire de France Télécom à hauteur de 27 %, justifie des mesures radicales incitant à en réduire l'intérêt économique. C'est ainsi que la proposition de loi exige des SDTAN qu'ils prévoient une date pour le basculement du réseau « cuivre » au réseau « fibre ». C'est ainsi également qu'est discutée l'idée de « taxer le cuivre », en vue d'inciter à un report progressif sur le réseau très haut débit.

3. Des collectivités maintenues dans un rôle accessoire

Alors qu'aurait pu être imaginé un modèle de déploiement réellement coopératif entre opérateurs et collectivités, où ces dernières auraient été mises à égalité avec les premiers, le choix a été fait, à travers le PNTHD, de les reléguer dans un **rôle accessoire** où elles devront se contenter – sauf à ne pas être subventionnées – du reliquat des projets des opérateurs.

Le principe, très clairement affirmé dans le programme, est en effet que les **projets publics** ne doivent **intervenir que de façon supplétive à l'initiative privée**. Certes, le déploiement de réseaux de communications électroniques fixes est entièrement libre et rien n'empêche donc les collectivités d'intervenir – au moins partiellement – dans des zones préemptées par les opérateurs dans le cadre de l'AMII. Ce serait cependant à **leur frais**, sans pouvoir bénéficier du soutien de l'État, pour la partie du déploiement concernant les zones non rentables, puisque le volet B du FSN n'est ouvert aux collectivités que si elles établissent « *que le seul effort, y compris mutualisé, des opérateurs (...) ne suffira pas à déployer un réseau d'infrastructures de communications électroniques à très haut débit* ».

D'un point de vue pratique, la conséquence en est que les collectivités territoriales, qui n'ont d'autre solution que de requérir l'aide financière de l'État, au regard du coût des travaux à réaliser et du manque de moyens auxquels elles doivent faire face aujourd'hui, seront **contraintes de n'intervenir que dans les zones n'intéressant pas les opérateurs**, qui sont naturellement **les moins denses et les plus coûteuses** à couvrir.

Il existe donc, comme votre rapporteur l'avait indiqué dans son rapport d'information précité, un « **risque certain d'assister à un « écrémage » du territoire par les opérateurs et à un déploiement « mité », avec des surinvestissements et une multiplicité de réseaux dans les zones rentables, et à l'inverse un sous investissement, voire une absence de réseaux, dans le reste du territoire** ». En outre, à l'intérieur des zones denses, voire très denses, qui renferment des poches de faible densité, un déploiement en « tâche de léopard » n'est pas à exclure.

Les collectivités sont d'autant plus mal traitées par le PNTHD que celui-ci, qui dans sa première version évoquait la possibilité de financer les « **projets intégrés** », c'est-à-dire des projets de déploiement portant à la fois sur des zones rentables et non rentables, afin de réaliser une péréquation des coûts, est muet sur ce point dans la dernière en date. Il n'est donc plus permis aux collectivités d'être soutenues sur la seule partie non rentable de ces projets, qui reviendraient entièrement à leur charge.

Le Gouvernement prétextant, pour justifier cette relégation des collectivités en marge du dispositif, l'absence de marge de manœuvre laissée par le cadre communautaire, votre commission a souhaité saisir sur ce point pour avis l'**Autorité de la concurrence**. L'**avis** que cette dernière a rendu à ce sujet le 17 janvier 2012 est à cet égard **riche d'enseignements**, puisqu'il souligne que le subventionnement de projets intégrés est bien possible, sous réserve du respect de certaines conditions, et qu'il nuance largement l'optimisme du Gouvernement quant à la pertinence du modèle retenu.

**L'AVIS N° 12-A-02 DU 17 JANVIER 2012 DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE
RELATIF À UNE DEMANDE D'AVIS DE LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE, DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DU SÉNAT
CONCERNANT LE CADRE D'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN
MATIÈRE DE DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX À TRÈS HAUT DÉBIT**

L'Autorité commence par un rappel détaillé du cadre général prévu par le PNTHD et des règles relatives aux aides d'État en matière de déploiement des RIP très haut débit.

Puis, premier point d'importance, l'Autorité souligne que **la logique du PNTHD, « tendant à favoriser l'intervention des collectivités locales en complément des annonces de déploiement des opérateurs privés, relève d'un choix d'opportunité »** sur lequel elle n'a pas à se prononcer. C'est admettre, en creux, que d'autres choix étaient possibles, notamment celui d'ouvrir plus largement les possibilités de financement aux collectivités.

Elle indique également, ainsi qu'elle l'a rappelé dans de précédents avis¹, considérer que **l'intervention des collectivités** dans le secteur des communications électroniques « **est légitime, puisque participant de leur mission d'aménagement du territoire** ». Elle souligne que « *cette intervention joue également un rôle important dans la dynamique d'ensemble du déploiement de la fibre optique* ».

¹ Avis n° 09-A-57 du 22 décembre 2009 relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et avis n° 10-A-07 du 17 mars 2010 relatif à une demande d'avis du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministre chargé de l'industrie sur le programme national « très haut débit ».

Sur la dynamique d'ensemble du déploiement du réseau à très haut débit, l'Autorité rappelle qu'il est « **indispensable de maintenir des incitations dans le déploiement de la fibre optique, tant vis-à-vis des acteurs privés que publics** ». Elle pointe le fait que **France Télécom « a structurellement peu intérêt à voir se déployer une nouvelle boucle locale en fibre optique, susceptible de concurrencer son monopole sur la boucle locale en cuivre et de remettre en cause la rente de situation y afférente »**.

L'Autorité de la concurrence invite par ailleurs les pouvoirs publics « **à exiger des opérateurs la plus grande précision dans leurs intentions de déploiement et à veiller de manière régulière à leur strict respect** ». Elle va plus loin encore en estimant nécessaire, « *pour la crédibilité du dispositif (...) que, dans l'hypothèse où les projets d'investissement devraient s'écarter de la trajectoire initialement prévue, le gouvernement envisage sérieusement de revoir en profondeur la logique du PNTHD* ».

Concernant le subventionnement par l'État d'un **projet intégré** porté par une collectivité, l'Autorité estime certes qu'il s'agit d'une intervention « **difficile à justifier au titre d'une aide compatible** », puisqu'il faudrait à la collectivité démontrer que le réseau privé existant ou planifié « *n'est pas ou ne serait pas suffisant pour satisfaire les besoins des citoyens et des utilisateurs professionnels sur la zone considérée* » et « *qu'il n'y a pas de moyens moins préjudiciables en termes de concurrence pour atteindre le même objectif* » que son propre projet.

Toutefois, l'Autorité laisse une « **porte ouverte** » à une **interprétation plus souple** de l'intervention des collectivités en « zone grise »¹, compte tenu des spécificités de la réglementation nationale. Elle relève ainsi qu'un opérateur – y compris public – qui souhaiterait investir dans un réseau FttH serait tenu de partager l'investissement avec d'autres opérateurs si ceux-ci en font la demande. Ce qui l'amène à ne pas exclure « *que les spécificités de la réglementation française relative au co-investissement puissent conduire la Commission européenne à adapter ses lignes directrices ou à prendre en compte ces spécificités dans le cadre de l'examen des projets au cas par cas* ».

Dès lors que les réseaux publics s'inscrivent **dans le cadre de services d'intérêt économique général (SIEG)**, l'Autorité lève ses réserves. Elle estime que sous réserve du respect de l'ensemble des critères posés par la Commission européenne, une intervention publique dans les réseaux à très haut débit sous une telle forme d'un SIEG « *peut (...) être envisagée* », à condition naturellement que la compensation éventuelle « *ne couvre que les coûts de déploiement de l'infrastructure déployée dans les zones non rentables* ».

Enfin, l'Autorité alerte les pouvoirs publics sur les « **risques importants de distorsion de concurrence qui pourraient survenir** » dans le cadre de la réponse par les opérateurs verticalement intégrés, comme Orange ou SFR, aux appels d'offres des collectivités pour la mise en place de RIP. Étant également, en tant que fournisseurs d'accès à internet (FAI), les principaux clients potentiels de ces réseaux publics, ils paraissent en effet disposer d'avantages concurrentiels déterminants face aux autres acteurs.

Pour prévenir ces distorsions, l'Autorité recommande que les opérateurs verticalement intégrés fournissent aux collectivités locales, lorsqu'ils ont l'intention de candidater à un appel d'offres, les conditions dans lesquelles ils seraient susceptibles d'utiliser le réseau public en tant que FAI. Elle suggère également que le régulateur sectoriel, l'ARCEP, s'assure de la bonne marche et de la pleine participation des opérateurs aux travaux de normalisation nécessaires pour garantir l'interopérabilité entre les réseaux et les systèmes d'information d'initiative publique et ceux des FAI.

¹ Zone où un opérateur a commencé à déployer un réseau à très haut débit, ou envisage de le faire.

C. UN DISPOSITIF DE FINANCEMENT ENCORE INDÉTERMINÉ

Le financement de l'amélioration du réseau à haut débit et du déploiement du réseau à très haut débit est, à ce jour, la « grande inconnue » du modèle de déploiement retenu par le Gouvernement. L'existence parallèle de deux fonds concourant au même objet en démontre l'incohérence, tandis que le caractère encore symbolique des financements publics mobilisés en souligne les limites.

1. Deux fonds pour un même objectif

La « **loi Pintat** », dans son **article 24**, a prévu la création du **Fonds d'aménagement numérique des territoires** (FANT), qui a pour but de « *contribuer au financement de certains travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les SDTAN* ». Ce fonds était destiné, plus précisément, à financer les projets publics de déploiement de réseaux à très haut débit portés par des collectivités et s'inscrivant dans des SDTAN.

Si la loi a créé ce fonds, elle ne l'a pas pour autant alimenté, la question de son abondement se trouvant reportée. Le rapporteur de la proposition de loi, notre collègue Bruno Retailleau, avait pourtant émis plusieurs pistes d'alimentation du FANT : fonds européens, participation des collectivités territoriales, produit du « dividende numérique », taxe sur les abonnements de communications électroniques, taxe sur les opérateurs et, en premier lieu, emprunt national.

Considérant que « *le déploiement de réseaux permettant à l'ensemble du territoire national de bénéficier de communications électroniques à très haut débit est un impératif qui engage la compétitivité des territoires sur le long terme* », Bruno Retailleau avait ainsi suggéré « *d'orienter une part de cet emprunt vers le financement, au cours des années à venir, de réseaux de fibre optique* », part qui aurait logiquement été « *versée sur le fonds national d'aménagement numérique* ».

Or, le texte porteur des crédits du « grand emprunt », la **loi du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 définissant les emplois des investissements d'avenir**, a certes prévu d'en consacrer une partie au secteur numérique, mais selon une architecture très différente, et pour le moins peu cohérente.

Elle a affecté 4,25 milliards d'euros au programme « développement de l'économie numérique », opéré par le **FSN**, dont 2 milliards sont orientés vers le financement des réseaux. La gouvernance stratégique en est assurée par le Premier ministre *via* le commissaire général à l'investissement (CGI), en lien avec le ministre chargé de l'économie numérique et les ministres partenaires. La gestion du FSN est assurée par la Caisse des dépôts et

consignations (CDC), agissant au nom et pour le compte de l'État, en application d'une convention du 2 septembre 2010.

Plutôt que d'abonder un fonds venant d'être créé par le Parlement – le FANT –, le Gouvernement a donc fait le choix de laisser ce dernier vide, et d'en créer un nouveau, le FSN, qui a reçu 2 milliards d'euros pour le financement des réseaux numériques. L'**existence parallèle de deux fonds**, visant au même objectif, mais dont seul le premier est à l'heure actuelle activé et abondé, est **source d'étonnement**. Le fait que le FSN a été créé par le Gouvernement, qui a donc décidé de ses règles de fonctionnement et d'éligibilité, à la différence du FANT qui relève d'une initiative parlementaire, interroge sur le souhait sous-jacent du premier de « garder la main » sur un système de financement dont il est à l'origine.

2. Le FSN, un fonds au périmètre limité

Le FSN, ainsi que cela a été précisé, bénéficie de **2 des 4,25 milliards d'euros** consacrés par le **programme « investissements d'avenir »** au **numérique**. Cette enveloppe se décompose de la façon suivante : un milliard d'euros est destiné à financer des prêts de long terme aux opérateurs, qui semblent peu intéressés par ces derniers, et 100 millions d'euros à la recherche sur des technologies très haut débit alternatives à la fibre. « Seuls » les 900 millions d'euros permettant de soutenir les projets des collectivités semblent immédiatement opérationnels pour contribuer au déploiement du réseau.

Ces sommes sont à mettre en comparaison avec les **besoins de financement globaux**, qui seraient, selon les dernières évaluations validées par l'ARCEP, de **21 milliards d'euros**. Sur ce total, et selon les projections actuelles, 7 milliards seraient apportés par les opérateurs dans leurs propres projets de déploiement, 7 dans les cas où ils interviennent en temps que délégataires de RIP et les 7 derniers par des personnes publiques (État, collectivités territoriales, Union européenne ...).

Si l'on retient ce dernier schéma global de financement, ce sont donc **7 milliards d'euros de financements publics** qui devront **être trouvés** pour déployer le réseau très haut débit sur l'ensemble du territoire. Avec 900 millions d'euros de crédits consommables provisionnés par les pouvoirs publics, nous sommes aujourd'hui « loin du compte ». Et ce d'autant plus que le Gouvernement, qui a indiqué que le FANT ne serait abondé qu'après que les crédits du FSN auront été épuisés, ne propose aucune solution de financement pérenne pour le fonds de la « loi Pintat ».

3. Le FANT, un « fonds sans fonds »

Le FANT est bien à ce jour un « **fonds sans fonds** », une « **coquille vide** » pour laquelle aucun mode précis d'alimentation n'a été prévu. Si l'on peut considérer que cela n'est pas si grave tant que le FSN est doté, ce dernier pourrait rapidement s'avérer insuffisant pour répondre aux projets de financement des collectivités, dont bon nombre devraient être soumis dès cette année à son comité de gestion. En ce sens, **prévoir dès maintenant des ressources** pour ce fonds permettrait d'**anticiper** sur l'inéluctable tarissement du FSN, et d'**envoyer un signal fort** aux collectivités sur la pérennisation de l'aide apportée par l'État à leurs projets de déploiement.

Cette problématique de l'alimentation du FANT avait été relevée dès sa création dans les débats au Sénat et avait conduit à la nomination de votre rapporteur comme parlementaire en mission. Dans le rapport qu'il avait remis au Premier ministre sur le sujet, votre rapporteur livrait une analyse des besoins financiers et y associait des pistes de financement, dont l'une est intégrée dans la proposition de loi.

Au titre des besoins, et au vu de différentes hypothèses concernant les cofinancements prévisibles annuels des opérateurs – 700 millions d'euros –, des collectivités – 150 millions –, du reliquat des investissements d'avenir – 50 millions – et des fonds européens – 50 millions également –, il faisait état pour le FANT de **besoins de l'ordre de 660 millions d'euros** dans le cas d'un déploiement sur 98 % de la population. Afin d'y pallier, votre rapporteur proposait de créer une **contribution de solidarité numérique** de 75 centimes d'euros par abonnement et une **taxe** de 2 % sur le chiffre d'affaires des téléviseurs et des consoles de jeu, taxes dont les mécanismes sont prévus dans les articles 15 et 16 de la proposition de loi.

Votre rapporteur souligne que cette solution, qui avait le mérite de pouvoir être reprise dans sa proposition de loi sans risquer de se voir opposer une irrecevabilité financière, n'avait pas nécessairement sa préférence. Une **dotations sur le budget de l'État** directement affectée au FANT aurait en effet eu ses faveurs, en tant qu'elle constituerait un mode pérenne et sécurisé d'approvisionnement du fonds, dont l'objectif d'aménagement du territoire, rappelons-le, relève d'une des missions régaliennes de l'État.

En outre, votre rapporteur souhaitait que soit demandée à l'ARCEP une analyse approfondie des **coûts de renouvellement du réseau cuivre** assuré par France Télécom dans le cadre des tarifs de gros approuvés par l'autorité de régulation, dont une partie – s'il avait été établi qu'ils ne correspondaient pas à ces coûts – aurait pu être affectée au FANT. Certes, le rapport de l'ARCEP, rendu début décembre, conclut à l'absence de surévaluation de ces tarifs. Mais des voix discordantes soutiennent qu'il n'en est rien et que ces derniers sont surévalués de deux euros par prise environ. Il y aurait peut-être là une piste de réflexion à poursuivre et dont votre commission pourrait se saisir.

III. LES PISTES D'AMÉLIORATION DE LA PROPOSITION DE LOI

Dans le **rapport** sur le déploiement du très haut débit remis en 2010 au Premier ministre, puis dans le rapport précité sur la couverture numérique des territoires, votre rapporteur, après avoir dressé un **constat alarmant de la situation française**, avait appelé à un véritable « sursaut » et énuméré des pistes de réforme en ce sens. Il préconisait *a minima* une **révision du modèle de déploiement retenu** par les pouvoirs publics, qui ne lui semblait pas avoir fait la preuve de son efficacité.

La **proposition de loi** qu'il a co-rédigée avec notre collègue Philippe Leroy **reprend** celles des **préconisations** de ce rapport qui sont **de nature législative**, dont le principe avait été approuvé à l'unanimité par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire le 6 juillet 2011. Elle vise notamment à assurer un véritable « haut débit pour tous », à améliorer la mesure de couverture en téléphonie mobile et à rendre efficient le mode de déploiement choisi pour la couverture de notre territoire en très haut débit.

- Regroupant les articles 1 à 3, le titre I^{er} est consacré à des dispositions d'ordre général.

L'**article 1^{er}** élargit le champ de compétence des SDTAN, créés par la « loi Pintat », pour qu'ils concernent tous les aspects de la problématique numérique et en constituent désormais l'ossature : très haut débit, mais aussi haut débit et téléphonie mobile, sans oublier les technologies satellitaires.

Afin d'accélérer l'adoption de ces documents fondateurs de la planification numérique locale et d'accroître leur portée, l'**article 2** l'impose dans un délai d'un an après la publication du présent texte et supprime leur caractère indicatif.

L'**article 3** fait des SDTAN la base d'une contractualisation, sous l'autorité de l'État, entre les collectivités territoriales et les opérateurs, afin que ces derniers soient réellement liés par leur contenu et leurs propres engagements concernant la couverture en très haut débit. Les conditions d'analyse technique de cette dernière renvoient aux décisions de 2009 et 2010 de l'ARCEP, au regard des termes définis par l'Autorité.

- Consacré aux mesures spécifiques, le titre II comporte quatre chapitres et rassemble les articles 4 à 24.

- Le chapitre I^{er} et ses articles 4 à 7 traite de la téléphonie mobile.

L'**article 4** vise à assurer la meilleure couverture mobile, tout en optimisant le nombre de points hauts.

Afin que soit redéfinie la manière d'appréhender les taux de desserte en téléphonie mobile, qui ne rendent pas réellement compte de la couverture telle que ressentie par les populations à l'échelle locale, l'**article 5** prévoit la mise en place d'un groupe de travail associant des représentants de l'ensemble des parties concernées.

L'**article 6** prévoit une obligation de couverture des « zones grises » de téléphonie mobile, s'accompagnant d'une méthodologie d'identification.

Afin que le déploiement du réseau mobile de quatrième génération fasse autant que possible appel à l'itinérance et à la mutualisation des installations entre opérateurs, l'**article 7** reprend une mesure qui avait été prévue par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) pour le réseau 3G.

– Composé des articles 8 et 9, le chapitre II évoque le haut débit.

L'**article 8** met en place un véritable haut débit pour tous, en reconnaissant à toute personne un « droit au haut débit opposable » garanti par l'État, sur la base d'un débit symétrique de 2 Mbit/s en 2012 et 8 Mbit/s en 2015. Pour les personnes se trouvant dans un territoire non éligible à une telle offre, le caractère symétrique du débit n'est pas garanti par l'État, laissant ainsi la voie ouverte à des solutions techniques complémentaires aux réseaux filaires dans les zones les plus difficilement accessibles.

En vue d'améliorer qualitativement la desserte des foyers ne bénéficiant actuellement que d'une connexion à faible débit, l'**article 9** rend la montée en débit sur tout type de réseaux éligible au FANT dans les cas où l'arrivée du très haut débit ne constitue pas une « porte de sortie par le haut » à court terme, sous le contrôle de l'ARCEP.

– Consacré au très haut débit, le chapitre III regroupe les articles 10 à 14.

L'**article 10** permet le financement public national des « projets intégrés » des collectivités, portant pour partie sur une zone non rentable, pour partie sur une zone rentable, à condition que ne soient subventionnées que les zones non rentables de ces projets, conformément aux prescriptions du droit communautaire.

L'**article 11** ouvre aux collectivités la possibilité de bénéficier du financement public national dans les zones que les opérateurs devaient couvrir dans les trois ans, selon les prévisions contractuelles découlant des SDTAN, en cas de carence établie par l'ARCEP à l'issue de ce délai.

L'**article 12** donne à l'ARCEP la compétence et les moyens de contrôler et sanctionner le respect des engagements pris par les opérateurs sur la base des SDTAN.

Afin que s'opère de façon claire et définitive la transition du haut vers le très haut débit, l'**article 13** propose d'intégrer dans les SDTAN la date à

laquelle aura lieu le basculement du premier type de réseau vers le second, en renvoyant aux décisions de l'ARCEP.

La mise en place d'une régulation symétrique des réseaux fibre à l'abonné, tout comme les enjeux de la « Net neutralité » et la nécessité de favoriser la concurrence au bénéfice des consommateurs, imposent de conforter, dans le code des postes et des communications électroniques, l'activité d'« opérateurs de réseau ». Ce rôle est exercé aussi bien par des opérateurs privés que les collectivités et leurs groupements, dans le cadre de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales. L'**article 14** modifie en conséquence ledit code.

– Le chapitre IV concerne les mesures financières et rassemble les articles 15 à 19.

Conformément aux propositions figurant dans le rapport d'octobre 2010 de votre rapporteur, les **articles 15 et 16** visent à assurer le financement du FANT durant sa période de fonctionnement attendue, soit jusqu'à la fin 2025. Il est prévu de l'alimenter au moyen, d'une part d'une contribution de solidarité numérique sur les abonnements internet et téléphonie mobile, et d'autre part d'une taxe sur les téléviseurs et les consoles de jeu. Cette solution a été retenue car celle d'une dotation de l'État, également avancée dans le rapport, se serait heurtée à une irrecevabilité financière.

Afin de tenir compte de la diversité des moyens et de développer en priorité la desserte des territoires les plus ruraux, l'**article 17** conditionne le financement de leurs projets par le FANT aux capacités financières des collectivités et au degré de ruralité des zones couvertes.

Les tarifs de connexion pratiqués par les opérateurs en haut et, plus encore, en très haut débit sont excessivement élevés pour les entreprises, ce qui constitue notamment un obstacle à l'installation des petites et moyennes (PME) en milieu rural. Aussi l'**article 18** donne-t-il mission à l'ARCEP de réaliser une étude sur ce sujet, préalable éventuel à la régulation de cette tarification.

En vue d'éclairer la représentation nationale sur la tarification par l'opérateur historique de l'accès à la boucle locale, dont il est propriétaire, et le cas échéant de dégager des sources de financement complémentaires pour le déploiement des réseaux à très haut débit, l'**article 19** charge l'autorité de régulation d'un rapport sur le sujet.

– Le chapitre V comporte les articles 20 à 25 et traite de mesures diverses.

L'**article 20** assigne un objectif prioritaire de couverture des territoires ruraux à la politique d'aménagement du territoire, à commencer par les zones économiques et les services publics.

Afin de favoriser l'interconnexion des réseaux, l'**article 21** prévoit la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) ayant pour objet l'harmonisation des référentiels techniques pour les réseaux à très haut débit.

L'**article 22** confie au comité de pilotage du très haut débit, qui serait préalablement réactivé, la tâche de réaliser, à la mi-2013, et avec l'appui technique de l'ARCEP, un premier bilan du PNTHD accompagné, le cas échéant, de propositions de réforme du dispositif.

L'**article 23** veille à la cohérence entre les documents d'urbanisme et les SDTAN.

L'**article 24** introduit, dans la composition du comité de gestion du FANT, qui en était dépourvu, des représentants des parlementaires.

Enfin, l'**article 25** prévoit la compensation des charges qui pourraient éventuellement résulter de ce texte pour l'État par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 403, 575, 575 A et 991 du code général des impôts.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Les amendements adoptés par votre commission sur cette proposition de loi visent, non à la modifier profondément, mais à l'actualiser, à la préciser ou à la compléter :

– en prévoyant un mécanisme d'élaboration par défaut au cas où aucun schéma ne serait rédigé dans un département (article 2) ;

– en détaillant le contenu des engagements des opérateurs, l'articulation entre schémas et conventions, et la publicité de celles-ci (article 3) ;

– en contraignant les opérateurs répondant à des appels d'offre pour des RIP à informer les collectivités de leur souhait de commercialiser des services sur ces réseaux (article additionnel après l'article 3) ;

– en imposant la desserte en fourreaux permettant d'accueillir la fibre de tout immeuble à construire (article additionnel après l'article 3) ;

– en précisant que la redéfinition des critères de couverture des réseaux mobiles ne s'accompagne pas d'une remise en cause des obligations figurant dans les licences (article 5) ;

– en précisant que le soutien à des « projets intégrés » vaut lorsqu'ils s'inscrivent dans des SIEG (article 10) ;

– en donnant à l'ARCEP compétence pour contrôler et sanctionner le non respect par les opérateurs des obligations inscrites dans les conventions (article 12) ;

– en supprimant le rapport demandé à l'ARCEP sur les paramètres financiers de la boucle locale cuivre, car l'Autorité a déjà récemment rendu un rapport sur le sujet (article 19) ;

– en transformant le GIP proposé pour l'harmonisation technique en simple comité de pilotage, afin d'éviter des coûts de structures qui se heurteraient aux règles de recevabilité financière (article 21).

En outre, la commission a souhaité supprimer la contribution de solidarité numérique sur les abonnements et de la taxe sur les téléviseurs et les consoles de jeu prévues pour alimenter le FANT (articles 15 et 16).

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{er}

Dispositions générales

Article 1^{er} A (nouveau)

Déclaration de principe sur l'importance de l'aménagement numérique du territoire et ses implications

Commentaire : cet article reconnaît le caractère d'intérêt général de l'aménagement numérique du territoire et la nécessité qui en découle de créer un réseau numérique à haut et très haut débit.

I. Le droit en vigueur

L'aménagement numérique du territoire, qui ne va pas sans création d'un réseau de communications électroniques à haut et très haut débit, est d'une importance fondamentale pour l'avenir de notre pays et pour le développement local.

Votre rapporteur déclarait ainsi, dans son rapport d'information précité, que « *la révolution du numérique offre des voies de développement considérables pour un pays tel que le nôtre et, plus particulièrement, pour ses territoires* ». Il soulignait à quel point cette dimension « *redonne une chance aux espaces les plus ruraux, qui constituent l'essentiel de notre territoire* ». *A contrario*, continuait-il, « *les territoires qui n'auront pas accès au bon débit à un coût abordable connaîtront un inéluctable déclin. L'accès aux TIC constitue même, aujourd'hui, une condition sine qua non du développement des zones non urbaines (...): cela suppose que ces territoires soient correctement desservis par les infrastructures transportant les données numériques* ».

Cependant, aucun article de code n'énonce, de façon générale, de tels principes, soulignant la dimension d'intérêt national de l'aménagement numérique et ses implications pratiques en termes d'infrastructures.

II. La texte adopté par votre commission

Résultant d'un amendement présenté par M. Pierre Camani et les membres du groupe socialiste et apparentés, cet article proclame, de façon très générale, le principe même de l'importance fondamentale de l'aménagement numérique du territoire, dont il reconnaît qu'il relève de l'intérêt général.

Par ailleurs, il souligne ses implications concrètes, à savoir la création d'un réseau de communications électroniques. Il précise que celui-ci peut être à haut comme à très haut débit. Il indique également qu'il dessert autant les entreprises que les particuliers.

Votre commission a adopté cet amendement portant article additionnel, à valeur certes davantage déclaratoire que prescriptive, mais dont elle a reconnu le double intérêt.

Estimant qu'il comblait un vide, en l'absence d'une telle disposition à portée générale dans les codes et lois, elle a jugé qu'il constituait en outre un article d'introduction à la proposition de loi particulièrement opportun, en ce qu'il en rappelait les principes et les orientations.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 1^{er}

(Article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales)

Extension du champ de compétences des schémas directeurs

Commentaire : cet article étend le champ de compétence des SDTAN à l'ensemble des problématiques numériques.

I. Le droit en vigueur

Inséré par l'article 23 de la « loi Pintat » dans le code général des collectivités territoriales, l'article L. 1425-2 de ce dernier crée les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) et fixe leur contenu.

Il prévoit ainsi qu'ils « recensent les infrastructures et réseaux de communications électroniques existants, identifient les zones qu'ils desservent et présentent une stratégie de développement de ces réseaux, concernant prioritairement les réseaux à très haut débit fixe et mobile, y compris satellitaire, permettant d'assurer la couverture du territoire concerné ».

II. Le dispositif de la proposition de loi

Dans son rapport précité sur la couverture numérique des territoires, votre rapporteur estimait indispensable que les schémas couvrent l'ensemble

des problématiques numériques au niveau local, qu'il s'agisse de haut ou de très haut débit, de fixe ou de mobile, de voix ou de données...

Ils doivent en effet constituer, était-il indiqué dans le rapport, des documents opérationnels de court, moyen et long terme décrivant l'état des réseaux existants, les objectifs à atteindre en matière de couverture numérique du département et les moyens d'y parvenir à travers une véritable stratégie numérique territorialisée, dans l'optique notamment de mobiliser tous les acteurs concernés autour d'un projet partagé.

La troisième proposition du rapport consistait donc, dès lors, à élargir le champ de compétence des SDTAN pour qu'ils concernent tous les aspects de la problématique numérique : très haut débit, mais aussi haut débit et téléphonie mobile.

C'est l'objet de l'article 1^{er} de la proposition de loi, qui modifie en conséquence l'article L. 1425-2 précité, en introduisant dans les schémas une composante « haut débit » qui n'était pas explicitement prévue, et – tout en les reformulant – en maintenant la composante « très haut débit », ainsi que le double aspect « fixe et mobile ».

III. La position de votre commission

Votre rapporteur approuve cette reformulation de l'article L. 1425-2 précité par rapport à la rédaction retenue lors de l'adoption de la « loi Pintat ». En effet, celle-ci concentrait le champ d'action des schémas sur le très haut débit. Relevant les « *carences en débit* » de nombreux usagers sur tout le territoire, elle se proposait ainsi, pour y remédier, de « *s'attacher à développer l'accès au très haut débit, pour de nouveaux besoins que les maxima (des zones mal desservies en haut débit) ne peuvent satisfaire* ».

Or, ainsi que votre rapporteur le rappelait dans son rapport précité sur l'aménagement numérique des territoires, la problématique numérique des territoires ruraux excède de beaucoup le seul très haut débit, ou plutôt débute bien en-dessous, avec le haut débit. Celui-ci reste en effet la solution d'accès à internet d'une très large majorité de Français, et ce pour une partie significative d'entre eux à des débits relativement faibles.

Il résulte de ceci que les SDTAN, qui ont vocation à embrasser l'ensemble des sujets numériques dans leur organisation territoriale, sont légitimes à s'étendre à la problématique du haut débit, et ceci dans ses deux dimensions :

– fixe. Parallèlement à l'existant et aux projets de déploiement en très haut débit, les SDTAN devraient cartographier pareillement les réseaux haut débit et les perspectives de montée en débit. Cette double information permettrait de poser clairement la discussion, pour chaque point du territoire, sur l'opportunité soit de monter en débit, soit de passer directement au très haut débit ;

– mobile. En effet, l'information des réseaux 2G et 3G au sein des SDTAN aurait un intérêt certain dans la perspective à la fois de la résorption des « zones blanches » persistantes et dans celle du passage au très haut débit.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 2

(Article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales)

Obligation d'adoption et de révision, et portée des SDTAN

Commentaire : cet article tend à imposer l'adoption des SDTAN dans un délai déterminé et à supprimer leur caractère purement indicatif.

I. Le droit en vigueur

L'encadrement normatif des SDTAN, tel qu'il découle de la « loi Pintat » les ayant créés, est relativement lâche.

Tout d'abord, ils n'ont aucun effet contraignant, puisqu'il est précisé, à l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, tel qu'il résulte de l'article 23 de ladite loi, qu'ils « *ont une valeur indicative* ». Ils recensent certes les réseaux existants et précisent les scénarios de déploiement retenus pour atteindre les objectifs de couverture affichés. Mais rien n'oblige les acteurs à s'y conformer ; en d'autres termes, rien n'interdit à l'heure actuelle à un opérateur ou une collectivité de passer outre les projets d'implantation sur lesquels les parties prenantes aux schémas se sont accordées et de déployer son propre réseau en parallèle.

En outre, la mise au point et l'adoption des schémas ne sont assortis d'aucun délai spécifique. Laconique, l'article L. 1425-2 précité indique simplement que le schéma est unique sur un territoire d'échelle au moins départementale ; qu'il est établi à l'initiative des collectivités territoriales, par les départements ou la région concernés ou par un syndicat mixte ou syndicat de communes, existant ou créé à cet effet ; que les acteurs intéressés, publics comme privés, doivent y être associés ; et que l'ARCEP doit en être informée.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Dans son rapport précité sur l'aménagement numérique des territoires, votre rapporteur regrettait le peu d'entrain à rédiger les SDTAN

dans certains territoires, qu'il estimait problématique alors que les opérateurs ont déclaré leurs intentions de déploiement et que les collectivités sont amenées à se positionner par rapport à ces derniers.

« *Tout est en fait affaire de circonstances et de volonté politique locales* », observait-il. Il en découle des situations très variables puisque, actuellement, 79 SDTAN sont en cours de rédaction à l'échelle nationale.

Ce constat l'a amené à formuler dans son rapport une proposition n° 3 consistant à supprimer le caractère purement indicatif des SDTAN et à rendre leur élaboration obligatoire dans un délai d'un an maximum.

C'est de cette proposition qu'est issu l'article 2 du présent texte. Il vise ainsi :

- dans son I, à supprimer la disposition conférant, à l'article L. 1425-2 précité, une simple valeur indicative aux SDTAN ;
- dans son II, à instaurer des délais pour l'adoption et la révision des schémas.

Le principe est qu'ils doivent tous être adoptés dans l'année suivant la publication du présent texte.

Leur révision est également prévue, pour tenir compte de l'évolution rapide des techniques et des projets. Elle doit « *être examinée* » à un rythme biennal. Il est précisé que ce délai de deux ans pour la révision des schémas déjà existants court à compter de la publication du présent texte.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit au contenu de cet article qui, afin d'accélérer l'adoption des SDTAN, documents fondateurs de la planification numérique locale, la rend obligatoire et l'assortit d'un délai-limite permettant de « forcer la main » aux acteurs les moins dynamiques en les responsabilisant. Ces derniers seront alors contraints de se rencontrer et de s'entendre sur les objectifs et modalités de déploiement au niveau local.

Ce caractère obligatoire s'impose d'autant plus que seuls les projets des collectivités s'appuyant sur des SDTAN seront susceptibles d'être subventionnés, que ce soit au titre du FSN ou, par la suite, du FANT. Dès lors, leur reconnaître un simple caractère indicatif n'est plus en phase avec leurs effets, ce qui justifie la suppression de la disposition s'y rapportant.

Les schémas ont vocation à constituer l'ossature numérique des territoires, c'est-à-dire des documents de référence retraçant l'ensemble des projets de déploiement et assurant leur cohérence, que chaque acteur devra respecter. Ils n'acquerront réellement un tel statut central, sur l'ensemble du territoire, que si leur adoption a un caractère obligatoire.

Votre commission souligne également l'importance d'une révision planifiée des schémas. Les changements très rapides intervenant sans cesse,

que ce soit du point de vue des technologies utilisées comme de celui du contenu des projets, implique la mise à jour régulière des SDTAN.

Votre commission a adopté deux amendements de votre rapporteur tendant :

– à supprimer le troisième alinéa de l'article, la deuxième phrase du deuxième alinéa réglant déjà le sujet de la révision des SDTAN et de son rythme ;

– à régler le problème des départements où aucun projet de schéma ne serait en cours d'élaboration au jour de la promulgation de la loi. Dans ce cas, il revient au préfet du département de réunir l'ensemble des collectivités concernées, afin qu'elles se mettent d'accord sur un « chef de file » pour sa rédaction. En l'absence d'accord entre les collectivités sous six mois, le préfet devient responsable de l'élaboration du schéma, en y associant l'ensemble des collectivités.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 3

(Article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales)

Annexion aux schémas directeurs de conventions précisant les obligations respectives des parties

Commentaire : cet article tend à prévoir l'annexion, à chaque SDTAN, d'une convention signée par les opérateurs et les collectivités, et retraçant leurs obligations respectives.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, cela a été rappelé, n'est que très faiblement prescripteur à l'égard des différents acteurs concernés par les SDTAN.

Il n'y aucune obligation d'adopter les schémas et leur contenu n'est pas opposable. Les personnes publiques souhaitant les élaborer doivent simplement en avertir les collectivités territoriales et leurs groupements concernés, ainsi que l'ARCEP. Cette information permet d'associer à ce processus d'élaboration – ou de révision – les opérateurs, l'État et les autres collectivités concernées.

Il n'est, en revanche, pas fait obligation aux opérateurs ayant, dans le respect de ces schémas, annoncé des projets de déploiement, de s'engager juridiquement à l'égard des collectivités et de l'État de façon à en garantir le respect.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Dans son rapport précité, votre rapporteur s'était alarmé de cette absence de « bouclage juridique » du dispositif. Et ce d'autant plus que le PNTHD, loin d'y pallier, ne contraint d'aucune manière les opérateurs à respecter leurs engagements de déploiement. Les annonces résultant des AMII n'ont en effet, en l'état, qu'un caractère déclaratif ; de plus, leurs modalités sont extrêmement variables et manquent le plus souvent de précision, tant dans le temps que dans l'espace.

Bien sûr, les opérateurs promettent qu'ils les tiendront, et le Gouvernement a annoncé qu'il contrôlerait, chaque année, leur respect et n'hésiterait pas à « rappeler à l'ordre » ceux qui ne s'y tiendraient pas. Cependant, en l'état du droit positif, il n'en reste pas moins que, au nom formellement du principe de liberté d'établissement des réseaux, aucun mécanisme n'est prévu pour inciter ou contraindre les opérateurs à réaliser leurs projets.

L'enjeu est d'autant plus important que l'attitude des opérateurs conditionne directement la marge de manœuvre des collectivités. Les zones que les premiers ont annoncé desservir lors de l'AMII, en effet, sont « gelées » pour ces dernières, qui doivent attendre une période d'au moins trois années - voire cinq - avant de constater, éventuellement, que les engagements n'ont pas été tenus, et de pouvoir à leur tour lancer des projets. Comment accepter, dès lors, que cette inaction imposée aux collectivités ne dépende que de la seule volonté des opérateurs ? Il y a là une asymétrie de contraintes qui, *in fine*, s'opère en défaveur de la couverture globale du territoire.

Cette problématique, qui constitue en quelque sorte le « nœud gordien » du dispositif national en faveur du très haut débit, avait incité votre rapporteur à avancer, comme quatrième proposition dans son rapport précité, de faire des SDTAN la base d'une contractualisation entre l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs. C'est précisément cette proposition que cet article du texte entend transcrire dans le droit, en modifiant en conséquence l'article L. 1425-2 précité.

Dans un 1^o, il contraint les parties à se rapprocher afin d'engager des négociations portant sur la couverture numérique des territoires. Sont concernées à la fois les composantes fixe (accès à internet) et mobile (réseaux deuxième et troisième génération). On attend ici des acteurs qu'ils discutent de ce qu'ils souhaitent et peuvent faire, en prêtant attention à la cohérence des différents réseaux, et établissent des priorités d'action.

Dans un 2^o, l'article précise les différents éléments résultant de ces négociations qui doivent être reportées sur les SDTAN, et prévoit leur formalisation au sein de conventions engageant opérateurs et collectivités en présence de l'État.

Le texte intègre d'abord dans les schémas les engagements de déploiement en FttH des opérateurs dans les trois années suivant le 31 janvier 2011. Il s'agit rien moins ici que transcrire scrupuleusement dans les SDTAN le résultat de l'AMII, rendu public et sur lequel les opérateurs se sont unilatéralement engagés.

Il est par ailleurs demandé aux opérateurs de préciser, d'une façon harmonisée et précisée pour tous les SDTAN, les modalités de leurs annonces de déploiement. Afin qu'elle soit calée sur des références désormais bien établies, la formulation retenue renvoie aux décisions rendues par l'ARCEP en 2009 et 2010¹. Les opérateurs doivent ainsi préciser le nombre de prises construites jusqu'à la prise terminale optique, la part de foyers et d'entreprises couverts, le calendrier de déploiement et la carte des zones à couvrir.

Point important, il est ensuite demandé aux opérateurs de fournir les éléments permettant d'apprécier concrètement, d'un point de vue technique comme financier, leur capacité à tenir leurs annonces de déploiement.

Puis le texte prévoit la formalisation de ces engagements au sein de conventions, annexées au besoin aux schémas. C'est ainsi une véritable contractualisation qui doit s'opérer sur la base des SDTAN entre les principaux acteurs concernés, collectivités et opérateurs, sous l'autorité de l'État par l'intermédiaire de ses représentants dans les régions et départements concernés. Ces conventions synallagmatiques doivent relater à la fois les engagements des opérateurs (couvrir telle partie du territoire en tel délai), mais aussi ceux des collectivités (par exemple, faciliter la mise à disposition des opérateurs de l'accès à leur génie civil). La présence de l'État se justifie pleinement, quant à elle, dès lors qu'il s'agit de répondre à des enjeux d'aménagement du territoire dont il est le garant, mais aussi de s'assurer de l'allocation opportune de fonds publics.

Un mécanisme très précis visant à contrôler et sanctionner, le cas échéant, le respect par les parties de leurs obligations est prévu. Il est tout d'abord exigé des opérateurs qu'ils rendent compte chaque année, à la collectivité ayant rédigé le schéma et à toute autre collectivité concernée, du rythme de leur déploiement au regard de leurs engagements.

En outre, s'il apparaît que ces derniers ne sont pas tenus, est ouvert aux collectivités concernées un droit de saisine de l'ARCEP, dans les conditions prévues à l'article L. 36-14 du code des postes et communications électroniques, tel que créé par l'article 12 du présent texte. Or, l'Autorité est pourvue, par ce dernier article, d'un pouvoir de mise en demeure de

¹ Décisions n° 2009-1106 du 22 décembre 2009 et 2010-1312 du 14 décembre 2010.

l'opérateur récalcitrant de mettre en œuvre ses obligations ainsi que, en cas d'inaction de sa part, d'un pouvoir de sanction à son égard.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit pleinement à l'esprit de ces dispositions, qui constituent le cœur de la proposition de loi. Elle insiste sur l'impérative nécessité de mettre en place un dispositif permettant de préciser les intentions de déploiement des opérateurs, qui demeurent aujourd'hui souvent floues, et surtout de garantir leur respect.

Elle rappelle, à cet égard, qu'outre ses propres rapports, nombre de commentateurs ont souligné l'absence de mécanisme de contrainte des opérateurs (interventions de nombreux collègues sénateurs lors du débat en séance public organisé au Sénat le 12 octobre 2011, rapport précité de Mmes Laure de La Raudière et Corinne Erhel, *mémoire* pour un nouveau cadre d'intervention des collectivités territoriales pour l'aménagement numérique du territoire, prises de position répétées de l'AVICCA ...). Les annonces des opérateurs en termes de déploiement du très haut débit se voient adresser pour principale critique de ne lier en rien leurs auteurs et d'apparaître comme des « déclarations d'intention » excessivement optimistes visant à « paralyser » l'initiative des collectivités.

Sur la base des schémas, qui fixent les priorités sur un territoire donné, votre rapporteur estime donc qu'une discussion doit s'engager entre les différentes parties prenantes pour déterminer « qui fait quoi », à quel rythme et avec quels financements. Cette négociation doit déboucher sur une véritable contractualisation qui fasse des schémas le document de référence pour le déploiement des différents réseaux et donne à chaque acteur une « feuille de route » qu'il respectera. A défaut, il sera considéré comme n'ayant pas exécuté ses obligations contractuelles et sera susceptible, à ce titre, d'être contraint ou sanctionné.

A cet égard, et de la même façon que les SDTAN sont transmis par les collectivités les établissant à l'ARCEP préalablement à leur adoption ou leur révision, il paraît légitime qu'il revienne à cette dernière d'être saisie pour arbitrage en cas de contestation sur la mise en œuvre des engagements contractuels auxquels ils donnent lieu.

En ce sens, votre commission a adopté plusieurs amendements permettant de préciser ou d'enrichir le dispositif de conventionnement prévu par cet article.

A l'initiative de votre rapporteur, elle a :

– supprimé le lien entre les engagements des opérateurs dans le cadre des appels à manifestations d'intention d'investissement (AMII) et ceux reportés dans les SDTAN. En effet, les premiers ne contraignaient pas juridiquement les opérateurs, ce qui oblige donc ces derniers et les

collectivités à rediscuter de ce qu'ils entendent intégrer dans les conventions, qui elles auront valeur obligatoire ;

– précisé le fait que les SDTAN recueillent les engagements de déploiement des opérateurs jusqu'au point de mutualisation situé en pied d'immeuble, et non jusqu'à la prise terminale optique située à l'intérieur du local de l'utilisateur final, afin de tenir compte du principe de neutralité technologique ;

– prévu la transmission des conventions conclues sur la base des SDTAN à l'ARCEP, afin qu'elle se prononce sur leur exécution ;

– accru la transparence de la procédure d'élaboration des SDTAN, en prévoyant qu'ils soient transmis à l'ARCEP pour qu'elle les publie, et que les opérateurs concernés transmettent à la personne publique les élaborant les informations utiles à cette fin.

A l'initiative de M. Pierre Camini et des membres du groupe socialiste et apparentés, elle a :

– précisé l'articulation entre les conventions signées avant la promulgation du texte et les SDTAN en vigueur à cette même date. Soit elles y sont conformes, et demeurent alors applicables ; soit ce n'est pas le cas, et elles doivent alors être mises en conformité dans les six mois ;

– intégré dans les conventions les engagements des collectivités à l'égard des investisseurs, dont la réciproque était déjà prévue ;

– contraint les opérateurs, dans leurs engagements de desserte, à garantir la complétude du déploiement, afin d'éviter que ce dernier ne prenne la forme d'une « peau de léopard » comprenant des micro-zones non couvertes.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 3 bis (nouveau)

(Article L. 111-5-1 du code de la construction et de l'habitation)

Obligation de rendre raccordable au réseau très haut débit tout immeuble à construire

Commentaire : cet article oblige à prévoir la desserte en génie civil apte à accueillir le réseau à très haut débit en fibre optique de tout immeuble à construire.

I. Le droit en vigueur

Résultant de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, l'article L. 111-5-1 du code de la construction et de l'habitation encadre le raccordement d'immeubles aux réseaux électroniques.

Le deuxième alinéa prévoit que les immeubles neufs groupant plusieurs logements ou locaux à usage professionnel doivent être pourvus des lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique nécessaires à la desserte de chacun des logements ou locaux à usage professionnel par un réseau de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ouvert au public.

Les deux alinéas suivants précisent l'application de cette mesure dans le temps et renvoient ses modalités d'application à un décret en Conseil d'État, en l'occurrence le décret n° 2009-52 du 15 janvier 2009 relatif à l'installation de lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique dans les bâtiments neufs.

Cet article du code de la construction et de l'habitation prévoit donc la desserte des immeubles neufs « *groupant plusieurs logements ou locaux* », c'est-à-dire d'immeubles collectifs. Il ne concerne donc pas, en tant que tel, les constructions individuelles.

II. La position de votre commission

Résultant d'un amendement de M. Pierre Camani et des membres du groupe socialiste et apparentés, cet article additionnel prévoit l'obligation, pour tout type de construction – y compris, donc pour les immeubles non collectifs – de prévoir le raccordement en limite de propriété par les équipements de génie civil permettant, par la suite, de faire passer les lignes de fibre assurant la desserte par le réseau à très haut débit.

Afin de ne pas étendre cette contrainte dans des zones où il n'est pas prévu que la fibre se déploie à court ou moyen termes, l'article précise que cette obligation ne vaut que dans des zones où les SDTAN prévoient le déploiement d'un réseau à très haut débit. Il indique également qu'elle ne vaut que pour les immeubles dont le permis de construire est délivré après le 30 juin 2012.

Cette disposition, en obligeant toute construction neuve, quelle qu'elle soit, à anticiper dès à présent les conditions techniques permettant le raccordement au réseau fibre, devrait favoriser le raccordement à ce dernier dans les zones pavillonnaires.

Une telle obligation, si elle n'est pas sans incidence financière pour la personne finançant la construction de l'immeuble, représente toutefois un coût bien moindre à celui exigé pour raccorder au réseau très haut débit un immeuble déjà construit. En effet, le fait de « tirer une gaine » supplémentaire à celles déjà prévues pour la viabilisation du terrain lors de la construction

(électricité, gaz, eau ...) représente des frais relativement modérés. Les implications positives sur les possibilités d'extension du réseau très haut débit, en revanche, sont très importantes, au regard du nombre de chantiers de constructions individuelles recensé chaque année.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 3 ter (nouveau)

(Article L. 1425-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Information, par les opérateurs soumissionnant à des appels d'offre pour la réalisation de réseaux d'initiative publique (RIP), de leur volonté éventuelle de les utiliser ensuite en tant qu'opérateurs de services

Commentaire : cet article oblige les opérateurs intégrés répondant à des appels d'offre de collectivités créant des RIP à indiquer s'ils sont susceptibles d'en faire usage pour commercialiser des offres de détail.

I. Le droit en vigueur

Deux types d'acteurs répondent aux appels d'offres pour l'établissement et l'exploitation des réseaux publics de communications électroniques. D'une part, des « *pure players* », ou opérateurs de réseau, qui servent uniquement le marché de gros, au travers d'offres d'accès aux réseaux publics dont ils ont la charge et dont les clients sont les fournisseurs d'accès à internet (FAI). D'autre part, des opérateurs verticalement intégrés, comme Orange et SFR, qui exercent par ailleurs une activité de FAI et sont donc susceptibles d'utiliser, pour servir le marché final, les réseaux publics objets des appels d'offres.

Les opérateurs verticalement intégrés disposent d'un avantage commercial important sur les « *pure players* », de nature à fausser la concurrence dans le cadre des procédures publiques, du fait de la faculté pour un FAI de s'engager à être client du réseau public s'il remporte l'appel d'offre pour son établissement et son exploitation.

L'Autorité de la concurrence a recommandé, dans son avis n° 12-A-02 du 17 janvier 2012 précité, que les opérateurs intégrés fournissent aux collectivités locales, lorsqu'ils ont l'intention de candidater à un appel d'offres, les conditions dans lesquelles ils seraient susceptibles d'utiliser le

réseau public en tant que FAI, quelle que soit l'identité de l'opérateur qui sera *in fine* désigné pour le mettre en place, de manière à ce que cette information puisse être communiquée à l'ensemble des candidats, la fourniture de cette information pouvant constituer une condition de recevabilité de la proposition du candidat.

II. La position de votre commission

Résultant d'un amendement de votre rapporteur, cet article additionnel tire les conséquences des remarques de l'Autorité de la concurrence, en prévoyant une obligation d'information par les opérateurs intégrés répondant à des appels d'offre de RIO de leur volonté ou non d'en faire usage pour commercialiser leurs offres de service. Il est ainsi inséré à cet effet, après l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, qui traite des SDTAN, un article L. 1425-3.

Il y est fait obligation aux opérateurs d'indiquer aux entités adjudicatrices, c'est-à-dire aux collectivités publiant un appel d'offre pour la création et la gestion d'un RIP, les « *conditions économiques et techniques dans lesquelles ils sont (...) susceptibles de commercialiser des offres de détail en tant qu'usagers* ». Les collectivités sauront donc ainsi à l'avance si ces opérateurs utiliseront ou non les réseaux qu'elles mettent en place.

L'intégration de cette disposition dans le code général des collectivités territoriales permet à l'ARCEP de sanctionner les manquements à cette obligation, au titre du pouvoir de sanction résultant de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques.

<p>Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.</p>

TITRE II

Mesures spécifiques

CHAPITRE I^{ER}

Téléphonie mobile

Article 4

(Article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales)

Recensement et optimisation des points hauts d'émission

Commentaire : cet article prévoit la réalisation d'études portant sur les points hauts d'émission, et favorise les solutions de mutualisation afin d'en réduire le nombre et d'en renforcer la desserte.

I. Le droit en vigueur

Le réseau de téléphonie mobile (qu'il soit 2G, 3G ou bientôt 4G) se compose de cellules équipées d'antennes qui assurent la liaison par onde hertzienne avec les terminaux mobiles. Ces cellules sont reliées entre elles, de façon à former des stations de base, reliées à un central téléphonique.

Dans les régions rurales, les cellules ont un rayon de plusieurs kilomètres, et à l'inverse de quelques centaines de mètre en zone urbaine. Elles sont généralement situées sur des points hauts : sommets de collines, toits d'immeubles ou de châteaux d'eau...

Chaque opérateur national dispose de son propre réseau, sauf pour ce qui est des infrastructures, minoritaires, qui ont fait l'objet d'une mutualisation. Il en résulte une architecture des points d'émission sur l'ensemble du territoire qui n'est pas forcément rationnelle, chaque opérateur ayant déployé indépendamment des autres. Une partie des équipements est ainsi redondante, tandis qu'à l'inverse, perdurent des « trous de couverture », y compris dans les zones habitées.

Une mise en commun de certains équipements permettrait d'alléger les infrastructures, de réduire les coûts de déploiement et d'obtenir une couverture optimale du territoire. Or, il faut pour cela posséder une cartographie précise de l'ensemble des points d'émission à supprimer, modifier ou créer, pour chaque opérateur et pour chaque technologie.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Cet article propose d'insérer, au sein de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, un paragraphe prévoyant la réalisation d'un document retraçant les points hauts et permettant d'en assurer une meilleure gestion.

C'est à la collectivité rédigeant le SDTAN qu'il revient, selon cette disposition, de réaliser une étude recensant l'ensemble des points hauts d'émission qui seraient nécessaires pour obtenir une couverture maximale du territoire tout en diminuant leur nombre.

Afin de s'assurer de la cohérence de l'implantation de ces points hauts par rapport aux documents de planification territoriale et urbaine, il est prévu que ces derniers (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme et cartes communales) prennent en compte ces études.

Toute implantation ou modification d'un point haut d'émission est soumise à une procédure d'information auprès de la commune sur le territoire duquel il est situé, laquelle doit à son tour en informer la collectivité en charge du SDTAN. Cette dernière pourra ainsi actualiser le schéma en conséquence.

Le texte prévoit ensuite une procédure de mutualisation de la collecte des points hauts, dans les cas où le territoire sur lequel ils se situent comporte des réseaux d'initiative publique (RIP), et plus particulièrement des réseaux publics de collecte des zones où sont implantés les points hauts. Il revient alors à la collectivité en charge du SDTAN, qui est la mieux informée sur l'architecture globale du réseau sur le périmètre couvert par le schéma, de prendre en charge cette procédure en concertation avec les opérateurs.

Il est précisé que ces derniers doivent se voir proposer une offre spécifique pour favoriser la desserte de ces points hauts par un réseau en fibre optique. Un tel type d'adduction permet en effet d'augmenter *in fine* la capacité d'émission des sites 2G et 3G, et donc d'optimiser la couverture dans ces zones. En outre, il sert à préparer le saut technologique que constituera le passage à la 4G. En effet, cette dernière, qui se caractérise par une bande passante très élevée, de l'ordre de 100 Mbit/s, nécessite impérativement que les émetteurs soient alimentés par un réseau en fibre optique.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit à cette disposition, qui devrait permettre une plus grande coordination des réseaux fixes et mobiles, et une optimisation des moyens à mettre en place pour obtenir la meilleure couverture possible.

La grande connexité des problématiques haut et très haut débit fixe et mobile milite en effet pour que l'ensemble des informations relatives à chaque type de réseau soient précisément et effectivement renseignées sur les SDTAN. Il est acquis en effet qu'il sera nécessaire de « tirer » de la fibre optique jusqu'aux pylônes d'émission 4G, qui requerront d'être alimentés avec

de très grosses capacités pour pouvoir redistribuer un signal en très haut débit mobile. Dès lors, il importera d'organiser de façon optimale le passage de la fibre pour des applications, non pas seulement fixes, mais également mobiles.

D'autre part, la mutualisation constitue très certainement l'une des solutions à privilégier. Pourquoi, en effet, laisser chaque opérateur construire son propre réseau au risque d'en doubler des parties - infrastructures passives que constituent le pylône émetteur et son réseau d'alimentation en électricité et fibre optique, voire certains des équipements d'émission situés dessus - qui peuvent être déployées de façon unique et commune à tous ?

Ce principe de mutualisation, qui permet de réduire les coûts et d'augmenter la qualité de service dans les zones les plus reculées du territoire, a d'ailleurs été utilisé pour l'extension de la couverture 3G, sous une forme appelée « *ran sharing* », programme de partage d'infrastructures entre opérateurs sous la tutelle de l'ARCEP. C'est également à cette solution qu'il sera probablement fait appel dans le cadre du déploiement 4G : cette technologie nécessitera, en vue d'un rendement optimal en termes de performances, d'utiliser une large bande de fréquences que chaque opérateur ne pourra acquérir à lui seul, l'obligeant vraisemblablement à mettre en commun les lots qu'il possédera avec ses concurrents.

La « plus-value » que représente la mutualisation peut être très importante par rapport à une stratégie de « laisser faire ». Une étude réalisée par le département de la Manche révèle par exemple que la mutualisation y aurait permis d'obtenir une couverture de plus de 99 % de la population, et ce à un moindre coût. Dès lors, et en vue d'optimiser la desserte de nos territoires en téléphonie mobile, la mutualisation doit être recherchée en priorité. C'était d'ailleurs l'une des préconisations du rapport précité que de « *pousser autant que possible les opérateurs à « mutualiser » leurs équipements* ».

Votre commission, à l'initiative de MM. Bruno Retailleau et Pierre Hérisson, a simplement souhaité simplifier la rédaction de cet article et le rendre moins contraignant pour les collectivités en charge du schéma.

Celles-ci ne seront en effet pas chargées de réaliser une étude des points hauts, en vue d'assurer la meilleure couverture du territoire et de diminuer leur nombre, mais seulement de recenser les besoins en la matière, d'identifier les difficultés rencontrées par les opérateurs et de leur faire éventuellement des propositions. Pareillement, et plutôt que la réalisation d'une procédure de mutualisation de la collecte de points hauts sous leur responsabilité, il est prévu qu'elles proposent aux opérateurs de mettre des sites à leur disposition et de prévoir leur adduction par fibre optique, laquelle impliquera éventuellement de recourir à la mutualisation.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 5

Création d'un groupe de travail chargé de redéfinir les critères et d'améliorer la couverture des réseaux mobiles de deuxième, troisième et quatrième générations

Commentaire : cet article tend à la création d'un groupe de travail ayant pour objet l'adaptation des critères de couverture en téléphonie mobile de deuxième, troisième et quatrième générations, ainsi que l'amélioration de ladite couverture.

I. Le droit en vigueur

L'étalon de mesure auquel il est fait recours pour vérifier si les opérateurs respectent leurs engagements de couverture sur l'ensemble du territoire date d'il y a plus d'une quinzaine d'années, à une époque où la téléphonie mobile était encore confidentielle et le degré d'exigence en la matière limité. Appliqué par l'ARCEP dans ses enquêtes de couverture, il juge de la réception uniquement en zone habitée, à l'extérieur des bâtiments et en situation fixe. Or, un tel cadre d'appréciation n'apparaît plus adapté aux besoins actuels, qui ont évolué depuis les débuts du mobile.

Pour ce qui est plus spécifiquement des communes relevant du programme d'extension de couverture en « zones blanches », s'y rajoute un critère supplémentaire, plus souple encore, fixé en 2003 lors de la définition dudit programme entre l'État et les opérateurs. On considère ainsi, selon les dispositions réglementaires, qu'une zone est couverte lorsque 50 % des communications passées au centre-bourg sont « acceptables », et lorsque les perturbations ne nécessitent pas de faire répéter l'interlocuteur. En pratique, au terme de cette définition minimaliste, toute commune dans laquelle il est au moins possible de passer et recevoir un appel dans des conditions satisfaisantes devant la mairie est considérée comme couverte.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Cette incohérence et cette « insincérité » des chiffres de couverture en « zones blanches » ont été largement soulignées par votre rapporteur, mais également par notre collègue Bruno Sido dans un rapport spécifiquement consacré aux problèmes de couverture mobile¹.

Elles avaient incité votre rapporteur à déposer et faire adopter par le Sénat deux amendements similaires visant, dans deux textes distincts, à ce que ne soit considérées comme couvertes au titre du programme d'extension de

¹ 2G, 3G, 4G : vers une couverture optimale du territoire en téléphonie mobile, rapport d'information n° 348 (2010-2011) de M. Bruno Sido au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

couverture que les communes dont l'intégralité du territoire est effectivement couvert :

– le premier constitue désormais l'article 7 de la proposition de loi de notre collègue Daniel Marsin précitée sur les télécommunications, qui n'a toujours pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ;

– le deuxième s'insérerait dans le projet de loi assurant la transposition du troisième « paquet télécom », mais la commission mixte paritaire ne l'a malheureusement pas retenu dans le texte finalement adopté¹.

A ces deux occasions, les ministres présents en séance avaient clairement reconnu qu'il existait un réel problème de mesure dans ces communes et ont proposé qu'un travail soit constitué pour y remédier.

Dans cette optique, la septième proposition du rapport précité de votre rapporteur suggérerait que soit créé un groupe de travail composé de représentants de l'État, des parlementaires, de l'ARCEP, des collectivités et des consommateurs pour redéfinir la manière d'appréhender les taux de couverture.

C'est exactement ce que prévoit cet article, qui précise que seuls les réseaux 2G et 3G sont concernés, et qu'un décret en Conseil d'État précise les conditions de mise en œuvre du groupe de travail.

III. La position de votre commission

Votre commission, qui estime que l'écart entre la couverture théorique de certaines zones et la desserte réelle est par trop souvent significatif, approuve le contenu de cet article.

Elle souligne que le référentiel de mesure de couverture 2G et 3G, défini par l'ARCEP dans sa décision du 20 février 2007 pour juger du respect par les opérateurs de leurs engagements, ne semble plus adapté aux pratiques d'aujourd'hui. A ce titre, il lui paraît opportun, sans modifier pour autant lesdits engagements, de réviser le « thermomètre » à l'aune duquel la couverture réelle des populations est mesurée.

Votre rapporteur insiste, à cet égard, sur le fait que ce travail ne doit pas aboutir à réévaluer le cahier des charges des opérateurs mobiles, mais simplement à obtenir une photographie exacte de la couverture 2G et 3G sur l'ensemble du territoire.

Quant au programme d'extension de couverture en « zone blanche », il mériterait lui aussi de voir ses modalités révisées de façon, cette fois-ci, à renforcer la couverture réellement offerte aux utilisateurs. Il n'est pas acceptable, en effet, que des habitants d'un village qui ne résident pas dans son centre même, mais quelques rues plus loin ou dans un hameau voisin, et

¹ Loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques.

qui ne reçoivent donc aucun signal, ne puissent s'en plaindre puisque leur commune est réputée couverte d'un point de vue statistique.

Sur proposition de MM. Bruno Retailleau et Pierre Hérisson, votre commission a souhaité préciser que l'objet du groupe de travail n'était pas réduit à la seule dimension de la redéfinition des critères de couverture des réseaux 2G et 3G, mais qu'il s'étendait, de façon plus générale, à l'amélioration de ladite couverture, et à la quatrième génération de téléphonie mobile.

Par ailleurs, à l'initiative de votre rapporteur, et afin d'éviter toute ambiguïté, votre commission a souhaité préciser que cette redéfinition concernait les critères de mesure de la couverture de façon stricte, et qu'elle n'aurait donc pas d'impact sur les obligations de déploiement résultant pour les opérateurs de leurs licences.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 6

(Article L. 34-8-5 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques)

Achèvement de la couverture des zones « grises » et « blanches » par l'itinérance locale ou la mutualisation des infrastructures

Commentaire : cet article tend à mettre en œuvre une obligation de couverture des zones dites « grises » et « blanches » de téléphonie mobile, en recourant à la prestation d'itinérance locale ou à la mutualisation des infrastructures.

I. Le droit en vigueur

Le dernier bilan de l'ARCEP sur la couverture de la population en réseau de téléphonie mobile montre qu'en métropole, environ 99,82 % de la population est couverte par au moins un opérateur mobile, ce qui correspond à 97,7 % de la surface du territoire. Le taux de « zones blanches » est ainsi évalué à 0,18 % de la population, soit environ 100 000 habitants. De plus, 97,8 % de la population est en « zones noire », couverte par les trois opérateurs mobiles à la fois.

Le taux de zones grises (un ou deux opérateurs présents, mais pas les trois) est quant à lui évalué à 2 % de la population. Trois quarts de ces zones

grises sont des zones à deux opérateurs (soit 1,5 % de la population) et un quart sont des zones à un opérateur (soit 0,49 % de la population).

Au vu de ces statistiques, il apparaît qu'au-delà des « zones blanches », qui font l'objet du programme d'extension de couverture précédemment évoqué, les « zones grises » demeurent encore importantes sur le territoire national. Il en découle, pour les personnes résidant ou transitant sur ces zones, des difficultés d'accès au réseau mobile, dès lors que ce n'est pas leur opérateur qui les dessert.

Certes, un dispositif technique, appelé « itinérance », permet d'améliorer les conditions de réception. Ce système, utilisé dans les « zones blanches », consiste à ce que l'opérateur présent prenne en charge les communications des autres opérateurs. Il permet à chaque abonné, quel que soit son opérateur, d'émettre et de recevoir des appels dans une zone couverte par au moins un opérateur.

L'article L. 34-8-1 du code des postes et des communications électroniques fixe le régime de l'itinérance. La prestation correspondante doit ainsi faire l'objet d'une convention de droit privé entre opérateurs, qui détermine ses conditions techniques et financières. Elle est communiquée à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes qui peut, après avis de l'Autorité de la concurrence, demander la modification des accords d'itinérance locale déjà conclus.

Le décret du 7 mars 2006 relatif aux conditions d'établissement et d'exploitation des réseaux et à la fourniture de services de radiocommunications mobiles incite les opérateurs à conclure des accords de mutualisation pour les infrastructures passives – les pylônes – afin de réduire leurs coûts dans les « zones grises » peu rentables.

Si le cadre juridique permet ou incite donc à l'itinérance et à la mutualisation, notamment dans les « zones grises », il ne l'impose aucunement, ce qui explique sans doute l'importance encore non négligeable de ces dernières.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Cet article reprend très exactement l'article 1^{er} *quater* de la proposition de loi précitée de M. Daniel Marsin sur les télécommunications, qui avait été introduit par amendement par notre collègue Bruno Sido.

Cet amendement vise à mettre en œuvre une obligation de couverture des zones « grises » et « blanches » de téléphonie mobile, assortie d'une méthodologie d'identification, en insérant à cet effet dans un **I** un nouvel article L. 34-8-5 dans le code des postes et communications électroniques.

Le **premier alinéa** de ce nouvel article pose une obligation de couverture par le réseau de téléphonie mobile 2G de toutes les zones « non noires », c'est-à-dire non encore couvertes par l'ensemble des opérateurs 2G.

Il est précisé que cette couverture est réalisée par l'un des opérateurs en recourant à l'itinérance, c'est-à-dire en accueillant sur son réseau les communications passées par les abonnés d'autres opérateurs. Cette prestation doit s'effectuer dans les conditions, précédemment évoquées, prévues à l'article L. 34-8-1 précité.

Le **deuxième alinéa** prévoit la possibilité, par dérogation au premier, que cette couverture soit assurée par une mutualisation des infrastructures entre opérateurs, dès lors que ces derniers en conviennent.

Le **troisième alinéa** décrit la méthodologie à respecter pour mettre en œuvre cette obligation de couverture. Il revient aux préfets de région, en associant les départements et opérateurs concernés, de déterminer les zones à couvrir. En l'absence d'accord sur ce point, il est procédé à des études de terrain permettant de connaître la couverture réelle, selon des critères et une méthode de mesure définis par l'ARCEP. Le ministre en charge des communications électroniques publie ensuite la liste des communes ainsi identifiées et la communique à l'ARCEP ainsi qu'aux opérateurs.

Le **quatrième alinéa** exige des opérateurs, dans les deux mois suivant la notification, qu'ils transmettent au ministre concerné et à l'autorité de régulation leur projet de couverture des zones identifiées. Ce projet doit comporter plusieurs informations sur la façon dont ils s'organisent pour respecter l'obligation : le départ entre les zones pour lesquelles il sera recouru à l'itinérance et celles donnant lieu à une mutualisation des infrastructures, le choix des opérateurs qui réaliseront la prestation d'itinérance locale, ainsi qu'un calendrier précisant le déploiement à venir des infrastructures, que le ministre dispose d'un mois pour valider. L'ARCEP, de son côté et également sous un mois, doit donner son avis sur le projet de répartition des opérateurs, dont il est précisé qu'il doit respecter l'équilibre concurrentiel existant entre ces derniers. L'objectif final, soit la couverture des communes considérées comme mal desservies, doit être atteint dans les trois ans de leur identification.

Le **cinquième et dernier alinéa** de l'article ainsi créé exige du ministre concerné qu'il informe chaque année le Parlement de l'état d'avancement du déploiement.

Le **II** de cet article modifie la prestation d'itinérance locale telle que définie par l'article L. 34-8-1 précitée, afin de l'étendre à l'ensemble des réseaux de télécommunications mobiles, notamment ceux de troisième génération, et ce en vue de permettre une meilleure résorption des « zones grises ».

III. La position de votre commission

Votre commission accueille favorablement cet article, qui devrait enfin permettre de parfaire la couverture du territoire en téléphonie mobile. Parce qu'elles sont peu denses et donc non rentables pour les opérateurs, trop de zones sont encore dépourvues d'un réseau communication mobile à la fois

performant et concurrentiel. Cette disposition permet d'y pallier, sans entraîner pour autant d'investissements incohérents puisqu'elle prévoit l'interopérabilité des réseaux existants et l'implantation concertée de ceux manquants.

En permettant tout d'abord d'assurer la couverture des zones « grises » et « blanches » restantes en 2G par le recours à l'itinérance ou la mutualisation des infrastructures, cet article assure un « socle minimum » pour les habitants des zones rurales demeurant peu ou pas desservis. Si cette technologie n'offre que des performances limitées au regard des progrès effectués par les suivantes, elle permet au moins de passer et recevoir des appels téléphoniques en situation de nomadisme, ce qui constitue déjà une garantie de confort et de sécurité importante pour les habitants de ces zones.

En outre, en ouvrant la prestation d'itinérance à la technologie 3G, elle permet d'envisager une « montée en débit » mobile dans ces zones, susceptible d'apporter à terme une plus grande fluidité d'accès et de nouveaux services à leurs habitants.

En lien avec la création à l'article 5 d'un groupe de travail chargé de la redéfinition des critères et de l'amélioration de la couverture, votre commission a souhaité, à l'initiative de MM. Bruno Retailleau et Pierre Hérisson, compléter cet article par un paragraphe prévoyant la remise par ce dernier, dans les six mois suivant la promulgation du texte, d'un rapport sur la mise en œuvre du plan d'extension de couverture en « zone blanche ». Il est prévu que ce rapport formule des propositions, en termes de modalités d'action et de calendrier, pour finaliser ce plan d'extension.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 7

Détermination par l'ARCEP des conditions de partage des installations du réseau 4G

Commentaire : cet article confie à l'ARCEP la charge de déterminer les modalités de mutualisation des infrastructures du futur réseau de quatrième génération de téléphonie mobile.

I. Le droit en vigueur

Le coût du déploiement des réseaux mobiles est extrêmement élevé, et ce qui était vrai pour la 2G et la 3G le sera tout autant, voire davantage, pour la 4G. Les parties les moins denses du territoire, qui sont aussi les moins rentables pour des opérateurs, risquent donc d'être les moins bien desservies.

La mutualisation des infrastructures entre opérateurs constitue la solution à privilégier pour pallier ce risque. Le partage des installations d'émission permet en effet de réduire les coûts et d'augmenter la qualité de service dans les zones les plus reculées du territoire. De plus, il est préférable à la technique de l'itinérance en ce qu'il assure une continuité de service. C'est d'ailleurs à la mutualisation qu'il a été fait recours pour l'extension de la couverture 3G, sous la forme de « *ran sharing* ».

Pour ce qui est de la 4G, pour laquelle des objectifs de couverture ambitieux ont été fixés, l'appel à candidature met l'accent sur la mutualisation des infrastructures. Ainsi, une zone de déploiement prioritaire, correspondant aux territoires peu denses (18 % de la population et 63 % de la surface du territoire), fait l'objet d'un calendrier de déploiement accéléré, facilité par des mesures incitant à la mutualisation des réseaux et des fréquences. Des discussions en ce sens auraient d'ailleurs eu lieu entre TDF et les opérateurs de téléphonie mobile.

Cependant, plusieurs limites demeurent.

Tout d'abord, le recours à la mutualisation, s'il est encouragé, n'a rien d'obligatoire. En l'absence d'accord entre opérateurs, il n'y aura pas de moyens de l'imposer. Or, si cette solution est tout à la fois rationnelle économiquement et porteuse d'une qualité de service optimisée dans les zones rurales, certains opérateurs y sont hostiles. Ils cherchent en effet à se démarquer de leurs concurrents en matière de couverture, en étant les seuls à desservir telle ou telle zone, fût-ce au prix d'un déploiement « solitaire » et donc plus coûteux.

Certes, la différenciation dans les services rendus aux usagers relève du libre-jeu du marché et permet même de l'animer. Cependant, elle peut ne pas correspondre à un optimum en termes de couverture territoriale. Une étude précitée réalisée par le département de la Manche révèle par exemple que la mutualisation y aurait permis d'obtenir une couverture de plus de 99 % de la population, et ce à un moindre coût.

Ensuite, ce caractère incitatif reste limité. En premier lieu, le « correctif départemental » en termes de couverture minimale a été fixé à un seuil assez bas pour les deux opérateurs dominants. France Telecom et SFR, en effet, ne l'atteignent pas sur six départements seulement. Un taux plancher plus élevé les aurait davantage poussés à la mutualisation.

En outre, la longueur des délais de déploiement retenus (de 12 à 15 ans) pousse à la concurrence par les infrastructures plus qu'à la

mutualisation. Elle offre en effet du temps aux opérateurs pour financer leurs réseaux en propres au détriment d'une mutualisation des équipements.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Afin d'optimiser la couverture mobile à un moindre coût, le rapport précité de votre rapporteur suggère, dans une douzième proposition, de favoriser la mutualisation entre opérateurs pour l'achèvement des réseaux existants, comme pour la construction du futur réseau 4G. Le présent article résulte de cette proposition.

D'une façon générale, il charge l'ARCEP de déterminer « *les conditions et la mesure* » d'une mutualisation du réseau 4G. Cette mission doit être menée par l'Autorité dans le respect du II de l'article L. 32-1 du code des postes et communications électroniques, lequel garantit « *une concurrence effective et loyale entre les exploitants de réseau et les fournisseurs de services* » : il importe en effet que la mutualisation ne soit pas le support d'une entente entre les acteurs concernés. L'ARCEP doit procéder, de façon publique, aux consultations préalables qui s'imposent. Elle doit remettre son travail au plus tard dans les six mois suivant la promulgation du texte. Enfin, elle doit préciser à partir de quel seuil, en termes de population couverte, cette mutualisation doit se mettre en place.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve les objectifs de cet article. Elle considère en effet que le recours à la mutualisation des infrastructures et des équipements, dans un contexte budgétaire et financier particulièrement difficile, doit devenir la règle, et ce pour des réseaux qui ont vocation à se superposer les uns aux autres.

Elle remarque cependant que le cahier des charges de l'appel d'offre pour l'attribution des licences 4G a prévu par deux fois de recourir à la mutualisation, d'une façon qui lui a semblé, après analyse, pertinente et potentiellement efficace :

– d'une part, en l'exigeant entre tous les titulaires de licences sur les zones du programme « zones blanches », ce qui permettra leur couverture partagée par les réseaux mobiles à très haut débit ;

– d'autre part, en incitant à la mutualisation entre les titulaires des trois blocs du bas (10+5+5) sur la zone de déploiement prioritaire. Cette disposition prend la forme d'une obligation réciproque de faire droit aux demandes raisonnables de mutualisation entre ces titulaires.

L'objet de cet article semblant, dès lors, satisfait, votre commission a, sur proposition conjointe de votre rapporteur et de MM. Bruno Retailleau et Pierre Hérisson, supprimé cet article.

Votre commission a supprimé cet article.

CHAPITRE II

Haut débit

Article 8

Reconnaissance d'un droit à une connexion haut débit garantie par l'État

Commentaire : cet article tend à reconnaître à toute personne un droit d'accès au réseau Internet d'un débit de 2 Mbit/s en 2012 et 8 Mbit/s en 2015 garanti par l'État.

I. Le droit en vigueur

Si la couverture haut débit de la France s'est largement améliorée ces dernières années, elle est encore loin d'être extensive. Certes, 98,3 % des Français ont en effet accès à des services ADSL depuis leur domicile, mais d'après l'ARCEP, ce taux de couverture n'est plus que de 77 % seulement pour les connexions bénéficiant d'un débit supérieur ou égal à 2 Mbit/s., seuil considéré aujourd'hui comme minimal pour un véritable service haut débit. En d'autres termes, presque un quart des foyers abonnés au haut débit ne bénéficient donc que d'un débit inférieur à un tel seuil minimal.

La couverture de 100 % du territoire en haut débit sur laquelle l'opérateur historique communique régulièrement s'entend donc d'une couverture multimodale incluant notamment l'accès satellitaire.

Or, cette offre constitue certes une solution d'appoint intéressante, notamment pour « aller chercher » les derniers pourcents de population non couverte dans les zones les plus reculées du territoire, mais ne correspond pas aux attentes de nos concitoyens du fait d'une qualité de service moindre et de prix plus élevés. De même, le plan « France numérique 2012 » mis en place par le Gouvernement prévoyait un haut débit pour tous en 2012, mais à un seuil peu élevé – 512 kbit/s – et grâce à l'appoint de « technologies palliatives » telles que, justement, le satellite.

En outre, l'un des modes d'usage désormais le plus répandu chez les utilisateurs de réseaux électroniques, le *triple play*, nécessite un débit d'au moins 8 Mbit/s pour un confort d'utilisation réel. Cette contrainte technique a pour effet qu'une partie importante de la population ne peut accéder à de telles offres. En effet, seules 48,5 % des lignes ADSL disposent de plus de 10 Mbits/s. Cette situation illustre la « fracture territoriale » qui existe aujourd'hui dans l'accès aux services numériques pour la population française, comme votre rapporteur l'avait déjà souligné dans son rapport précité.

Il résulte de ceci que, de façon contrastée avec les objectifs ambitieux fixés par le Président de la République à horizon 2020 et 2025, une partie encore significative de la population n'a toujours pas accès à Internet dans des conditions de confort satisfaisantes au regard des usages actuels. Et cette inégalité est appelée à augmenter, si l'on s'en rapporte aux projections quant au « poids » croissant en bande passante des prestations proposées en *triple play* à l'avenir.

Or, il n'existe pas, en matière de communications électroniques, de droit au « haut débit », ou de service universel du haut débit. S'il est l'une des trois composantes du service public en matière de télécommunications – avec la fourniture de services obligatoires de communications électroniques et avec des missions d'intérêt général –, le service universel des communications électroniques se limite à un accès au réseau à bas débit. Selon l'article L. 35-1 du code des postes et communications électroniques, il ne comprend en effet qu'un « *raccordement à un réseau fixe ouvert au public et un service téléphonique de qualité à un prix abordable* », étant précisé que ce raccordement au réseau « *permet l'acheminement des communications téléphoniques, des communications par télécopie et des communications de données à des débits suffisants pour permettre l'accès à Internet, en provenance ou à destination des points d'abonnement* ».

II. Le dispositif de la proposition de loi

Dans la treizième proposition de son rapport d'information précité, votre rapporteur suggérait de « *mettre en place un véritable haut débit pour tous sur la base de 2 Mbit/s dès 2012 et de 8 Mbit/s en 2015* ». C'est cette mesure que transcrit le présent article, en reconnaissant le principe d'un droit de tout citoyen à se voir garanti le bénéfice d'un tel accès par l'État.

Il est tout d'abord, dans un **premier alinéa**, reconnu par l'État à tout citoyen un droit général d'accès à un réseau de communications électroniques d'un débit minimum de 2 Mbit/s en 2012 et 8 Mbits/s en 2015. Ce débit de 2 Mbit/s est en effet considéré aujourd'hui comme un minimum « vital » en matière de communications électroniques pour bénéficier d'internet dans des conditions de confort satisfaisantes (rapidité d'affichage des pages, fluidité du téléchargement de photos et vidéos en simple résolution ...). Il est, en tout état de cause, supérieur au débit plancher de 512 Kbit/s fixé par le plan France numérique 2012, qui ne correspond déjà plus aux besoins et aux pratiques

actuelles. Quant au débit de 8 Mbit/s, il constitue le pallier à partir duquel il devient possible à l'utilisateur de recourir à des services *triple play*.

Il est précisé que ces débits doivent être de nature symétrique, c'est-à-dire d'égale intensité en flux descendant (du réseau vers l'utilisateur final) comme en flux montant (le contraire), ce qui a pour effet d'exclure toute solution alternative au réseau DSL. En effet, les technologies radio terrestres, telles que WiMax ou WiFi, et les technologies satellitaires, peuvent fournir un débit descendant au moins égal à 2 Mbit/s, mais pas un débit montant.

Bien entendu, ce droit à un tel débit symétrique doit être limité aux zones éligibles au haut débit par le réseau cuivre, c'est-à-dire à une distance des répartiteurs suffisamment proche pour qu'une action de montée en débit soit envisageable. C'est pourquoi ce droit s'entend sur la base de l'offre proposée par les opérateurs, et vérifiée par l'ARCEP.

Le **deuxième alinéa** envisage la situation de personnes qui ne sont justement pas éligibles à une telle montée en débit, et que l'ARCEP a reconnues comme telles. Dans ce cas, les technologies alternatives précédemment citées sont les seules à pouvoir être sollicitées pour obtenir un débit minimal satisfaisant. Mais devant l'impossibilité de garantir son caractère symétrique, cette exigence a été retirée pour ces zones. Concrètement, la garantie assurée par l'État ne portera donc que sur un débit descendant.

Il revient aux préfets de région d'assurer, au regard des stratégies de cohérence régionale pour l'aménagement numérique (SCORAN) et des SDTAN, la mise en œuvre de ce droit. A cet effet, ils doivent tout d'abord examiner ces documents et faire le point sur la situation, en recherchant les zones dans lesquelles un tel droit ne serait pas assuré. Une fois celles-ci identifiées, ils doivent faire en sorte qu'y soient atteints les débits minimaux visés. Pour ce faire, il leur revient de solliciter en ce sens les opérateurs, comme les collectivités, afin qu'ils mettent en œuvre des projets de montée en débit, finançables en partie sur les fonds publics consacrés à l'aménagement numérique du territoire. Cette disposition devrait ainsi dynamiser la réalisation ou la révision des SDTAN au niveau local, sous l'impulsion des représentants de l'État, en vue de garantir une couverture numérique de base sur l'ensemble du territoire.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve le principe d'un tel droit à un haut débit minimal. L'accès aux services de communications électroniques en ligne doit en effet s'entendre, dans le monde contemporain, comme un « droit fondamental » devant être reconnu à tout citoyen, au même titre, pour citer un exemple récent, que le droit au logement.

C'est d'ailleurs ainsi que l'entend le Conseil constitutionnel, qui dans sa décision sur la loi dite « Hadopi »¹, a reconnu à ce droit une valeur constitutionnelle. Se référant à la liberté de communication des pensées et des opinions, telle que protégée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Conseil a en effet jugé « *qu'en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services* ». Or, cette « *liberté d'accéder à ces services* », s'agissant de contenus mêlant écrit, image et son, ne peut se faire qu'au moyen d'un réseau haut débit. Cet article vise donc à reconnaître dans la loi et à rendre applicable un droit déjà sanctionné au plus haut degré de l'échelle des normes.

En outre, reconnaître un tel droit à un niveau minimal de haut débit permet de fixer des paliers intermédiaires par rapport aux objectifs fixés par le président de la République à horizon 2020 et 2025. Si l'on souhaite être en mesure de pouvoir proposer du très haut débit à respectivement 70 et 100 % de la population à ces dates, alors il est parfaitement cohérent de commencer par leur assurer un véritable haut débit, à hauteur de 2 et 8 Mbit/s respectivement fin 2012 et 2015.

Cependant, votre commission a considéré qu'il était prématuré d'instaurer un tel « droit à un haut débit pour tous », alors que ses implications concrètes et les actions à mener pour le rendre opérationnel restent encore à déterminer. De plus, et au regard de la cartographie actuelle du haut débit, les objectifs affichés pour 2012 et 2015 semblent excessivement ambitieux.

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a donc réécrit l'article sous une forme distinguant bien :

– le principe d'un droit d'accès, pour tout abonné à un réseau fixe de communications électroniques, à un débit minimum de 2 Mbit/s avant le 31 décembre 2013 et 8 Mbit/s avant le 31 décembre 2015, soit un double horizon décalé d'un an par rapport aux prévisions initiales ;

– la remise, dans les six mois suivant la promulgation du texte, d'un rapport de l'ARCEP au Parlement précisant les actions à mener pour atteindre ces objectifs.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet.

Article 9

(Article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique)

Éligibilité des projets de montée en débit au FANT

Commentaire : cet article vise à rendre éligible au FANT les projets de montée en débit.

I. Le droit en vigueur

La montée en débit via l'accès à la sous-boucle locale de cuivre de France Télécom permet d'augmenter les débits disponibles de façon parfois significative. Elle constitue une solution à laquelle il peut opportunément être recouru dès lors que le passage au très haut débit par la technologie fibre – qui constitue à ce jour la technologie optimale – n'est pas envisageable à court ou moyen terme.

Elle peut se faire par deux techniques. Tout d'abord, par le remplacement systématique des liens de collecte en cuivre situés en amont des répartiteurs (NRA) par une alimentation en fibre optique. Ensuite, à la sous-boucle, par le remplacement des câbles en cuivre par des câbles optiques pour raccourcir les lignes des abonnés à l'ADSL et injecter les signaux au sous-répartiteur, et non plus au NRA.

Les travaux qu'implique la montée en débit peuvent représenter des sommes importantes, ainsi que le souligne Mmes de La Raudière et Erhel dans leur rapport sur l'application de la « loi Pintat », soit de 60 000 à 100 000 euros par sous-répartiteur dans 80 % des cas. Or, c'est aux collectivités qu'il revient de financer ces opérations. Ceci n'est envisageable, pour beaucoup d'entre elles, que pour autant qu'elles soient aidées. Or, en l'état, les possibilités de soutien des fonds d'aménagement numérique sont inégales.

La possibilité pour le FSN de financer de la montée en débit a été expressément prévue par le Gouvernement. Il est ainsi indiqué, dans le cahier des charges de l'appel à projets RIP, que « *dans les zones où le déploiement de réseaux THD n'est pas envisageable dans des délais rapides, notamment pour des raisons de coûts, et où l'accès au haut débit est aujourd'hui insuffisant, d'autres technologies (dont la montée en débit) peuvent constituer une réponse adaptée aux attentes des territoires* ». Il est précisé que « *les projets présentés pourront comporter une composante relative à ces autres technologies* ».

Pour ce qui est du FANT en revanche, les termes de la loi ne mentionnent pas expressément une telle possibilité, même s'ils ne la rejettent pas. L'article 24 de la « loi Pintat » donne au FANT pour objet de « *contribuer*

au financement de certains travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les SDTAN mentionnés à l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales ». Or, ce dernier recense et anticipe les infrastructures et réseaux de communications électroniques, mais « *prioritairement les réseaux à très haut débit fixe et mobile* ».

II. Le dispositif de la proposition de loi

La quinzième proposition présentée par votre rapporteur dans le cadre de son rapport d'information précité a pour objet d'« *identifier les secteurs dans lesquels la montée en débit se justifie* » et, « *pour y parvenir, (de) rendre la montée en débit dans ces secteurs éligible au FANT* ».

Elle s'attache pour cela à modifier l'article 24 de la « loi Pintat » précité. Elle prévoit ainsi très clairement que les travaux pouvant faire l'objet d'un financement par le FANT s'étendent aux « *travaux de montée en débit* ». Dans un souci de respect de la neutralité technologique, il est précisé que cette éligibilité vaut « *quelle que soit la technologie des réseaux de communications électroniques mobilisés* ».

Il est également souligné que les travaux de montée en débit devront, pour être finançables par le FANT, avoir été « *identifiés comme opportuns dans l'attente du déploiement du très haut débit* » selon les référents posés par l'ARCEP. Il ne s'agit pas, en effet, de subventionner des projets de montée en débit qui précéderait de peu le passage au très haut débit, mais de se concentrer sur les situations où la fibre n'arrivera que dans des délais lointains, ou en tout cas suffisamment importants pour ne pas laisser les utilisateurs démunis durant ce laps de temps. Tout sera donc question d'arbitrage entre les débits actuellement offerts et ceux promis par la fibre, ainsi que le délai dans lequel elle est attendue et les coûts respectifs de la montée en débit et du passage direct au très haut débit.

Comme pour le FSN, en outre, il faudra veiller à ce que les travaux de montée en débit soient réutilisables, au moins en partie, pour la mise en place ultérieure du très haut débit. Ainsi conçue, la montée en débit doit être une étape provisoire et « *recyclable* » en vue, à terme, du passage au très haut débit.

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit au présent article, en ce qu'il reconnaît de façon explicite au FANT la possibilité de financer des projets de montée en débit et l'aligne sur ce point avec le FSN.

Le déploiement du réseau très haut débit étant prévu sur l'ensemble du territoire à l'horizon 2025, il importe en effet de trouver des solutions intermédiaires, en termes de calendrier, pour apporter des solutions

satisfaisantes aux populations les moins bien loties en terme d'accès au réseau et les moins rapidement desservies par ces réseaux du futur.

Comme il le soulignait dans son rapport d'information, votre rapporteur souhaite néanmoins que le recours à la montée en débit soit une solution accessoire, un « *second best* », dans la mesure où l'objectif de principe doit demeurer le passage au très haut débit. Il doit donc revenir aux collectivités, dans le dossier sollicitant des crédits du FANT qu'elles transmettront, d'établir en quoi leur projet respecte bien ces principes.

Sur proposition de MM. Bruno Retailleau et Pierre Hérisson, votre commission a souhaité mieux encadrer encore les modalités de financement de la montée en débit. Elle a ainsi précisé que le FANT ne la soutiendrait que pour autant que les infrastructures ainsi déployées soient réutilisables pour le déploiement ultérieur des réseaux à très haut débit.

Ainsi, les éléments de réseau financés dans ce cadre doivent être réutilisables lors d'un déploiement ultérieur de réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH). En effet, l'objet principal que le législateur a entendu fixer au FANT est bien de « *permettre à la population de la zone concernée d'accéder (...) aux communications électroniques en très haut débit* ».

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

CHAPITRE III

Très haut débit

Article 10

(Article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique)

Éligibilité des « projets intégrés » au FANT

Commentaire : cet article rend éligible au FANT les « projets intégrés » portés par les collectivités territoriales.

I. Le droit en vigueur

Dans le PNTHD, ainsi qu'il a été déjà mentionné, le déploiement du très haut débit en-dehors des zones denses doit s'appuyer « *en priorité sur*

l'initiative privée » et les projets des collectivités s'inscrire « *en cohérence avec les déploiements privés* ».

Les projets des collectivités portant sur des zones sur lesquelles les opérateurs privés n'ont pas annoncé leur intention de se déployer – et qui donc ne sont, par définition, pas rentables – ne posent donc pas de problèmes : ils sont de droit éligibles au guichet B du FSN, qui subventionne les collectivités souhaitant mettre en place des RIP.

En revanche, la question se pose de savoir si le sont également les projets dits « intégrés » des collectivités, c'est-à-dire portant à la fois sur des zones non rentables – sur lesquelles les opérateurs ne comptent pas déployer – et sur des zones rentables – sur lesquelles ils l'ont annoncé ou ont commencé de le faire.

Or, et pour ce qui est tout d'abord du FSN, la rédaction du PNTHD ne laisse pas de doute sur l'absence de subventionnement de ces projets. Le cahier des charges de l'appel à projets « RIP », publié en juillet 2011, indique ainsi que « *les projets publics comprenant une zone où le déploiement à l'initiative des opérateurs privés serait initié dans les trois ans à venir et achevé au plus tard cinq ans après le début des travaux ne pourront bénéficier d'aucun soutien de l'État* ». Le paragraphe qui envisageait, sous conditions, le financement éventuel de tels projets intégrés, et qui figurait dans la présentation originale du PNTHD le 14 juin 2010, a quant à lui disparu dans la version suivante.

Ce qui vaut pour le FSN vaut également pour le FANT, en l'état. En effet, l'article 24 de la « loi Pintat », qui prévoit les conditions d'attribution des aides aux collectivités par le fonds, dispose que ce denier « *peut attribuer, sur demande, des aides aux maîtres d'ouvrage des travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique lorsque les maîtres d'ouvrage établissent, suivant des critères précisés par décret, que le seul effort, y compris mutualisé, des opérateurs déclarés en application du I du même article L. 33-1 ne suffira pas à déployer un réseau d'infrastructures de communications électroniques à très haut débit* ». Cette formulation exclut la possibilité de subventionner des « projets intégrés », même pour leur seule partie non rentable.

Il résulte de ces dispositions que ces projets ne peuvent donner lieu à aucun soutien public, qu'il provienne du FSN comme du FANT. Cela ne signifie pas que les collectivités ne peuvent concevoir et réaliser de tels projets, mais qu'elles ne pourront escompter une quelconque subvention de la part de l'État. Ce qui revient, *in concreto*, à empêcher tout déploiement de ce type.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Dans son rapport précité, votre rapporteur souhaitait que le FANT soit déconnecté du FSN pour le critère d'éligibilité des collectivités s'agissant des

« zones grises ». Il vous suggérait de revenir sur la disposition de l'article 24 de la « loi Pintat » restreignant l'intervention subventionnée des collectivités aux seules zones dans lesquelles les opérateurs n'ont pas prévu de se déployer. Il proposait ainsi d'ouvrir la possibilité de présenter des projets intégrés à cheval sur des « zones rentables » et « zones non rentables », et d'obtenir des aides au titre de la partie « zones non rentables ».

C'est cette idée, faisant l'objet de sa proposition n° 18 – « *permettre aux collectivités de couvrir la totalité de leur territoire afin de favoriser la péréquation territoriale* » –, qui est reprise dans cet article. Il propose à cet effet d'ouvrir le financement des projets intégrés par les fonds publics créés pour l'aménagement numérique du territoire.

Le **I** du présent article traite d'abord du FANT. Il insère dans l'article 24 précité un nouvel alinéa permettant un tel financement par ce fonds. Il est ainsi expressément indiqué que sont éligibles aux aides allouées par ce dernier les « projets intégrés » des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il est bien indiqué que ces derniers s'entendent comme prévoyant un déploiement public à la fois dans leurs zones non rentables et rentables, selon les modalités prévues à l'article L. 1425-1 précité pour les RIP. Le texte précise que les aides auxquelles les collectivités peuvent prétendre ne peuvent être assises que sur la partie non rentable des projets, ce qui exclue, donc, qu'en bénéficient également la partie rentable. Les « zones rentables », justement, sont définies comme celles dans lesquelles les opérateurs soit ont commencé de déployer un réseau très haut débit jusqu'à l'abonné, soit comptent le faire au vu de leurs annonces rendues publiques dans le cadre de l'AMII et retranscrites dans les conventions devant être annexées au SDTAN, dans les conditions prévues à l'article 3 de la présente proposition de loi.

Le **II** du présent article étend le dispositif ainsi prévu par le I au FSN, de sorte que les projets correspondants soient finançables dès à présent sur fonds publics, et non pas seulement lorsque le FSN aura été épuisé et que le FANT en prendra le relai.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve entièrement le mécanisme de financement prévu par le présent article. Les projets intégrés offrent, pour les collectivités, une architecture particulièrement adaptée au développement d'un réseau tel que celui du très haut débit ; il est essentiel qu'elles puissent solliciter des subventions de l'État pour les financer, du moins pour ce qui est de leur partie non rentable.

Votre rapporteur souligne à cet égard l'intérêt de l'avis rendu par l'Autorité de la concurrence, à la demande de votre commission, sur les

possibilités d'intervention des collectivités dans le domaine du très haut débit¹. L'Autorité était particulièrement sollicitée sur la possibilité de subventionner des projets intégrés au moyen de crédits publics. Dans sa décision, elle indique que si « *l'intervention sous la forme d'un projet « intégré » sera difficile à justifier au titre d'une aide d'État compatible* », en revanche, « *une telle intervention, si elle prend la forme d'un SIEG, paraît compatible sous certaines conditions* ».

Dans la mise en œuvre de ce type de projet et au titre de ces conditions, l'Autorité estime impératif « *que la compensation éventuelle ne couvre que les coûts de déploiement de l'infrastructure déployée dans les zones non rentables* ». En effet, une telle péréquation, qui s'opère des zones rentables vers les zones non rentables, « *est de nature à minimiser le montant de la compensation publique pour les zones non rentables* ». A l'inverse, une péréquation qui organiserait un transfert des zones non rentables vers les zones rentables « *aurait pour conséquence de fausser le jeu de la concurrence et d'accroître le besoin de financement public dans des zones où les acteurs privés ont vocation à investir* ».

Comme pour l'éligibilité des travaux de montée en débit au FANT, il reviendra aux collectivités de démontrer de façon rigoureuse que le projet intégré pour lequel elles sollicitent des subventions respecte le cadre national et européen. Elles devront notamment montrer qu'il relève bien d'un SIEG, ce qui impose le respect d'un certain nombre de conditions particulièrement strictes, et que les subventions sont bien concentrées sur sa partie non rentable.

C'est pourquoi la commission, sur l'initiative de votre rapporteur, a entendu préciser que seuls seront subventionnés les projets intégrés s'inscrivant dans le cadre d'un SIEG. En reprenant ainsi les préconisations de l'Autorité de la concurrence, cet article permet de sécuriser les projets de financement des collectivités au regard des prescriptions communautaires, et d'éviter tout contentieux à ce sujet.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Avis n° 12-A-02 du 17 janvier 2012 relatif à une demande d'avis de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat concernant le cadre d'intervention des collectivités territoriales en matière de déploiement des réseaux à très haut débit.

Article 11

(Article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique)

Financement par le FANT de projets publics situés dans des zones AMII en cas de carence des opérateurs

Commentaire : cet article ouvre aux collectivités la possibilité de solliciter le FANT dans les zones que les opérateurs devaient couvrir dans les trois ans, selon les prévisions contractuelles découlant des SDTAN, en cas de carence établie par l'ARCEP à l'issue de ce délai.

I. Le droit en vigueur

La philosophie générale du PNTHD repose sur l'idée que les opérateurs doivent prioritairement déployer, et que ce n'est qu'en cas soit d'absence de projets sur une zone donnée, soit de carence de déploiement sur une zone projetée, que les collectivités peuvent intervenir.

Dans le second cas, plus particulièrement, il est prévu dans le cahier des charges de l'appel à projets « RIP » qu'en cas de « *constat d'un retard significatif par rapport au calendrier de réalisation initialement communiqué* » par l'opérateur, ainsi que « *de l'absence de justificatifs rendant compte du retard et assurant du bon déroulement du projet* », les collectivités peuvent mettre en œuvre des extensions conditionnelles à leurs projets permettant la couverture des zones concernées. Il est précisé qu'elles peuvent alors « *bénéficier du soutien du FSN après décision du comité d'engagement « subventions – avances remboursables » en ce sens* ».

Si le FSN prévoit explicitement une telle possibilité, il n'en va pas de même pour le FANT. Ce dernier, certes, ne l'exclut pas spécifiquement, mais ne le prévoit pas expressément non plus.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Cet article tend donc à aligner le régime du FANT sur celui prévu pour le FSN en cas de carence des opérateurs privés, en modifiant à cet effet l'article 24 précité, tout en réduisant leurs délais d'engagement pour les mettre en conformité avec les prescriptions communautaires.

Il prévoit ainsi que les aides du FANT peuvent être accordées pour des projets de collectivités situés dans des zones que les opérateurs avaient annoncé couvrir dans les conventions signées avec celles-ci, conformément aux prévisions du deuxième alinéa de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales dans la rédaction qu'en donne l'article 3 de la proposition de loi, sans finalement respecter leurs engagements.

La procédure permettant de s'assurer que les opérateurs ont, ou non, respecté leurs engagements est la suivante. Il revient aux collectivités souhaitant déployer sur les zones litigieuses de saisir l'ARCEP, qui se voit donc confier une mission d'arbitrage entre les parties à la convention. Ceci est logique dans la mesure où cette autorité, qui a une compétence indiscutable en la matière, se voit adresser les projets de SDTAN servant de supports aux conventions.

L'ARCEP devra alors comparer les engagements des opérateurs avec leurs réalisations effectives trois ans après que les premiers aient été rendus publics, soit à partir du 31 janvier 2012, date de clôture de l'AMII. Le texte réduit ainsi de cinq à trois ans le délai ouvert aux opérateurs pour commencer de respecter leurs engagements, conformément à la proposition n° 19 du rapport d'information de votre rapporteur. Ceci permet d'éviter de laisser une trop grande marge de temps aux opérateurs, mais aussi de se « caler » sur les prévisions du droit communautaire, qui évoque bien un délai de trois ans, et non de cinq ans comme prévu dans le PNTHD.

L'ARCEP devra, concrètement, vérifier si, durant ce délai de trois ans, les opérateurs ont bien débuté leurs travaux de déploiement et n'ont pas pris de retard notable par rapport à leur calendrier prévisionnel initial. Cette rédaction reprend celle prévue par le PNTHD. Elle laisse tout de même huit ans aux opérateurs pour réaliser l'intégralité de leurs travaux sur une zone donnée (trois pour les commencer, puis cinq pour les achever).

III. La position de votre commission

Votre commission approuve cet article qui, avec l'article 12, permet de mettre en place un système efficace garantissant que l'inaction des opérateurs sera sanctionnée dans un délai raisonnable et, surtout, rouvrira aux collectivités la possibilité de reprendre l'initiative.

Par ce mécanisme, les opérateurs se trouvent mis « sous pression » : ils savent que s'ils ne respectent pas leurs annonces de déploiement, telles que formalisées dans les conventions passées avec les collectivités, ces dernières seront habilitées à intervenir à leur place, et ce de façon subventionnée.

Du reste, il ne fait que préciser pour le FANT ce qui a déjà été prévu pour le FSN, tout en prenant en compte les prescriptions de la Commission européenne s'agissant des délais de référence.

Votre commission a simplement procédé à une coordination avec un autre amendement supprimant, à l'article 3, le renvoi à la date du 31 janvier 2011, date de clôture de l'AMII.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 12

(Article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques)

Compétence de l'ARCEP pour contrôler et sanctionner le respect par les opérateurs des conventions attachées aux SDTAN

Commentaire : cet article donne à l'ARCEP la compétence et les moyens de contrôler et sanctionner le respect des engagements pris par les opérateurs sur la base des conventions découlant des SDTAN.

I. Le droit en vigueur

Le PNTHD – et c'est la principale critique qui lui est couramment adressée, notamment de la part de votre rapporteur – ne prévoit pas de véritable mécanisme permettant de garantir, contrôler et sanctionner les engagements pris par les opérateurs en matière de déploiement des réseaux très haut débit.

Certes, certaines dispositions du plan laissent accroire que ces derniers seraient encadrés dans la réalisation des déploiements annoncés. Il est ainsi indiqué que l'État exigera d'eux « *des informations détaillées et engageantes sur ces intentions de déploiements* ». Il est par ailleurs prévu que les projets mis en œuvre pour donner suite aux manifestations d'intentions « *feront l'objet d'un suivi avec notamment un état des lieux dressé chaque année par la structure nationale de pilotage* », tandis qu'un « *bilan du respect des engagements de déploiement au niveau national sera réalisé chaque année* ». Plus encore, il est précisé qu'en « *en cas de manquement d'un opérateur, des sanctions sont prévues pouvant aller de la suspension de tout décaissement des concours financiers consentis jusqu'au retrait de la labellisation sur tout ou partie des projets de l'opérateur labellisés* ».

Malgré ces éléments, et en dépit des engagements se voulant rassurants pris par le ministre en charge des communications électroniques¹, on peut légitimement douter de l'efficacité du dispositif de contrainte des opérateurs. Celui-ci, en effet, est pour le moins très imprécis, peu dissuasif sur le fond et ne figure dans aucun texte juridique. Or, ce n'est qu'en disposant de mécanismes de contrainte clairs, complets et connus à l'avance que les « règles du jeu » seront claires et que l'on minimisera les risques de carence des opérateurs.

Votre rapporteur avait longuement insisté, dans son rapport d'information précité, sur l'absence de dispositif de contrainte à l'encontre des opérateurs, qui permettrait de garantir son efficacité. « *Il convient de souligner*

¹ Par exemple lors de la présentation de la mise en œuvre du PNTHD, le 27 avril 2011, où M. Bruno Besson avait indiqué que le Gouvernement « *veillerait à ce que ces engagements soient respectés* » et « *(n'accepterait) pas que les initiatives des collectivités soient durablement bloquées par des promesses de déploiements non tenues* ».

qu'il n'existe en réalité aujourd'hui aucun dispositif de contrôle et de sanction », avait-il ainsi souligné.

Aussi, dans l'optique d'une contractualisation des relations entre opérateurs et collectivités, votre rapporteur préconisait de *« prévoir une gamme de sanctions en cas d'inexécution partielle ou totale de leurs obligations par les opérateurs cocontractants. Retrait de subventions publiques, ouverture aux collectivités de la possibilité de reprendre l'initiative dans les zones que les opérateurs s'étaient engagés à couvrir... plusieurs mesures coercitives peuvent être imaginées pour contraindre les opérateurs à donner suite à leurs annonces et les sanctionner s'ils venaient à ne pas les respecter »*.

En outre, le rapport indiquait que la mise en place d'un tel dispositif imposerait, *« par analogie avec le droit des contrats, de prévoir des voies de recours en cas d'inexécution par l'une des parties de ses obligations »*. A cet égard, il précisait que de la même façon que les SDTAN sont transmis par les collectivités les établissant à l'ARCEP préalablement à leur adoption ou leur révision, *« cette dernière pourrait être saisie pour arbitrage en cas de contestation sur la mise en œuvre des engagements qu'il contient. Elle pourrait également, comme c'est le cas pour la téléphonie mobile, être dotée d'un pouvoir de sanction »*.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Votre rapporteur avait donc clairement, dans son rapport d'information précité, posé les jalons du présent article, et ce notamment dans sa proposition n° 21, qui préconisait de *« donner à l'ARCEP le pouvoir de prendre les sanctions en cas de non respect de ces engagements »*.

C'est à cet effet que la présente disposition crée, à la fin du chapitre IV (La régulation des communications électroniques) du titre I^{er} (Dispositions générales) du livre II (Les communications électroniques) du code des postes et communications électroniques, un article L. 36-14.

Le **premier alinéa** confie à l'ARCEP le contrôle du respect par les opérateurs des engagements contractuels pris à l'égard des collectivités en application de l'article L. 1425-2, tel que rédigé par l'article 3 du présent texte. Il est précisé que les collectivités peuvent la saisir directement en cas de litige portant sur le point de savoir si lesdits engagements ont été honorés ou non.

Puis sont énumérés les moyens dont dispose l'ARCEP pour les faire appliquer. Après avoir constaté qu'ils n'ont pas entièrement été tenus, l'Autorité peut tout d'abord mettre l'opérateur défaillant en demeure afin qu'il y pallie. En cas de manquement persistant, elle peut le constater et sanctionner l'opérateur. Cet élément renvoie au pouvoir général de sanction dont dispose l'Autorité en vertu de l'article L. 36-11 du code des postes et communications

électroniques¹, et qui lui permet notamment de prononcer des sanctions pécuniaires.

Un droit de recours contre les décisions prises par l'ARCEP dans ce cadre est prévu. Il s'exerce, est-il indiqué, dans les conditions prévues par le III de l'article L. 36-8 du même code. Ce dernier indique qu'il s'agit d'un recours en annulation ou en réformation, qu'il n'est pas suspensif, même si le sursis à exécution de la décision peut être ordonné dans certaines conditions, et qu'il est de la compétence de la cour d'appel de Paris.

Le **deuxième alinéa** de l'article L. 36-14 ainsi créé renvoie le contentieux résultant de la contestation, non pas de l'exécution par les opérateurs de leurs obligations, mais de celles des collectivités, devant les juridictions de l'ordre administratif compétent.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve sans réserve ce pouvoir de contrôle et de sanction des engagements des opérateurs confié à l'ARCEP. A cet égard, votre rapporteur fait remarquer que l'article L. 36-8 précité permet déjà à l'ARCEP d'intervenir en cas « *de désaccord sur la conclusion ou l'exécution d'une convention d'interconnexion ou d'accès à un réseau de communications électroniques* », et qu'il y a donc une véritable logique à pourvoir l'Autorité de ce pouvoir d'arbitrage dans le cas des conventions précédemment évoquées.

Mais s'agissant de véritables contrats synallagmatique obligeant les deux parties, et non simplement d'un engagement unilatéral des opérateurs vers les collectivités, il importe que ces dernières soient pareillement contraintes de donner suite aux obligations qu'elles ont souscrites (par exemple, l'accélération de la mise à disposition de leur génie civil). C'est pourquoi il est également fort opportunément prévu que les juridictions administratives de droit commun connaîtront du contentieux ayant à régler ces cas.

En coordination avec la réécriture de l'article 3, votre commission a, à l'initiative de votre rapporteur, souhaité conférer explicitement à l'ARCEP le pouvoir de recourir aux pouvoirs de mise en demeure et de sanction que lui confère l'article L. 36-11 du code des postes et communications électroniques pour obtenir le respect par les opérateurs de leurs engagements de déploiement, tels qu'ils figurent dans les conventions annexées aux SDTAN.

¹ *Lequel prévoit que l'ARCEP peut « soit d'office, soit à la demande du ministre chargé des communications électroniques, d'une organisation professionnelle, d'une association agréée d'utilisateurs ou d'une personne physique ou morale concernée, sanctionner les manquements qu'elle constate, de la part des exploitants de réseaux ou des fournisseurs de services de communications électroniques, aux dispositions législatives et réglementaires afférentes à leur activité ou aux décisions prises pour en assurer la mise en œuvre ».*

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 13

(Article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales)

Calendrier d'un basculement généralisé du haut vers le très haut débit

Commentaire : cet article tend à intégrer dans les SDTAN la date à laquelle aura lieu le basculement généralisé du réseau « cuivre » vers le réseau « fibre ».

I. Le droit en vigueur

En France, l'accès à l'internet haut débit passe essentiellement par la « boucle locale cuivre », qui est la partie de la ligne téléphonique (paires de cuivre) allant du répartiteur de l'opérateur jusqu'à la prise de l'abonné. Elle comprend l'ensemble des câbles aériens et souterrains, les paires de fils arrivant chez l'utilisateur et les équipements passifs de raccordements (armoires, boîtiers).

C'est l'administration des télécommunications qui a construit cette partie du réseau, utilisée dans un premier temps pour la téléphonie fixe dite « commutée », avant qu'il y soit recouru pour accéder à l'internet bas, puis haut débit (par la technologie DSL). Elle comprend 34 millions de lignes, 130 000 sous-répartiteurs et 13 000 répartiteurs téléphoniques.

Or, cette boucle locale est, pour des raisons historiques, la propriété exclusive de France Télécom. Jusqu'au début des années 2000, tous les abonnés à un service de téléphonie fixe ou d'un accès à internet de type ADSL devaient donc payer un abonnement à l'opérateur historique, quel que soit leur opérateur. Depuis, et dans le cadre du dégroupage total, les frais d'accès à la boucle locale peuvent être payés directement à France Télécom par l'opérateur de l'abonné dans les zones dites dégroupées. Les 8,80 euros hors taxe ainsi réglés pour chaque ligne dégroupée par les opérateurs alternatifs à France Télécom doivent normalement servir à ce dernier à entretenir la boucle locale cuivre qu'il détient.

Il résulte de ceci que, comme l'avait souligné votre rapporteur dans son rapport d'information précité, il existe une « rente du cuivre » dont l'opérateur historique profite ainsi, sans investissement comparable à ceux de la fibre, qui l'incite à en poursuivre l'exploitation aussi longtemps que possible, et donc à retarder la transition, pourtant inéluctable, vers le très haut débit. Si l'on ajoute que le modèle économique, aujourd'hui bien assis, du

réseau cuivre présente une rentabilité bien supérieure – du moins à court et moyen termes – à celle de la fibre, dont les investissements sont colossaux et qui rapporte peu, il y a là des pesanteurs risquant de retarder le passage généralisé au très haut débit sur l'ensemble du territoire.

Ce constat avait conduit votre rapporteur à s'interroger sur l'opportunité de fixer une date butoir à l'arrêt de l'utilisation du réseau « cuivre » et au basculement vers le réseau « fibre », à l'instar de ce qui a été décidé pour le passage à la télévision numérique sur l'ensemble du territoire et qui s'est avéré être une réussite.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article transcrit dans le droit la proposition n° 22 du rapport d'information précité de votre rapporteur, qui tend à « *prévoir, dans le cadre des SDTAN, une date butoir pour le basculement du réseau cuivre vers le réseau très haut débit* ».

Dans son **I**, il modifie l'article L. 1425-2 du code des postes et communications électroniques, afin de « raccrocher » ce basculement aux schémas d'aménagement numérique. Les SDTAN se voient ainsi confier pour mission de fixer, pour chaque territoire qu'ils couvrent, la date à laquelle doit cesser de fonctionner le réseau haut débit, et le réseau très haut débit prendre le relai. Le choix est ainsi fait, plutôt que d'une date déterminée au niveau national, d'une adaptation à chaque territoire couvert par les SDTAN, au regard de ses spécificités et du calendrier du déploiement qu'il s'est fixé.

Le délai ainsi imparti pour réaliser cette transition est doublement encadré, afin de fixer un « butoir » aux différentes dates de basculements et de s'assurer qu'ils ne provoqueront pas une « déconnexion » du réseau d'un nombre excessif de foyers. D'une part, il est précisé qu'ils ne pourront intervenir que si, sur le périmètre du SDTAN, 60 % au moins desdits foyers sont éligibles à la fibre. D'autre part, et en cohérence avec les objectifs fixés par le président de la République, ils devront avoir été réalisés au plus tard au 31 décembre 2025.

Le **II** de l'article charge l'ARCEP du pilotage du dispositif.

L'Autorité doit ainsi établir chaque année, dans son rapport au Parlement, la liste des territoires départementaux concernés par le basculement. Destinataire des SDTAN et informée de leur révision, elle possède les informations requises pour ce faire.

L'ARCEP doit également, de façon plus générale, déterminer dans les six mois de la promulgation du présent texte les conditions auxquelles ces basculements interviennent, dans le respect du critère de couverture minimale fixé dans le **I**.

Afin d'associer à ces travaux d'importance les élus nationaux, elle doit en rendre compte aux commissions compétentes de chacune des deux assemblées parlementaires.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve le principe d'un basculement généralisé du haut vers le très haut débit prévu par cet article, seul à même de « provoquer » de façon volontariste une transition technologique que le seul jeu du marché ne pourra à lui seul entraîner.

Notre pays ne peut ni ne doit en effet supporter de façon excessivement longue le coût de deux technologies en partie concurrentes, dont l'une, vieille aujourd'hui d'un demi-siècle, a été largement amortie et est désormais en voie d'obsolescence, et dont l'autre représente une infrastructure essentielle pour le développement économique et social de ce siècle.

Une telle mesure permettrait de réaliser des économies en évitant de continuer à entretenir deux réseaux offrant – si l'on excepte les différences de bande passante – des usages de même nature. En outre, elle susciterait l'intérêt des investisseurs pour un réseau qui deviendrait alors le seul sur lequel pourrait s'effectuer l'offre de services, ce qui pousserait au développement de nouveaux services à valeur ajoutée spécifiquement adaptés au très haut débit, qui tireraient à leur tour la demande.

Votre commission a considéré que l'idée d'un basculement du réseau « cuivre » vers le réseau « fibre » dès lors que ce dernier couvre 60 % du territoire couvert par un SDTAN introduisait un élément de rigidité dans la planification du basculement. A l'initiative de votre rapporteur, elle a donc supprimé cette disposition, afin de conserver plus de souplesse pour la fixation de cette date dans les SDTAN, sachant qu'une date-butoir est prévue le 31 décembre 2025.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 13 bis (nouveau)

Remise par l'ARCEP au Parlement d'un rapport sur la séparation des activités « réseau » et « services »

Commentaire : cet article prévoit la remise au Parlement par l'ARCEP d'un rapport sur les conséquences de la séparation entre les activités de gestion du réseau et celles de fourniture de services sur la « boucle locale cuivre ».

I. Le droit en vigueur

L'existence, sur un marché de réseau tel que celui des communications électroniques, d'un opérateur intégré ayant, du fait qu'il est historiquement propriétaire de la « boucle locale cuivre », une position dominante sur celle des autres opérateurs, y compris intégrés, peut induire des discriminations dans l'accès à cette infrastructure. Les opérateurs alternatifs risquent toujours de se voir exiger, de la part de l'opérateur historique, des niveaux de prix trop élevés pour accéder à cette infrastructure, susceptibles *in fine* de remettre en cause le libre jeu de la concurrence et les objectifs d'aménagement numérique du territoire.

Mais la discrimination peut aussi se manifester par une différenciation dans la rapidité de traitement des commandes ou bien encore *via* un accès dégradé aux informations pertinentes nécessaires pour mettre en œuvre une offre sur le marché de détail. Elle peut aussi consister à avantager les besoins internes, en comparaison des besoins d'opérateurs concurrents, dans la planification de l'évolution du réseau ou dans la construction des offres d'accès aux infrastructures.

Afin d'y remédier, le régulateur dispose de plusieurs instruments. Il peut imposer à un opérateur puissant, à l'issue d'une analyse de marché, de faire droit aux demandes raisonnables d'accès à certaines parties de son réseau dans des conditions non discriminatoires. Il peut également contraindre l'opérateur dominant à mettre en œuvre une séparation comptable de ses activités. En France, une première séparation comptable de France Télécom a été mise en place par l'ARCEP dès l'ouverture à la concurrence du secteur, puis étendue fin 2006, suite à l'évolution du cadre réglementaire.

Mais ces instruments peuvent paraître insuffisants au regard de la puissance comparée de l'opérateur dominant et de ses concurrents. Il peut alors être recouru à la « séparation fonctionnelle », qui consiste à distinguer, au sein de l'opérateur historique, l'entité chargée de commercialiser l'accès aux infrastructures concernées par l'obligation de non discrimination et à lui fixer un certain nombre de règles de fonctionnement permettant d'assurer l'étanchéité entre elle et les autres services.

C'est ce qui s'est passé au Royaume-Uni, avec la mise en place de la séparation fonctionnelle au sein de British Telecom (BT), qui a donné lieu en janvier 2006 à la création d'Openreach, branche séparée chargée de commercialiser les infrastructures d'accès du réseau de l'opérateur historique.

Lorsque la séparation fonctionnelle est jugée insuffisante pour garantir toute non discrimination, la séparation juridique (ou « structurelle ») de l'opérateur peut être préconisée. Elle consiste à imposer la filialisation de la nouvelle entité ainsi créée, afin de rendre plus transparentes encore les relations entre celle-ci et les services de l'opérateur historique.

L'instrument le plus radical, enfin, est la séparation de propriété, c'est à dire la revente de cette filiale à un actionnariat différent. Cloisonnant totalement l'activité de services de l'opérateur historique de la gestion de l'accès au réseau, elle est en théorie le seul moyen d'éliminer complètement toute incitation conduisant à un comportement discriminant de l'opérateur historique.

LES DIFFÉRENTS TYPES DE SÉPARATION ENVISAGEABLES

Séparation comptable : séparation des activités dans les comptes réglementaires de l'opérateur.

Séparation fonctionnelle : création d'un département séparé et mise en œuvre de règles de fonctionnement permettant de confiner celui-ci par rapport aux autres services de l'opérateur historique.

Séparation juridique (ou structurelle) : filialisation du département concerné.

Séparation de propriété : désinvestissement de l'opérateur dans la filiale créée (revente à un actionnariat différent).

Si la séparation fonctionnelle au sein des opérateurs historiques a été décidée dans le secteur de l'énergie en application des directives européennes, cette solution n'est toutefois pas inscrite dans le cadre européen qui régit le secteur des communications électroniques. Elle n'a ainsi été mise en œuvre que par le Royaume-Uni. Ses avantages indéniables sont en effet contrebalancés par des inconvénients d'importance : les coûts liés à la réorganisation de l'entreprise visée, qui risquent d'être répercutés sur le coût d'accès au réseau ; le risque que l'opérateur historique soit moins vigilant sur la qualité globale des prestations fournies ; la possibilité, à l'inverse, que l'opérateur auquel la séparation est imposée soit désavantagé par rapport à des opérateurs alternatifs pouvant continuer à bénéficier de leur intégration verticale ...

L'absence de certitudes sur les effets d'une telle séparation sur notre modèle national doit inciter à mieux étudier la question de principe d'une séparation des activités réseau et services chez l'opérateur historique, France

Télécom. Ainsi que le souligne l'ARCEP¹, « *c'est finalement en évaluant finement l'avantage d'une telle mesure au regard des effets escomptés compte tenu de l'ensemble des conditions du secteur dans le pays dans lequel elle est envisagée, et donc des gains associés à une concurrence plus saine, que l'on déterminera s'il s'agit d'un remède efficace et proportionné* ».

II. La position de votre commission

A l'initiative de M. Pierre Camini et des membres du groupe socialiste et apparentés, votre commission, faisant ce constat, a souhaité, en adoptant un article additionnel après l'article 3, charger l'ARCEP d'un rapport au Parlement, dans l'année suivant la promulgation du texte, sur les conséquences d'une séparation entre les activités de gestion du réseau et les activités de fourniture de services.

Ainsi que l'indiquent les auteurs de l'amendement, « *dans la perspective d'un aménagement homogène du territoire, il devient nécessaire de distinguer l'exploitation commerciale des services de la mission d'aménagement du territoire* ». Séparer l'infrastructure d'accès de l'opérateur historique des différents services qui l'utilisent « *répond à un souci de garantir un accès non discriminatoire à cette ressource. Il s'agit également de redonner aux collectivités tout leur rôle en matière d'aménagement du territoire* ».

Il est également rappelé que le réseau de communications électroniques ayant vocation à se moderniser et à s'étendre encore, « *il est donc à prévoir de nouveaux projets de construction de réseaux en fibre optique par les collectivités, selon un modèle d'accès ouvert. Dans un tel contexte, la séparation entre les activités de gestion du réseau cuivre de France Télécom et ses activités de service prend tout son sens* ».

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

¹ Séparation fonctionnelle : le pour et le contre, article paru dans *La lettre de l'Autorité*, n° 55, mars/avril 2007.

Article 14

(Articles L. 32 et L. 36-6 du code des postes et des communications électroniques)

Reconnaissance d'un statut d'« opérateur de réseau » et prise en compte de celui-ci par l'ARCEP dans son activité réglementaire

Commentaire : cet article tend à reconnaître, dans le code des postes et communications électroniques, un statut « d'opérateur d'opérateurs » et à imposer sa prise en compte par l'ARCEP.

I. Le droit en vigueur

Les réseaux d'initiative publique (RIP) reposent sur la délégation par une collectivité à une entité privée de la conception, la réalisation, le financement et l'exploitation de son réseau de communications électroniques. Ce réseau est mis à la disposition des opérateurs par le délégataire dans des conditions transparentes et non discriminatoires, ce dernier jouant dans ce cas le rôle « d'opérateur d'opérateurs » car il ne fournit aucun service au client final.

Dans ce cadre, le délégataire s'engage notamment à commercialiser auprès des opérateurs le réseau qu'il aura conçu et fait réaliser, en vue de permettre l'accès du plus grand nombre à des offres compétitives et complètes de communications électroniques. Les services fournis par le délégataire sont généralement des services de location de fourreaux, de « fibre noire », d'espace et d'hébergement...

L'étude sur les RIP réalisée par l'ARCEP fin 2008 a dressé un bilan extrêmement positif de l'intervention des collectivités territoriales dans l'aménagement numérique des territoires à travers ces structures. Ainsi, depuis le vote de la loi du 21 juin 2004 sur la confiance en l'économie numérique, ces dernières ont investi près de 3 milliards d'euros (dont 50 % sur fonds privés) à travers plus de 120 RIP. Ces réseaux ont permis d'apporter des réponses durables aux nombreux territoires ruraux placés en déficit de concurrence et de services et souffrant des effets négatifs d'un sous-investissement structurel des acteurs du marché :

- mise en place de réseaux de collecte mutualisés en fibre optique ;
- dégroupage de près de 40 % des centraux téléphoniques, soit 4,6 millions de lignes (dont 2 millions n'auraient jamais été dégroupées sans intervention publique) ;
- desserte en très haut débit de près de 2 500 zones d'activité économique (ZAE) ;
- couverture haut débit des populations situées en « zones blanches ».

Chaque RIP a bâti son économie sur un contexte réglementaire et un environnement de marché défini. Dans ce contexte, toute modification venant bouleverser ces paramètres a inéluctablement des conséquences sur l'économie des RIP existants. Or, depuis quelques années, les décisions prises en matière de régulation asymétrique sur les offres de gros d'accès aux infrastructures constitutives de la boucle locale et sur les offres de gros d'accès DSL activés (« *bitstream* ») semblent remettre en cause cet environnement.

On assiste en effet aujourd'hui, selon certaines collectivités, à une lente érosion du périmètre d'intervention des RIP. Leur reconnaissance ne s'est en effet pas transformée en acquis dans les textes sectoriels de référence. Pour faire face à ce nouvel environnement et afin qu'elles puissent s'impliquer de manière sécurisée et pérenne dans le développement de la fibre optique, les collectivités ont besoin de disposer, pour leurs RIP, d'un statut en droit des communications électroniques reflétant leur positionnement d'« opérateur d'opérateurs » et leur rôle dans le développement équilibré du territoire.

Or, depuis 2004, les RIP sont régis, au même titre que les opérateurs, par l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques. Cela pose problème car ce régime ne prend pas en compte les spécificités de l'intervention des collectivités dans ce cadre. Il paraîtrait donc opportun de mettre en cohérence de ce code avec les missions de service public qui sont assignées aux RIP par l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Le présent article transcrit juridiquement la proposition n° 23 du rapport d'information précité tendant à « *prévoir, dans le code des postes et des communications électroniques, un statut spécifique propre aux RIP* ».

Pour ce faire, il modifie deux dispositions du code des postes et des communications électroniques :

– à l'article L. 32, qui définit juridiquement certains termes spécifiques au secteur des communications électroniques, il modifie tout d'abord le 15°, qui précise la notion d'« opérateur », pour y adjoindre celle d'« opérateur de réseau ». Cela correspond au mode d'intervention des collectivités déployant des RIP, qui s'apparentent alors à des opérateurs de gros, ou « opérateurs d'opérateurs », pour reprendre l'expression évoquée précédemment. Est ainsi assimilée par l'article à un opérateur de réseau une personne qui établit et exploite des infrastructures et réseaux de communications électroniques ouverts au public en vue de leur mise à disposition, au moins partielle, auprès d'opérateurs. L'opérateur de réseau est bien le maître d'ouvrage du réseau, soit celui qui le construit et exploite lui-même (en ayant recours à une régie), ou bien fait construire et exploiter (en faisant appel aux différents modes de concessions envisageables). Il est bien

précisé que le réseau ainsi créé doit être ouvert au public : répondant à un besoin d'intérêt général, il a pour finalité d'être utilisable par le plus grand nombre. Par ailleurs, il est indiqué qu'il doit être mis à disposition d'opérateurs, sous-entendu « de détail », c'est-à-dire des fournisseurs d'accès qui assoiront sur le réseau les services de communications électroniques qu'ils commercialiseront auprès des utilisateurs finaux ;

– à l'article L. 36-6, qui traite du pouvoir réglementaire de l'ARCEP en matière de réseaux de communications électroniques, il est demandé à cette dernière, lorsqu'elle fait usage de cette compétence, de prendre en compte les spécificités de chaque catégorie d'opérateurs, et notamment des opérateurs de réseau tels que précédemment définis. Elle doit ainsi prendre garde à ce que l'ensemble de ces catégories – parmi lesquelles les opérateurs de réseau – soient bien représentées dans les instances de concertation et d'expertise qu'elle met en place, et que leur position soit prise en compte dans les décisions qu'elle prend. Cette disposition permet de répondre au souci des collectivités d'être intégrées de façon satisfaisante par l'ARCEP dans la régulation asymétrique les concernant en temps qu'opérateurs d'opérateurs.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve la reconnaissance et la prise en compte, dans l'activité de régulation, de l'action des collectivités en temps qu'opérateurs de réseau. Elle devrait permettre d'asseoir et de conforter l'essor des RIP, qui ont joué un rôle majeur au niveau local dans le développement des réseaux haut débit, et seront amenés à jouer un rôle tout aussi crucial dans celui du très haut débit.

Votre rapporteur tient à rappeler qu'ils ont permis d'ouvrir très largement les territoires à la concurrence, plus de 110 opérateurs en étant aujourd'hui clients. Ils ont en outre participé à l'émergence d'une industrie dédiée à l'aménagement numérique des territoires, générant la création de plus de 2 500 emplois directs qualifiés. Ils ont également favorisé une baisse des coûts télécoms pour les entreprises conjuguée à une innovation constante dans les services.

Votre rapporteur précise que le texte n'équivaut pas à une demande de statut dérogatoire, mais porte bien la reconnaissance de leurs obligations de service public d'une part, et de la prise en compte de leur position d'intervenant sur les seuls marchés amont du très haut débit d'autre part. Il sécurise ainsi juridiquement les projets des collectivités et leur permet d'être associées aux travaux que l'ARCEP mène actuellement avec les seuls opérateurs.

Votre commission a simplement souhaité, à l'initiative de votre rapporteur, apporter une modification rédactionnelle à cet article, de sorte que son 1° complète le 15° de l'article L. 32-2 précité par un alinéa reconnaissant

le statut d'« opérateur de réseau », et non ne le remplace, comme le texte le prévoyait par erreur.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

CHAPITRE IV

Mesures financières

Article 15

(Article 302 *bis* KI [nouveau] du code général des impôts)

Taxe sur les abonnements aux services de communications électroniques

Commentaire : cet article tend à instaurer une taxe sur les abonnements payés par les usagers des services de communications électroniques, destinée à alimenter le FANT.

I. Le droit en vigueur

Le FANT a été créé par l'article 24 de la « loi Pintat », en vue de contribuer au financement de certains travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les SDTAN.

Dans la version initiale de la proposition de loi de M. Xavier Pintat, le FANT était abondé par une contribution versée par les opérateurs de communications électroniques, selon le modèle du fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé) alimenté par une contribution des gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité.

Toutefois, lorsqu'elle a examiné ce texte, sur le rapport de M. Bruno Retailleau, votre commission a décidé de supprimer cette contribution, estimant qu'elle risquerait de décourager les opérateurs d'investir dans les territoires et d'aboutir ainsi à un effet contraire à l'objectif de la proposition de loi.

Aussi, dans la rédaction actuelle de l'article 24 de la « loi Pintat », le FANT se trouve dépourvu de toute recette. Jusqu'à présent, le financement public des projets s'inscrivant dans le cadre du PNTHD est assuré par le FSN mis en place par le Gouvernement et alimenté par une enveloppe de 2 milliards d'euros des recettes provenant du « grand emprunt ».

II. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 15 propose d'instituer, jusqu'au 31 décembre 2025, une taxe due par tout opérateur de communications électroniques et assise sur le montant hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des abonnements et autres sommes acquittées par les usagers des services de communications électroniques.

Le montant de cette taxe est fixé à 75 centimes d'euros par mois et par abonnement, et son produit est affecté au FANT.

Ce niveau d'imposition, selon les estimations faites par votre rapporteur dans son rapport au Premier ministre, générerait un produit de 540 millions d'euros par an.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur a soumis à votre commission un amendement qui modifie le dispositif de l'article 15 afin de le rendre conforme sur plusieurs points au dispositif qu'il avait lui-même proposé :

– il suggérait de dénommer le prélèvement institué par cet article « contribution de solidarité numérique », et d'établir clairement que cette contribution serait due par les usagers des services de communications électroniques, les opérateurs étant seulement chargés de son recouvrement auprès de leurs abonnés ;

– il limitait l'assiette de la contribution aux abonnements aux services d'accès à internet et de téléphonie mobile, à l'exclusion des services de téléphonie fixe par le réseau commuté et des offres mobiles prépayées ;

– il précisait que les opérateurs de communications électroniques ne seraient pas les redevables de la contribution, même s'ils seraient bien chargés de la prélever ;

– il apportait une précision importante quant aux conséquences de l'instauration de la contribution sur les engagements dans le temps pris par les abonnés. En effet, la contribution de solidarité numérique serait immédiatement répercutée par les opérateurs de communications électroniques sur les factures de leurs abonnés. Il importait donc de préciser expressément que cette augmentation, limitée à 75 centimes d'euros par mois, ne saurait être assimilée à une modification du prix de l'abonnement du fait des opérateurs, qui serait seule susceptible de justifier une résiliation des engagements de fidélité contractuels des abonnés.

Toutefois, votre commission a décidé d'adopter trois amendements de suppression de cet article présentés, respectivement, par M. Pierre Camani et les membres du groupe socialiste, par M. Bruno Retailleau et par M. Pierre Hérisson. En effet, elle a estimé qu'une taxe nouvelle pesant sur les usagers

serait inopportune, alors que d'autres solutions de financement du FANT sont envisageables.

Votre rapporteur, tout en regrettant que le FANT soit maintenu sans recettes à moyen terme, au risque de jeter le doute sur la pérennité du PNTHD, souligne qu'il n'avait privilégié la solution d'une taxe affectée que pour des raisons de recevabilité financière des textes d'initiative parlementaire. Il demeure convaincu que le FANT peut parfaitement être abondé, à hauteur des 660 millions d'euros nécessaires chaque année, par une contribution budgétaire de l'État. Même dans le difficile contexte actuel, les redéploiements de crédits que cette solution implique ne semblent absolument pas hors de portée : ainsi, la récente suppression du taux réduit de TVA sur les offres *triple play* des opérateurs de communications électroniques a généré une recette supplémentaire de 1,1 milliard d'euros, qui est allée directement dans les caisses de l'État alors qu'il y aurait eu une forte logique à en réorienter au moins une fraction vers le FANT, ainsi que l'avait proposé votre rapporteur dans un amendement au projet de loi de finances 2011.

Votre rapporteur n'a pas pu proposer lui-même ce principe d'une dotation budgétaire, car il se serait heurté aux règles de recevabilité financière posées par l'article 40 de la Constitution.

Votre commission a supprimé cet article.

Article 16

(Article 302 *bis* KJ [nouveau] du code général des impôts)

Taxe sur les ventes de téléviseurs et de consoles de jeu

Commentaire : cet article tend à instaurer une taxe sur les ventes de téléviseurs et de consoles de jeu, destinée à alimenter le FANT.

I. Le droit en vigueur

Comme il a été indiqué dans le commentaire de l'article précédent, le FANT créé par l'article 24 de la « loi Pintat » est actuellement dépourvu de toute source de financement.

II. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 16 propose d'instituer, jusqu'au 31 décembre 2025, une taxe due par tout constructeur de téléviseurs et de consoles de jeu, et assise sur les ventes de ces équipements au client final.

Le montant de la taxe est fixé à 2 % du prix de vente des téléviseurs et consoles de jeu, et est affecté au FANT.

Ce niveau d'imposition, selon les estimations faites par votre rapporteur dans son rapport au Premier ministre, générerait un produit de 120 millions d'euros par an. S'ajoutant aux 540 millions d'euros générés par la contribution de solidarité numérique sur les abonnements proposée à l'article précédent, ce sont donc en tout 660 millions d'euros de recettes qui pourraient être affectés chaque année au FANT.

III. La position de votre commission

Dans ce cas également, votre rapporteur a proposé à la commission un amendement qui modifiait le dispositif de l'article 16, en rendant redevables de la taxe les entreprises vendant des téléviseurs et des consoles de jeu, et non pas celles qui les fabriquent. En effet, pour les équipements importés, les fabricants sont situés en dehors du territoire national, ce qui poserait des difficultés très pratiques de recouvrement de la taxe s'ils en étaient les redevables.

Mais, dans ce cas également, votre commission a décidé d'adopter trois amendements de suppression de cet article présentés, respectivement, par M. Pierre Camani et les membres du groupe socialiste, par M. Bruno Retailleau et par M. Pierre Hérisson.

Les commentaires faits par votre rapporteur sur la suppression de l'article 15 valent également pour la suppression de l'article 16.

<p>Votre commission a supprimé cet article.</p>
--

Article 16 bis (nouveau)

(Article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique)

Affectation au FANT du produit des sanctions financières payées par les opérateurs de communications électroniques

Commentaire : cet article, introduit par votre commission, tend à affecter au FANT le produit des sanctions financières prononcées par l'ARCEP à l'encontre des opérateurs de communications électroniques qui ne respecteraient pas leurs engagements de déploiement de la fibre.

I. Le droit en vigueur

Comme il a été indiqué dans le commentaire des deux articles précédents, le FANT est actuellement dépourvu de toute source de financement.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre rapporteur a présenté un amendement portant article additionnel qui tendait à compléter l'article 24 de la « loi Pintat » de manière à prévoir que le FANT est alimenté, d'une part, par la contribution de solidarité numérique sur les abonnements instituée par l'article 15 de la présente proposition de loi et par la taxe sur les téléviseurs et consoles de jeu instituée par son article 16 et, d'autre part, par le produit des sanctions prononcées par l'ARCEP à l'encontre des opérateurs qui ne respecteraient pas les conventions conclues avec les collectivités territoriales sur la base des SDTAN.

Votre commission ayant précédemment décidé de supprimer les articles 15 et 16 de la présente proposition de loi, elle a réduit en conséquence le dispositif de cet article additionnel au seul produit des sanctions financières prononcées par l'ARCEP à l'encontre des opérateurs qui ne respecteraient pas leurs engagements de déploiement.

Votre rapporteur se félicite de cette première affectation de recettes au FANT qui permet, très logiquement, de recycler le produit des sanctions appliquées à des projets annoncés mais non réalisés. Il souligne cependant que la question de l'alimentation du FANT à hauteur de besoins estimés, à 660 millions d'euros par an, demeure entière.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 17

(Article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique)

Modulation des aides du FANT en fonction du degré de ruralité des zones

Commentaire : cet article prévoit que les aides attribuées par le FANT pourront être modulées en fonction des capacités financières des collectivités maîtres d'ouvrage et du degré de ruralité des zones concernées.

I. Le droit en vigueur

L'article 24 de la « loi Pintat » instaure le FANT, en lui fixant pour objet de contribuer au financement de certains travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les SDTAN.

Il est prévu que le FANT attribue, sur demande, des aides aux maîtres d'ouvrage de ces travaux lorsqu'ils établissent, suivant des critères précisés par décret, que le seul effort, y compris mutualisé, des opérateurs de communications électroniques ne suffira pas à déployer un réseau d'infrastructures de communications électroniques à très haut débit.

Les aides financées par le FANT doivent permettre à l'ensemble de la population de la zone concernée par le projet d'accéder, à un tarif raisonnable, aux communications électroniques à très haut débit.

Le quatrième alinéa de l'article 24 de la loi précitée dispose que ces aides sont attribuées par arrêté conjoint du ministre chargé de l'aménagement du territoire et du ministre chargé des communications électroniques pris après avis du comité national de gestion du FANT, « *en tenant compte de la péréquation des coûts et des recettes des maîtres d'ouvrage bénéficiant des aides sur le périmètre de chacun des schémas directeurs concernés* ».

II. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 17 de la présente proposition de loi modifie la fin du quatrième alinéa de l'article 24 de la loi précitée, afin de préciser que les aides du FANT seront attribuées en tenant compte « *des capacités financières des maîtres d'ouvrage et du degré de ruralité de la zone concernée* ».

III. La position de votre commission

Votre commission approuve cette disposition de la proposition de loi, qui reprend la proposition n° 26 formulée par votre rapporteur dans son rapport d'information du 6 juillet 2011 sur la couverture numérique du territoire.

En effet, pour l'attribution des aides du FANT, il apparaît équitable de ne pas prendre en compte seulement l'utilité des projets au niveau local et leur insertion cohérente dans les SDTAN, mais aussi les disponibilités financières des collectivités soumissionnaires et leurs besoins spécifiques. A cet égard, c'est souvent dans les départements les plus pauvres que les coûts de déploiement sont les plus élevés.

Il convient donc que le niveau de l'aide apportée par l'État, à travers le FANT, à chaque maître d'ouvrage soit modulé en fonction des capacités financières de celui-ci et du degré de ruralité du territoire concerné.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 18

Rapport annuel de l'ARCEP sur la tarification des entreprises

Commentaire : cet article demande à l'ARCEP de remettre chaque année au Parlement un rapport sur la tarification par les opérateurs de l'accès aux réseaux haut et très haut débit pour les entreprises.

I. La situation actuelle

Actuellement, les tarifs pratiqués par les opérateurs de communications électroniques pour l'accès aux réseaux haut et très haut débit sont différenciés selon qu'ils s'appliquent à des particuliers ou à des entreprises.

S'il est compréhensible que la connexion des entreprises se fasse à un tarif plus élevé que celui proposé aux particuliers, ce tarif devrait néanmoins demeurer raisonnable. Or, il a été fait état auprès de votre rapporteur de tarifs « professionnels » atteignant 200 euros hors taxe par mois pour 2 Mbits/s, et 1 000 euros hors taxe par mois pour 10 Mbit/s.

Ceci explique que les PME, le plus souvent implantées en zone rurale ou périurbaine, accusent encore un retard relativement lourd en matière d'accès au haut et très haut débit. Ainsi, alors que 93 % des entreprises disposent d'une connexion haut débit, ce taux n'est que de 87 % pour les PME.

II. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 18 tend à demander à l'ARCEP de remettre chaque année suivant l'entrée en vigueur de la loi un rapport au Parlement sur la tarification par les opérateurs de l'accès aux réseaux haut et très haut débit pour les entreprises, et de formuler des propositions.

Cette disposition reprend la proposition n° 28 avancée par votre rapporteur dans son rapport d'information précité.

III. La position de votre commission

Votre commission estime que la publication par l'ARCEP chaque année d'un rapport consacré aux tarifs applicables aux entreprises fera ressortir leur niveau manifestement excessif, et peut constituer un préalable à une forme de régulation de ces tarifs. C'est pourquoi il est aussi demandé à l'ARCEP de formuler des propositions.

Votre rapporteur a suggéré à la commission de préciser que ces propositions doivent tendre à ramener cette tarification des entreprises à des niveaux plus modérés.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 19

Rapport de l'ARCEP sur la boucle locale cuivre

Commentaire : cet article demande à l'ARCEP de remettre au Parlement un rapport sur les conditions tarifaires et concurrentielles d'accès à la boucle locale cuivre et sur les provisions pour renouvellement du réseau.

I. Le droit en vigueur

Le développement de la concurrence dans l'internet haut débit a été possible grâce à la possibilité offerte à tout nouvel opérateur de louer l'accès à la boucle locale cuivre, infrastructure dont France Télécom détient *de facto* le monopole. Le prix payé par les opérateurs à France Télécom pour cette location correspond au « tarif de dégroupage » fixé par l'ARCEP, qui a été récemment abaissé de 9 euros hors taxe par mois et par ligne à 8,80 euros hors taxe.

Ce tarif de dégroupage est calculé par l'ARCEP sur la base de la valeur de la boucle locale cuivre, qui a été estimée à 9,2 milliards d'euros en 1997 lors de la privatisation de France Télécom, et intègre une rémunération de son capital.

Toutefois, le niveau de ce tarif est contesté par les opérateurs de communications électroniques concurrents de France Télécom et par certains économistes, qui estiment que le coût d'accès à la boucle locale cuivre serait surévalué d'environ 2 euros par mois et par ligne.

Par ailleurs, lors des auditions menées par votre rapporteur dans le cadre de son rapport au Premier ministre d'octobre 2010, plusieurs de ses

interlocuteurs avaient soulevé la question de l'utilisation par France Télécom de la provision, d'un montant de 800 millions d'euros par an, destinée au renouvellement du réseau cuivre. Selon eux, depuis plusieurs années, France Télécom ne consacrerait qu'environ la moitié de cette somme à l'entretien et à l'investissement dans son réseau cuivre. Votre rapporteur en avait conclu qu'une analyse approfondie de ces flux financiers devait être confiée à l'ARCEP.

II. Le dispositif de la proposition de loi

Afin de faire la lumière sur ces questions complexes, l'article 19 tend à demander à l'ARCEP de remettre au Parlement, dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la loi, un rapport sur les conditions tarifaires et concurrentielles d'accès à la boucle locale et sur les provisions pour renouvellement du réseau, et de formuler des propositions.

III. La position de votre commission

Votre commission estime essentiel que les modalités d'accès à la boucle locale cuivre et de constitution par France Télécom de provisions pour renouvellement de ce réseau soient calculées au plus près des coûts réels. Le mécanisme du dégroupage n'a pas pour but de permettre à l'opérateur historique de se constituer un « trésor de guerre ».

Or, l'ARCEP a récemment remis au Parlement, le 1^{er} décembre 2011, un rapport sur les coûts de la boucle locale cuivre de France Télécom et leur évolution dans le cadre de la transition du cuivre vers la fibre. Dans ce rapport, l'ARCEP répond aux critiques qui ont été adressées à sa méthode d'évaluation des coûts des actifs de la boucle locale de France Télécom en affirmant que *« cette méthode, qui repose sur l'amortissement économique des investissements réellement consentis par l'opérateur historique, n'induit ni sur-rémunération, ni provision pour renouvellement »*.

Votre rapporteur constate donc qu'il est devenu inutile de demander à l'ARCEP un rapport qu'elle a déjà rendu, et a par conséquent proposé à la commission de supprimer l'article 19 de la présente proposition de loi.

Toutefois, il relève que le débat n'est pas clos, car l'analyse de l'ARCEP sur les coûts de la boucle locale cuivre demeure contestée par les opérateurs alternatifs, par les associations de consommateurs, ainsi que par certains économistes. Votre commission se propose d'organiser prochainement une table ronde sur le sujet.

Votre commission a supprimé cet article.

CHAPITRE V

Mesures diverses

Article 20

(Article L. 111-2 du code rural et de la pêche maritime)

Déploiement prioritaire du très haut débit dans les zones rurales

Commentaire : cet article tend à ajouter, parmi les axes de la politique d'aménagement rural, le déploiement prioritaire du très haut débit dans les zones rurales, en commençant par les zones d'activité et les services publics.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 111-1 du code rural et de la pêche maritime affirme que l'aménagement et le développement durable de l'espace rural constituent une priorité essentielle de l'aménagement du territoire.

L'article L. 111-2 du même code précise que, pour parvenir à la réalisation de ses objectifs, la politique d'aménagement rural devra notamment :

1° favoriser la mise en valeur durable des potentialités et des caractéristiques locales de l'espace agricole et forestier ;

2° améliorer l'équilibre démographique entre les zones urbaines et rurales ;

3° maintenir et développer les productions agricole et forestière, tout en organisant leur coexistence avec les activités non agricoles et en intégrant les fonctions sociales et environnementales de ces activités, notamment dans la lutte contre l'effet de serre grâce à la valorisation de la biomasse, au stockage durable du carbone végétal et à la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre ;

4° assurer la répartition équilibrée des diverses activités concourant au développement du milieu rural ;

5° prendre en compte les besoins en matière d'emploi ;

6° encourager en tant que de besoin l'exercice de la pluriactivité dans les régions où elle est essentielle au maintien de l'activité économique ;

7° permettre le maintien et l'adaptation de services collectifs dans les zones à faible densité de peuplement ;

8° contribuer à la prévention des risques naturels ;

9° assurer la mise en valeur et la protection du patrimoine rural et des paysages ;

10° préserver les ressources en eau, notamment par une politique de stockage de l'eau, la biodiversité sauvage et domestique et les continuités écologiques entre les milieux naturels.

II. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 20 propose de compléter la liste des actions menées au titre de la politique d'aménagement rural, énumérées à l'article L. 111-2 du code précité, par un alinéa ainsi rédigé :

7° *bis* favoriser le déploiement du très haut débit de façon prioritaire dans les zones rurales, en commençant par les zones d'activité et les services publics ;

III. La position de votre commission

La stratégie suivie jusqu'à présent par les acteurs a consisté à déployer la fibre d'abord dans les zones déjà les mieux desservies en DSL, où les besoins ne sont donc pas les plus importants et où l'appétence pour le très haut débit est réduite. Au contraire, la fibre optique est fortement demandée dans les départements les plus ruraux, où elle induit le différentiel de débit le plus important par rapport à la technologie existante.

Aussi, paraît-il opportun de renverser la logique actuelle et de commencer sans attendre à desservir les zones les plus reculées du territoire. C'est pourquoi, dans la proposition n° 30 de son rapport d'information, votre rapporteur préconise d'assurer en priorité le déploiement du très haut débit en zone rurale.

Votre commission partage cette analyse selon laquelle les zones rurales, qui sont aujourd'hui les plus mal couvertes et les plus demandeuses, devraient être prioritairement desservies en fibre optique.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 21

Création d'un groupement d'intérêt public pour l'harmonisation des référentiels techniques

Commentaire : cet article tend à créer un groupement d'intérêt public (GIP) ayant pour objet d'harmoniser les référentiels techniques utilisés pour l'élaboration, la construction et l'exploitation des réseaux à très haut débit.

I. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 21 propose de créer un groupement d'intérêt public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ayant pour objet, dans le respect des décisions de l'ARCEP, d'harmoniser les référentiels techniques utilisés pour l'élaboration, la construction et l'exploitation des réseaux à très haut débit.

Ce groupement est constitué, sans capital, entre l'État, les collectivités territoriales, leurs groupements et les opérateurs de communications électroniques. Il ne donne lieu ni à la réalisation, ni au partage de bénéfices.

Ce groupement est administré par un conseil d'administration composé de représentants de ses membres constitutifs. Son président, choisi par le conseil d'administration, assure les fonctions de directeur.

Enfin, il est précisé que la convention par laquelle le groupement est constitué doit être approuvée par le Premier ministre et le ministre en charge des communications électroniques.

II. La position de votre commission

L'harmonisation des référentiels techniques utilisés pour l'élaboration, la construction et l'exploitation des réseaux à très haut débit est une nécessité unanimement reconnue. En effet, cette standardisation est la condition technique du développement des co-investissements et de la mutualisation des infrastructures, mais aussi la garantie d'une bonne interconnexion des différents réseaux locaux à l'échelle nationale.

Une instance commune à tous les acteurs des réseaux doit donc être créée pour assurer cette harmonisation.

Toutefois, si cette instance était constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public autonome, comme le propose l'article 21 de la présente proposition de loi, il en résulterait des coûts de structure qui

pourraient se heurter aux règles de recevabilité financière opposables aux dispositions législatives d'initiative parlementaire.

C'est pourquoi, sur proposition de votre rapporteur, votre commission suggère d'instaurer cette instance d'harmonisation technique sous la forme d'un comité de pilotage plus léger, dont les coûts de fonctionnement demeureront inclus dans ceux des administrations, collectivités et entreprises participantes.

Ce comité de pilotage sera constitué de représentants des administrations de l'État, du Parlement, des collectivités territoriales, des opérateurs de communications électroniques et de l'ARCEP. Son président sera choisi parmi les représentants du Parlement. Sa composition et ses modalités d'organisation seront définies par décret.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 22

Rapport du comité national du très haut débit sur l'avancement du programme national très haut débit

Commentaire : cet article donne mandat au comité national du très haut débit pour remettre, à l'échéance du 1^{er} juillet 2013, un rapport sur l'avancement du PNTHD, ainsi que des propositions de réforme de ce dernier.

I. Le droit en vigueur

Un comité de pilotage du très haut débit a été institué à la fin de 2007 par la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, associant l'ensemble des acteurs concernés à travers des représentants des opérateurs, des équipementiers de télécommunications, des collectivités territoriales, des promoteurs, des constructeurs, des syndicats de copropriétés, des utilisateurs, ainsi que des personnalités qualifiées.

Réuni une première fois le 13 décembre 2007, ce comité de pilotage du très haut débit s'est réuni une seconde fois le 13 février 2008, mais a été depuis mis en sommeil.

II. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 22 propose que le comité de pilotage du très haut débit remette, au 1^{er} juillet 2013, un rapport sur l'avancement du PNTHD ainsi que, s'il le juge nécessaire, des propositions de réforme de ce dernier.

Le même article précise que le comité s'appuie pour ce faire et en tant que de besoin sur l'expertise technique de l'ARCEP.

III. La position de votre commission

Ainsi que votre rapporteur l'a souligné dans son rapport d'information du 6 juillet 2011 précité, le PNTHD souffre d'un manque de gouvernance. D'un point de vue institutionnel, l'absence d'un département ministériel spécifiquement consacré aux questions numériques, qui pourrait suivre ce dossier au plus près et « à plein temps », se fait sentir, comme l'absence d'un département ministériel consacré à l'aménagement du territoire.

Votre rapporteur considère comme indispensable de rétablir une gouvernance forte qui soit à même de fixer des objectifs clairs et ambitieux, et de mobiliser, par l'incitation ou la contrainte, les différents acteurs pour œuvrer dans le même sens.

De même, la commission sur le « grand emprunt » présidée par MM. Michel Rocard et Alain Juppé avait suggéré la création d'une agence de moyens légère, l'Agence pour le numérique, dotée de la personnalité juridique, qui associerait des représentants de l'ensemble des catégories d'acteurs concernés, sous la tutelle de l'État, pour piloter le dispositif national et le réorienter s'il s'avérait inadapté.

Plutôt que de créer une structure *ex nihilo*, votre commission propose de réactiver le comité de pilotage du très haut débit, tombé en sommeil, en révisant éventuellement sa composition. Ceci correspond à la proposition n° 24 du rapport d'information.

Par ailleurs, ainsi que l'a rappelé l'Autorité de la concurrence dans son avis, l'architecture même du PNTHD, fondé sur la libre initiative des opérateurs privés, relève d'un choix d'opportunité fait par le Gouvernement. D'autres solutions auraient été possibles, par exemple celles recourant à un opérateur national mutualisé, aux partenariats public-privé, ou encore au mécanisme de la concession.

Dès lors, le PNTHD ne doit pas être considéré comme intangible, mais donner lieu à évaluation dans les deux ans suivant son lancement. Votre commission propose que ce bilan d'étape soit confié au comité de pilotage du très haut débit, conformément à la proposition n° 33 du rapport d'information de votre rapporteur.

Ce bilan d'étape ne doit pas être un exercice formel, mais une occasion d'aménager le dispositif sur la base de retours d'expérience concrets.

S'il s'avérait que le modèle initialement retenu ne donnait pas satisfaction en termes d'aménagement du territoire et faisait prendre du retard par rapport au calendrier du déploiement, alors il ne faudrait pas s'interdire de revoir entièrement le cadre général, plutôt que de persévérer dans la mauvaise direction.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 23

(Articles L. 122-2-12 et L. 123-1-5 du code de l'urbanisme)

Articulation entre les documents d'urbanisme et les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique

Commentaire : cet article prévoit, d'une part, que les schémas de cohérence territoriale devront prendre en compte les SDTAN et, d'autre part, que les critères de qualité définis par les règlements des plans locaux d'urbanisme (PLU) pour les réseaux de communications électroniques devront également prendre en compte les SDTAN.

I. Le droit en vigueur

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) se situe vers le haut de la hiérarchie des documents d'urbanisme. Il détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles, notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux.

L'article L. 122-1-12 du code de l'urbanisme précise l'articulation des SCOT avec certaines catégories de documents qui s'imposent à eux.

Ainsi, cet article prévoit que les SCOT doivent être « compatibles » avec les directives de protection et de mise en valeur des paysages, les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, les orientations et les objectifs des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

Mais il prévoit que les SCOT doivent simplement « prendre en compte » :

– les programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales et des établissements et services publics ;

– les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux.

CONFORMITÉ, COMPATIBILITÉ ET « PRISE EN COMPTE »

L'obligation de « conformité » est une obligation positive de conformité de la décision ou de la norme inférieure à la norme supérieure.

L'obligation de « compatibilité » est une obligation négative de non-contrariété : la décision ou la norme inférieure ne doit pas avoir pour effet d'empêcher l'application de la norme supérieure.

L'obligation de « prise en compte » est encore plus souple, car souvent attachée à des documents à caractère purement prospectif.

Le PLU se situe à la base de la hiérarchie des documents d'urbanisme. Il comporte un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes.

L'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme précise, de manière très détaillée, le contenu du règlement du PLU, qui fixe les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. En particulier, le 14° de cet article prévoit que le règlement du PLU peut, *« notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques des critères de qualité renforcés qu'il définit. »*

II. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 23 vise à assurer une cohérence entre les documents d'urbanisme évoqués ci-dessus et les SDTAN.

D'une part, à l'article L. 122-1-12 du code de l'urbanisme, il ajoute les SDTAN parmi les catégories de documents que les SCOT doivent « prendre en compte ».

D'autre part, au 14° de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, il précise que les critères de qualité en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques fixés par le règlement du PLU doivent prendre en compte les dispositions du SDTAN.

III. La position de votre commission

Votre commission approuve ces dispositions, qui contribueront à assurer la nécessaire articulation entre les SDTAN et les documents d'urbanisme.

Elles n'entraîneront toutefois pas de rigidité supplémentaire, car les SDTAN devront seulement être « pris en compte » par les SCOT, mais ne leur seront pas liés par un rapport plus contraignant de compatibilité.

Ces dispositions ne feront pas non plus obligation aux communes de prévoir dans le règlement de leur PLU des normes de qualité renforcées pour les infrastructures et les réseaux de communications électroniques, ce qui demeurera facultatif. Simplement, si la commune souhaite le faire, elle sera alors tenue de prendre en compte les dispositions du SDTAN, s'il en existe un.

<p>Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 24

(Article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique)

Représentation du Parlement au sein du comité national de gestion du FANT

Commentaire : cet article tend à ajouter des représentants du Parlement parmi les membres du comité national de gestion du FANT.

I. Le droit en vigueur

L'article 24 de la « loi Pintat » qui institue le FANT, le dote d'un comité national de gestion constitué à parts égales de représentants de l'État, de représentants des opérateurs de communications électroniques, de représentants des associations représentatives des collectivités territoriales et de représentants des collectivités ou syndicats mixtes ayant participé à l'élaboration de SDTAN.

II. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 24 tend à ajouter des représentants du Parlement parmi les membres du comité national de gestion du FANT.

III. La position de votre commission

Cette disposition de la proposition de loi répare un oubli regrettable de la loi du 17 décembre 2009, en assurant une représentation du Parlement au sein du comité national de gestion du FANT.

Votre rapporteur propose d'en perfectionner la rédaction, en précisant que le comité est composé, pour une part, « de représentants des administrations de l'État et de membres du Parlement », et non pas « de représentants de l'État et du Parlement », puisque le Parlement n'est pas distinct de l'État, mais en est une partie constitutive.

Votre commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 25

Gage financier

Commentaire : cet article tend à gager les charges qui pourraient résulter pour l'État de la présente proposition de loi par la création d'une taxe additionnelle aux droits de consommation sur les alcools et les tabacs, et à la taxe sur les conventions d'assurance.

I. Le droit en vigueur

L'article 40 de la Constitution, inchangé depuis 1958, dispose que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

La jurisprudence dégagée au fil du temps par les commissions des finances des deux assemblées et par le Conseil constitutionnel considère que ces dispositions autorisent les parlementaires à gager une diminution de recettes résultant d'un amendement ou d'une proposition de loi par la création d'une recette nouvelle, mais leur interdisent absolument d'augmenter une

charge publique, même en la gageant par la diminution d'une autre dépense ou la création d'une recette nouvelle.

Aussi, M. Jean Arthuis, alors président de la commission des finances du Sénat, dans son rapport sur le bilan de l'application de l'article 40 de la Constitution depuis le 1^{er} juillet 2007¹, concluait qu'« *une lecture rigoureuse, pour ne pas dire « rigoriste », de l'article 40 aboutirait donc, en principe, à refuser le dépôt des propositions de lois créant ou aggravant une charge publique* ».

Toutefois, observait-il, « *selon une pratique constante et commune aux deux assemblées du Parlement, de telles propositions de lois sont admises, à la condition d'être assorties d'une compensation en recettes, signalant que le dispositif proposé comporte des incidences financières* ». Cette exception à la règle de non-compensation des charges publiques témoigne d'une lecture du principe de recevabilité financière la plus favorable possible à l'initiative parlementaire.

II. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 25 de la présente proposition de loi prévoit que les charges qui pourraient résulter pour l'État de son application sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits de consommation sur les alcools (article 403 du code général des impôts) et sur les tabacs (articles 575 et 575 A du même code), ainsi qu'à la taxe sur les conventions d'assurance (article 991 dudit code).

III. La position de votre commission

La recevabilité financière de la présente proposition de loi a été admise lorsque son dépôt a été enregistré à la présidence du Sénat, le 17 novembre 2011. Votre commission vous propose de la confirmer, en adoptant ce traditionnel article de gage financier.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

¹ Rapport d'information n° 401 (2007-2008).

*

*

*

Au cours de sa réunion du mercredi 1^{er} février 2012, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'ensemble de la proposition de loi, dans la rédaction issue des ses travaux.

ANNEXE I

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. BRUNO LASSERRE, PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

Mercredi 18 janvier 2012, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire procède à l'audition de M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence, sur les modalités d'intervention des collectivités territoriales dans le déploiement des réseaux à très haut débit.

M. Daniel Raoul, président. – L'Autorité de la concurrence a rendu un premier avis dans le cadre du programme national « très haut débit » (PNTHD) lancé par le Gouvernement le 17 mars 2010. Notre commission a sollicité votre avis concernant le cadre d'intervention des collectivités territoriales en matière de déploiement des réseaux à très haut débit. Le rapport de notre collègue Hervé Maurey, que nous avons adopté à l'unanimité, avait déploré que les projets dits « intégrés » ne puissent bénéficier de soutien public. Ce point de vue est partagé par l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (Avicca), et par nombre de sénateurs. Quel est votre avis à ce sujet ?

M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence. - Je me réjouis de cette occasion de dialoguer avec le Sénat ; nous avons déjà eu un débat intéressant avec votre commission sur la crise du lait.

Vous avez demandé à l'Autorité de la concurrence de jouer un rôle d'expert, et de vérifier, en toute indépendance, les contraintes juridiques, nationales et européennes, qui entourent l'intervention des collectivités territoriales dans le déploiement du très haut débit. Nos services d'instruction se sont penchés sur la question, et nous avons largement auditionné : le conseil régional d'Auvergne, l'Avicca, le syndicat mixte Ardèche Drôme numérique, l'Alliance TICS, les opérateurs, ainsi que le Commissariat général à l'investissement. L'avis que je vous présente aujourd'hui, assez copieux et peut-être indigeste, fait la synthèse de l'état du droit et des adaptations possibles.

L'Autorité de la concurrence a déjà été saisie des modalités économiques du déploiement de la fibre optique dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie ; elle a été consultée par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) sur les étapes réglementaire, ainsi que par le gouvernement sur le PNTHD et sur la création du fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT) : nous avons donc acquis une certaine expérience. Nous n'entendons pas commenter les choix

politiques, ni jouer les régulateurs : nous sommes simplement les garants de la concurrence, afin que tous ceux qui souhaitent investir dans le déploiement de la fibre puissent le faire à armes égales, dans l'intérêt des territoires et des citoyens.

La fibre optique est une infrastructure capitale pour les territoires, pour leurs habitants comme pour leurs entreprises. Nous partageons votre ambition de faire de la France un *leader* de l'économie numérique, car il y a un avantage compétitif à la clé. Quel est le bon modèle pour éviter la fracture numérique et diffuser les bénéfices de l'économie numérique ? Il n'y a pas une seule voie. À côté de la concurrence par les infrastructures, il faut aussi une concurrence par les services. Nous ne sommes pas obnubilés par le dogme du « tout privé » : les collectivités publiques ont un rôle à jouer aux côtés de l'investissement privé, qui reste essentiel.

Sur une large part du territoire, qui correspond aux zones moins denses définies par l'ARCEP et qui couvre 85 % de la population, la boucle locale en fibre optique constitue un monopole naturel. C'est pourquoi l'Autorité de la concurrence a soutenu le principe d'une forte implication de la puissance publique dans ces zones moins denses : d'abord *via* la régulation sectorielle, ensuite *via* les collectivités locales, qui peuvent servir de catalyseur et assurer la couverture la plus large possible de leur territoire.

Pour autant, le secteur des communications électroniques reste un marché concurrentiel, dans lequel l'initiative privée et l'innovation jouent un rôle important. Les collectivités territoriales doivent intervenir dans le respect du bon fonctionnement des marchés et des règles de concurrence. Notre avis examine de manière précise et complète la question du contrôle des aides d'État, sachant que cela relève de la Commission européenne et non des autorités françaises.

L'Autorité de la concurrence est une autorité farouchement indépendante : elle sortirait de son rôle en s'érigeant en juge du PNTHD. Le gouvernement nous a consultés sur ce programme, nous en avons souligné certaines faiblesses, nos remarques ont été prises en compte. La priorité donnée aux opérateurs dans les déploiements, fort contestée, découle d'un choix d'opportunité, devant lequel nous nous inclinons, et non pas d'une contrainte juridique. Enfin, le programme étant en cours d'exécution, il est difficile d'en juger les résultats. Nous préférons encourager que douter ou entraver. Les résultats de l'appel à manifestation d'intentions d'investissement (AMII) sont encourageants : les opérateurs s'engageraient à couvrir 60% de la population.

Dans son avis, l'Autorité se limite à regretter le manque de caractère incitatif du PNTHD : trop de déclarations d'intention, pas assez d'engagements contraignants, dont le non-respect serait sanctionné. Comment dès lors vérifier que les déclarations d'intention seront suivies d'effet sur le terrain ? Il n'est pas dans l'intérêt naturel de France Télécom de déployer une infrastructure concurrente à sa propre boucle locale en cuivre. Évitions de lui

signer un chèque en blanc sur la base de simples promesses. Il faut exiger davantage de transparence sur ses intentions d'investissement, sur le calendrier comme sur le plan technique. La proposition de loi de MM. Hervé Maurey et Philippe Leroy a le mérite de maintenir un caractère incitatif, en prévoyant des sanctions.

L'avis de l'Autorité fait le point sur les textes applicables et la jurisprudence européenne sur les aides d'État. Il en ressort que l'intervention des collectivités territoriales dans la fibre optique s'inscrit dans la grille d'analyse traditionnelle du régime des aides d'État : dans les zones rentables, les collectivités se comportent en investisseurs avisés ; lorsqu'elles interviennent sous l'égide d'un service d'intérêt économique général (SIEG), elles obéissent à des règles spécifiques, définies par l'arrêt Altmark.

En tant que citoyen, je suis partisan d'un développement volontariste de la fibre, mais je reste attaché à l'équilibre public-privé et à la bonne utilisation des deniers publics. Si l'on réserve les zones rentables à l'investissement privé et les zones non rentables aux collectivités publiques, celles-ci financeront les infrastructures à fonds perdus ! Cette question nous interpelle. Les règles européennes en matière d'aides d'État ne laissent pas beaucoup de marge. Notre avis indique les arguments qui pourraient justifier la légalité des projets intégrés et leur compatibilité avec le régime des aides d'État, en mettant en avant deux spécificités : la règle du co-investissement, qui crée une situation dont il faut tenir compte, et la possibilité d'intervenir sous l'égide du SIEG, dans le cadre de la jurisprudence Altmark.

Vous n'aviez pas souligné deux points importants : les réseaux d'initiative publique (RIP) et les appels d'offre lancés par les collectivités publiques, qui font preuve de beaucoup d'imagination – au risque de distorsions de concurrence. Nous avons voulu profiter de cette demande d'avis pour alerter les pouvoirs publics. Les principaux risques concurrentiels proviennent des situations d'intégration verticale : dans certains appels d'offre, les opérateurs de services intégrés, comme France Télécom ou SFR, peuvent être indument avantagés par rapport aux *pure players*. Nous faisons des propositions concrètes pour éviter ces distorsions de concurrence qui pourraient donner lieu à contentieux.

Vous nous aviez demandé un avis d'experts. J'espère que ma présentation n'a pas été trop longue et trop austère...

M. Daniel Raoul, président. – Les opérateurs s'engagent à couvrir 60 % de la population, certes, mais quel pourcentage du territoire ?

M. Didier Guillaume. – 40 % !

M. Daniel Raoul, président. – Les manifestations d'intérêt me laissent sceptique : n'est-ce pas une manière pour les opérateurs de marquer leur territoire et délimiter leur champ ?

M. Gérard Cornu. – Bien sûr !

M. Hervé Maurey. – Je remercie M. Lasserre pour cet avis de grande qualité, très facile d'accès. Il va dans le sens du rapport de notre commission, notamment quand il rappelle que France Télécom a peu d'intérêt à voir se déployer une nouvelle boucle locale en fibre optique qui remettrait en cause sa rente de situation.

Je me réjouis que vous invitiez les pouvoirs publics à exiger des opérateurs la plus grande précision dans leurs intentions de déploiement et prôniez des engagements contraignants, dont le non-respect serait sanctionné, comme le prévoit notre proposition de loi. Je me félicite également que l'avis appelle le gouvernement à revoir la logique du PNTHD dans le cas où les projets d'investissement s'éloigneraient de la trajectoire initialement prévue.

Merci d'avoir également abordé les appels à candidature passés par les collectivités : il faudra intégrer vos propositions dans notre proposition de loi. Il y a en effet distorsion de concurrence entre opérateurs selon qu'ils sont ou non fournisseurs d'accès.

Surtout, vous dites clairement que le PNTHD est un choix d'opportunité : on aurait pu en faire un autre ! Il n'est pas contraint par la législation européenne, contrairement à ce que le gouvernement aurait voulu nous faire croire. Cet avis montre clairement que les collectivités peuvent déployer le très haut débit sur l'ensemble de leur territoire, y compris en zone rentable, dans un souci de péréquation, à condition de passer par un SIEG, comme cela a déjà été fait, deux fois en France et une en Estonie.

M. Bruno Retailleau. – Nous sommes toujours très attentifs aux avis de l'Autorité de la concurrence, dont nous savons la farouche indépendance et la vision en matière de télécommunications – domaine que M. Lasserre connaît bien.

Deux remarques sur les principes, trois sur les modalités.

L'avis propose une bonne synthèse de ce qui est juridiquement possible. La doctrine du SIEG autorise tout à fait les collectivités à mutualiser zones rentables et zones non rentables. Pour preuve, le département des Hauts-de-Seine – zone tout sauf non rentable – a ainsi choisi un plan départemental sur le FTTH qui a été validé par la doctrine européenne : les moyens juridiques, certes contraints, existent.

Sur le plan économique, il faut sortir du face à face destructeur entre les collectivités et les opérateurs. À l'État de jouer son rôle d'arbitre. Les collectivités ne pourront pas tout faire, car elles n'ont pas de « trésor caché » : sans coopération, sans complémentarité entre initiatives publiques et privées, on va dans le mur ! L'accord de co-investissement qui vient d'être conclu avec l'ensemble des opérateurs est bienvenu.

J'en viens aux modalités. Si l'on veut éviter tout risque de doublon, il est impératif que les collectivités disposent d'une information exhaustive sur les réseaux existants. Le décret qui contraint l'opérateur historique à fournir

cette information n'est toujours pas paru... Il est important de continuer à avancer en la matière.

L'un des mérites de la proposition de loi Maurey-Leroy est de rendre obligatoire les schémas directeurs d'aménagement numérique des territoires (SDANT), et d'assortir de sanctions les appels à manifestation d'intérêt. Le pilotage et le suivi pourraient être confiés à l'ARCEP. N'oublions pas pour autant que les opérateurs sont des entreprises privées : il faudra distinguer entre cas de force majeure et simple mauvaise volonté !

Les collectivités doivent aussi se méfier de la « fibre noire », passive : le risque existe qu'aucun opérateur ne s'engage ! Dans les RIP de première génération sur le haut débit, certaines collectivités se sont retrouvées en grand danger.

Nous avons besoin d'un mécanisme de suivi des manifestations d'intérêt, afin que la concurrence joue pleinement dans les appels d'offre. Enfin, il faut progresser dans la complémentarité entre public et privé, si l'on veut déployer le FTTH sur le territoire.

M. Daniel Raoul, président. – Il faudrait en effet un plan d'occupation du sous-sol pour les réseaux, si l'on veut éviter les doublons ! Quant aux manifestations d'intérêt, ce ne sont pas des engagements contractuels : la proposition de loi devra les assortir de contraintes.

M. Didier Guillaume. – Je me retrouve tout à fait dans les propos de mes collègues. En prenant le sujet à bras le corps, les collectivités ont nourri une saine émulation et réussi à faire bouger les mastodontes que sont les gros opérateurs. Nous ne pouvons nous contenter d'une promesse de couverture de 60 % : ce qui compte, c'est la réalité sur le terrain !

Bruno Retailleau a raison de dire qu'on ne pourra continuer à opposer public et privé, mais reconnaissons que l'activisme des collectivités, fédérées dans le cadre de l'Avicca, a eu du bon. Le fameux fonds a été créé, mais n'est pas abondé... La proposition de loi devra servir de levier pour faire bouger l'État et mettre fin à cette discrimination territoriale, sociale et humaine.

Sur la fibre noire, je serais moins sévère que Bruno Retailleau. Dans mon département, 80 % du territoire est très peu peuplé : sans les RIP, personne n'ira ! Il faut pourtant apporter le très haut débit aux petits commerçants, aux petites entreprises qui font vivre ce territoire.

La prochaine campagne présidentielle devra aborder ce sujet essentiel pour l'avenir de nos territoires. L'accès à l'économie, au savoir, à l'information passera par l'accès au très haut débit. Nos prédécesseurs ont construit les routes, à nous de bâtir les autoroutes de l'information et de la communication.

M. Michel Teston. – Vous l'avez rappelé, le PNTHD est un pur choix d'opportunité de la part du gouvernement. Le 30 novembre 2011, le président de l'ARCEP nous disait : « Les collectivités territoriales, qui ont la

qualité d'opérateurs, peuvent donc réaliser les réseaux de communications électroniques qu'elles veulent, là où elles le veulent. Tous ceux qui disent le contraire se trompent. Dans des zones rentables, d'abord, mais en investisseurs avisés, sans subvention. Dans les zones non rentables, ensuite, ce qui implique une subvention ». Et d'ajouter qu'il ne fallait pas confondre la réglementation du déploiement telle qu'elle est fixée par la loi et précisée par l'ARCEP, et les critères du guichet de financement mis en place par le Gouvernement.

J'en viens aux projets intégrés. La jurisprudence de la Cour de justice européenne sur les aides d'État n'interdit pas l'intervention des collectivités locales, dites-vous, mais impose de fortes contraintes. Vous suggérez des pistes pour donner une base légale à ces interventions ou la conforter. Il faut une meilleure harmonisation entre public et privé. L'État se désintéresse complètement de l'aménagement numérique du territoire : là où il faudrait 40 milliards d'euros pour le très haut débit, le grand emprunt en prévoit 4,5... L'État doit se mobiliser, les collectivités locales doivent pouvoir intervenir. Je souhaite que les opérateurs participent à l'investissement dans les zones peu denses, au fur et à mesure qu'ils feront des profits dans les zones denses, afin qu'il y ait une réelle péréquation.

M. Philippe Leroy. – L'Autorité de la concurrence n'émet pas d'objection fondamentale sur notre proposition de loi : il était important d'avoir son aval.

Personne ne souhaite des SDANT contractuels et opposables : quelle serait la nature des obligations que l'on proposera aux opérateurs privés ? Le débat qui s'ouvre aujourd'hui va se poursuivre, et n'aboutira pas avant un an. Nous traitons d'un système juridique mal connu. Que recouvre l'appel à manifestation d'intérêt, cet objet juridique non identifié ? Quelle est la nature du schéma local d'aménagement numérique ? Notre proposition de loi vise à donner du contenu aux zones identifiées. J'espère qu'elle fera consensus, mais nous ne sommes pas au bout de nos peines ! Nous sommes dans le vide juridique : au Parlement de tenter de le combler. Nous rendons à l'État un rôle qu'il avait abandonné aux opérateurs et à l'ARCEP. Je ne doute pas que le débat sera passionnant.

M. Pierre Hérisson. – Je suis, comme souvent, d'accord avec Bruno Retailleau.

Attention à ne pas opposer très haut débit et haut débit : les deux sont complémentaires. C'est grâce au haut débit et à la montée en débit qu'est couverte une large partie du territoire. Il faudra des milliards pour atteindre l'objectif de 100 % de très haut débit en 2025 ; n'occultons pas en attendant les autres solutions, dont le satellite, qui sont plus que de simples palliatifs, et grâce auxquelles on peut couvrir des zones à très faible densité de population.

En l'état actuel de la loi, les collectivités locales ne peuvent avoir d'autres clients que les opérateurs. Souvenez-vous du câble ! Je vous mets en garde, la fibre noire ne peut rester inactivée ! L'article L. 1425-1 du code

général des collectivités territoriales suffit-il encore ? Il faudra y revenir dans le débat.

M. Daniel Raoul, président. – Vous avez raison d'évoquer la montée en débit sur la paire de cuivre et l'investissement sur les technologies autres que la fibre. Qui a droit au très haut débit ? Je rappelle que c'est le Sénat qui a fait évoluer l'article L. 1425-1 pour autoriser l'intervention des collectivités territoriales en cas de carence.

M. Jean-François Mayet. – Dans mon département rural, dont le chef-lieu concentre 70 % de l'activité économique et industrielle, nous avons, naïvement, prévu, avec le conseil général, de nous associer dans un établissement public pour mettre en place une solution adaptée à la typologie des utilisateurs. J'apprends d'abord que France Telecom est désignée pour résoudre le problème. Puis, quelques semaines plus tard, SFR m'écrit son accord pour contribuer à la mise en place de notre réseau. Est-ce un vrai cadeau ? Une vraie concurrence des opérateurs ne nous aurait-elle pas permis de choisir le meilleur ? J'accepte mal ce fléchage, presque un diktat. France Telecom était prête à mettre la fibre optique dans les zones industrielles, jusqu'à ce qu'il se rabatte sur le cuivre. Or, dans dix ans, 20 % des emplois seront liés au télétravail. Je ne sais plus à quel saint me vouer. France Télécom a le droit de faire n'importe quoi mais j'ai envie de sortir de cette situation inconfortable.

M. Pierre Camani. – Je me réjouis de nos convergences sur un dossier majeur pour la compétitivité de notre pays. Nous sommes d'accord sur les objectifs, mais pas forcément sur les moyens de les mettre en œuvre. Le risque d'une fracture territoriale vient d'être évoqué. Dans le département du Lot-et-Garonne, 330 000 habitants, l'agglomération d'Agen, de 50 000 habitants, bénéficie de l'investissement privé, mais si les collectivités n'interviennent pas, il n'y aura pas de déploiement ailleurs. Même s'il est aidé, il sera compliqué pour le département d'assumer les investissements nécessaires. Même au sein d'un département urbain, des zones rurales sont laissées de côté. C'est la question de la solidarité territoriale qui est posée, les moyens nécessaires excédant ceux dont peut disposer un simple territoire. Pour y répondre, il faut une véritable organisation, une volonté forte au niveau national, doublée d'un engagement financier.

M. Hervé Maurey. – Je ne suis pas contre une montée en débit, mais il ne faut pas retarder le déploiement de la fibre : il faut intervenir là où l'on sait que l'on ne fera pas la fibre. Il y a des quantités de territoires, dans l'Eure, par exemple, où l'on espère encore parvenir à 512 kilobits par seconde : le haut débit est encore loin de couvrir l'ensemble de notre territoire.

M. Bruno Lasserre. – Je suis frappé par vos interventions concordantes et convaincantes. On prétend parfois que les autorités de la concurrence sont dogmatiques et non pas réalistes. Que vous associiez la concurrence au pragmatisme et au bon sens me fait plaisir, j'en suis impressionné ! Lorsque j'étais, il y a vingt ans, à la direction générale des

postes et télécommunications, j'ai préparé la première loi, en 1990, de réglementation des télécommunications, puis celle de 1996 modifiant le statut des opérateurs, qui a ouvert le secteur à la concurrence et créé un régulateur indépendant. A l'époque, nous interrogeant sur le dialogue avec le Parlement sur ce sujet difficile, nous avons créé un lexique, recourant aux termes du chemin de fer : pour décrire une technologie du XX^e siècle, nous employions les mots du XIX^e siècle ! Je suis fasciné par le changement dont vous faites preuve aujourd'hui. Pour vous écouter, c'est moi qui aurais besoin d'un lexique aujourd'hui !

Je reviens sur quatre mots-clés, que j'ai entendus et avec lesquels je manifeste mon accord. Complémentarité, d'abord, car entre le tout public qui serait inefficace et ruineux et le tout privé, qui peut créer une fracture, contre laquelle nous devons lutter, il y a place pour un modèle équilibré.

Stimulation ensuite : oui, M. Maurey, dans une économie de marché, chacun stimule l'autre. Je partage votre point de vue, monsieur le Président. Si un appel à manifestation d'intérêt aboutit à geler un territoire, à le préempter pour en exclure d'autres acteurs, peut-on parler de ressort de l'économie de marché ? Dans une telle économie, la compétition évolue sous la menace d'une intervention au cas où le rythme et les conditions prévus ne sont pas respectés. Vos collectivités locales peuvent être ces stimulants, comme d'autres intervenants. Nous devons préciser ce qu'est une manifestation d'intérêt. Si la concurrence est gelée sans contrepartie sur une zone donnée, nous ne sommes pas dans une économie concurrentielle, où la compétition doit concourir au déploiement le plus efficace possible.

Égalité des chances, encore. M. Guillaume, je crois que nous ne nous sommes pas bien compris. Nous n'avons aucune réticence à l'égard des RIP, nous le disons dans notre avis : ils sont nécessaires là où ils ont été lancés. Nous soulevons la question de l'égalité des chances entre les candidats aux appels d'offres, entre les opérateurs verticalement intégrés et les opérateurs *pure players*, comme les groupes de BTP, qui se contentent de construire des réseaux. Il y a là une série de sujets, sur la normalisation, le catalogue et la modulation tarifaires, sur lesquels nous avons des préconisations qui n'expriment nulle réserve de principe sur l'intervention publique dans ces RIP.

Transparence, enfin : vous avez raison, il faut que l'information soit la plus complète possible, pour que les parties prenantes annoncent clairement la couleur et que les élus le sachent.

Je reviens sur la question posée par M. Mayet, qui est au fond celle de l'entente entre France Télécom et SFR, pour se répartir les investissements dans certaines zones où tous deux ont manifesté leur intérêt de déployer la fibre. L'Autorité de la concurrence s'est penchée sur cette question. M. Ricol, commissaire général à l'investissement, m'a consulté sur la compatibilité de cette coordination avec les règles de la concurrence. Nous n'avons pas d'opposition de principe à la coordination entre opérateurs sur la construction des infrastructures, dès lors que se maintient une concurrence suffisante sur

l'offre de services. Partager l'investissement peut être pro-concurrentiel si cela conduit à déployer plus largement et plus vite. Nous avons néanmoins posé quatre conditions.

Nous avons demandé que les équipes qui négocient entre Orange et SFR soient distinctes des équipes commerciales. Nous avons prescrit que cette coordination se fonde sur un mieux-disant territorial, afin que les territoires soient gagnants ; dans chaque zone, c'est celui qui s'est engagé à aller le plus vite et le plus fort qui déploiera, et non celui qui avait fait la proposition la plus faible. Nous avons exigé que chacun loue le réseau de l'autre, pour qu'il y ait la concurrence la plus vive possible, en aval, sur le marché de détail. Nous avons souhaité que chacun s'aligne sur les conditions les plus favorables aux opérateurs de services en termes de conditions d'accès. Enfin, nous avons demandé qu'aucun autre opérateur qui souhaiterait joindre son initiative à ce schéma n'en soit exclu. Je vous engage, si vous avez le sentiment que ces conditions ne sont pas respectées, à nous alerter pour que nous puissions le vérifier.

M. Daniel Raoul , président. – Comment analysez-vous le fait que les « quatre mousquetaires » auraient passé un accord de co-investissement pour le déploiement de la fibre ?

M. Bruno Lasserre. – Ce ne sont pas tout à fait les mêmes accords. Celui qui lie Orange à SFR est un accord de coordination de leurs efforts de déploiement partout où ils ont répondu à l'appel à manifestations d'intérêt dans le cadre du plan national. Le récent accord entre Free et Bouygues Telecom est beaucoup moins ambitieux : c'est un accord de co-investissement.

Le droit de la concurrence n'interdit pas que l'on construise en amont une infrastructure, que l'on se partage ensuite, pour se faire concurrence en aval. C'est le cas pour les câbles sous-marins, par exemple. Le droit d'usage sera proportionné au capital qui a été dépensé pour construire l'infrastructure. Si EDF et GDF construisaient ensemble une centrale, puis se faisaient concurrence sur l'usage des capacités de cette centrale, ce serait plutôt positif pour la concurrence, puisque cela autoriserait à GDF à concurrencer plus vivement EDF sur le marché de détail.

Sur l'entente, vous parlez à un orfèvre, puisqu'en 2005 nous avons condamné les trois opérateurs mobiles à une amende de 534 millions d'euros pour une entente sur les parts de marché et des échanges d'informations stratégiques faisant obstacle à la concurrence. Nous veillons à ce que nous ne soyons pas dans une économie de collusion, mais dans une économie de concurrence. Celle-ci n'interdit pas un partage des investissements, à condition que s'exerce une concurrence plus vive en aval, c'est ce que j'ai rappelé dans mon courrier au commissaire général à l'investissement.

M. Daniel Raoul , président. – Merci d'avoir accepté d'être entendu par notre commission en amont de cette proposition de loi.

II. AUDITION DE M. ÉRIC BESSON, MINISTRE CHARGÉ DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi du mercredi 25 janvier 2012, la commission procède à l'audition de M. Éric Besson, ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique, sur la proposition de loi n° 118 (2011-2012), visant à assurer l'aménagement numérique du territoire.

M. Daniel Raoul, président. – Nous accueillons M. Éric Besson dans le cadre de la proposition de loi de MM. Philippe Leroy et Hervé Maurey. Ce dernier, nommé rapporteur de ce texte, avait rédigé préalablement un rapport sur l'aménagement numérique du territoire qui a été adopté par notre commission à l'unanimité le 6 juillet 2011. Ce rapport indiquait que la situation en matière de déploiement des réseaux numériques était loin d'être satisfaisante, notamment en raison de zones non desservies. Il se montrait très critique à l'égard du programme national de très haut débit, le fameux PNTHD. Ce rapport a entraîné le dépôt, à la mi-novembre 2011, d'une proposition de loi cosignée par MM. Leroy et Maurey visant à assurer l'aménagement numérique du territoire.

Notre commission a déjà auditionné M. Jean-Ludovic Silicani, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), le 30 novembre 2011. Nous avons également reçu M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence, le 18 janvier 2012.

Monsieur le ministre, vous allez maintenant nous dire votre sentiment sur cette proposition de loi. Vous étiez d'ailleurs déjà intervenu le 12 octobre 2011 en séance publique lors du débat sur le rapport d'information.

M. Éric Besson, ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique. – Le déploiement des réseaux numériques constitue un enjeu majeur pour la compétitivité de notre économie et l'attractivité de nos territoires. L'accès à internet haut-débit fixe et mobile est devenu une condition d'intégration dans notre société, notre démocratie, notre économie et notre culture. Comme l'eau ou l'électricité, il est devenu ce que les économistes appellent une commodité essentielle.

MM. Hervé Maurey et Philippe Leroy ont déposé une proposition de loi, le 17 novembre 2011, visant à assurer l'aménagement numérique du territoire. Ce texte participe à un objectif de première importance, celui d'un déploiement équilibré des réseaux dans nos territoires. Avant d'aborder cette proposition de loi, je veux tout d'abord rappeler le contexte dans lequel elle s'inscrit.

La France est très bien placée en matière de numérique : ce secteur a créé 700 000 emplois nets en 15 ans. D'ici à 2015, 450 000 emplois supplémentaires seront créés. Très peu de pays dans le monde, à part les États-Unis, ont réussi à développer des entreprises comme Dailymotion, PriceMinister ou Deezer, qui sont devenues des géants mondiaux de l'internet. La France compte aussi des géants des services informatiques, avec Capgemini et Atos Origin, qui remportent des marchés partout dans le monde. Notre industrie du logiciel compte des références mondiales comme le Cegid, Dassault Systèmes ou Ingenico. Enfin, notre industrie du jeu vidéo est la plus performante au monde, avec le numéro un mondial, Vivendi Games, le numéro quatre mondial Ubisoft, et le numéro un mondial des accessoires pour jeux, Bigben.

Depuis cinq ans, le Gouvernement a accompli des efforts sans précédent pour développer ce secteur. Jamais sans doute, une politique aussi ambitieuse n'avait été engagée en faveur du numérique. Elle se traduit tout d'abord par un soutien aux usages : rien ne sert d'installer des tuyaux s'il n'y a pas de contenus et de services pour nos concitoyens et nos entreprises. Le Gouvernement consacre 2,5 milliards d'euros des investissements d'avenir au développement des nouveaux usages. Numérisation des contenus culturels, services mobiles sans contact et e-éducation sont des exemples d'innovations, développées en partenariat entre l'État et les collectivités territoriales.

Cette politique se traduit ensuite par un soutien puissant au déploiement des réseaux. Grâce au plan France numérique 2012, nous nous sommes dotés d'un des réseaux numériques les plus performants et les plus étendus en Europe.

S'agissant de la télévision numérique terrestre (TNT), nous avons réussi, en moins de quatre ans, une des principales révolutions audiovisuelles depuis le passage à la télévision couleur, puisque 100 % de la population la reçoit désormais. Tous les Français reçoivent ainsi 19 chaînes gratuites en qualité numérique pour l'image et pour le son. Six nouvelles chaînes en haute définition complèteront prochainement cette offre. C'est un succès majeur pour l'aménagement numérique du territoire.

S'agissant des réseaux mobiles, 99,8 % des Français bénéficient d'une couverture en téléphonie mobile. Le taux de pénétration a dépassé les 100 %. Pour autant, il reste, comme dans tous les pays du monde, des zones blanches. Même dans les grandes villes, même à Paris, la couverture de certaines zones n'est pas satisfaisante. C'est pourquoi, nous poursuivons nos efforts pour parachever cette couverture.

D'abord, nous avons mis en œuvre depuis 2003 le programme « zones blanches ». Avec la coopération des opérateurs et des collectivités, il a permis l'installation d'environ 2 000 antennes relais couvrant plus de 3 000 centres-bourgs. L'investissement engagé par les opérateurs, par l'État et par les collectivités territoriales dépasse déjà 600 millions.

Ensuite, nous veillons à faire appliquer les obligations de couverture du territoire en technologie 3G, c'est-à-dire en haut débit mobile. Depuis la fin de l'année 2011, les opérateurs doivent avoir couvert 98 % de la population. C'est largement supérieur à la moyenne européenne, qui est de 90 %.

Troisièmement, le Gouvernement a attribué les meilleures fréquences jamais affectées aux télécommunications dans l'histoire de notre pays, celles du dividende numérique. Conformément à la loi relative à la lutte contre la fracture numérique, nous avons retenu les critères les plus favorables à l'aménagement du territoire. En effet, 99,6 % de la population devra être couvert par l'ensemble des opérateurs d'ici à 15 ans. Pour la première fois, une obligation de couverture départementale a été fixée, à 90 % de la population, dans le même délai. Les opérateurs, dans le cadre de l'appel à candidature, sont allés encore plus loin en s'engageant à couvrir 95 % de la population de chaque département. Pour la première fois également, une zone de couverture prioritaire a été définie, représentant 18 % de la population, mais 60 % des territoires les plus ruraux de notre pays. La 4G sera le premier réseau à être déployé simultanément dans les villes et dans les campagnes. Avec l'attribution des licences 4G, la France sera l'une des premières nations au monde, avec la Suède, l'Allemagne et les États-Unis, à lancer le très haut débit mobile.

De plus, comme le prévoit l'article 5 de la proposition de loi, et ainsi que je m'y étais engagé, nous avons créé un groupe de travail sur la couverture mobile : il réunira État, collectivités locales, opérateurs, associations de consommateurs et parlementaires. Il a pour objectif de préparer un nouveau programme « zones blanches » et de clarifier les critères appliqués pour évaluer la couverture du territoire. Nous devons sortir du débat récurrent sur les méthodes d'évaluation de ces zones. Les travaux techniques ont déjà démarré et la réunion de lancement officiel aura lieu le 8 février.

A cet égard, l'article 6 de cette proposition de loi est problématique : il crée en effet de nouvelles obligations de couverture du territoire pour les opérateurs titulaires des licences. Je souhaite vous alerter sur ce point : modifier les obligations des licences engage la responsabilité de l'État, qui a vendu des licences assorties d'obligations précises en matière de couverture du territoire, et change leur valeur. Les prix auxquels elles ont été vendues seront donc contestés par les opérateurs. Si l'État doit rembourser une partie des licences de la téléphonie mobile, où trouver les crédits correspondants ?

S'agissant des réseaux fixes, le Gouvernement a mis en place un programme national très haut débit (PNTHD) très ambitieux qui repose sur quatre piliers. Le premier a trait aux investissements privés et à la mutualisation. Le Gouvernement a défini le cadre réglementaire de la mutualisation des réseaux, avec la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 et ses décrets d'application du 15 janvier 2009, mais aussi les arrêtés du 15 janvier 2010 et du 10 janvier 2011 homologuant les décisions de l'ARCEP. Grâce à ce cadre, les opérateurs se sont engagés à couvrir 57 % de la population en fibre optique dans les dix prochaines années.

Je connais vos interrogations sur ce point. Le Gouvernement veillera tous les ans à ce que ces engagements soient respectés. Ainsi, nous allons interroger à la fin du mois, avec René Ricol, le commissaire général à l'investissement, l'ensemble des opérateurs sur l'avancement de leurs déploiements. Le Gouvernement veillera au respect des engagements de déploiement dès la première année. Si leur engagement d'investissement n'était pas respecté, la zone d'investissement privé serait réduite pour laisser place aux projets des collectivités territoriales. Cette menace n'est pas prise à la légère : être propriétaire d'un réseau constitue le cœur du modèle économique des opérateurs.

Le deuxième pilier traite des initiatives publiques qui seront soutenues partout où l'initiative privée sera absente. Nous avons ouvert le 27 juillet 2011 un guichet de 900 millions d'euros pour aider les projets des collectivités territoriales. Le PNTHD a été validé par l'ARCEP le 18 février 2010, par l'Autorité de la concurrence le 17 mars 2010 et par la Commission européenne le 19 octobre 2011. Il s'agit du premier programme public de soutien au très haut débit en Europe. Il constitue désormais une référence pour les autres États membres. La Commission européenne a apporté son soutien à la démarche française reposant sur la complémentarité entre investissements privés et publics.

Le dispositif mis en place par le Gouvernement donne aujourd'hui ses premiers résultats. Les aides à cinq premiers projets départementaux -la Manche, l'Allier, le Cantal, la Haute-Loire et le Puy-de-Dôme- viennent d'être engagées pour un montant de 53 millions. Le comité des réseaux d'initiative publique, qui se réunira le 2 février, examinera les demandes d'aide de trois nouveaux départements. L'objectif de vingt départements soutenus d'ici la fin de l'année 2012 semble raisonnable.

Afin de suivre la mise en œuvre de ces projets, le Gouvernement a mis en place les commissions régionales pour l'aménagement numérique du territoire, qui réunissent collectivités locales et opérateurs privés sous l'égide des préfets. Les services de l'État, centraux et déconcentrés, sont mobilisés pour accompagner les collectivités dans la mise en place de leurs schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) : 79 départements ou régions les ont d'ores et déjà adoptés. Afin de faciliter la mise en place des projets des collectivités locales, le Gouvernement a préparé par ailleurs une nouvelle version du décret sur la connaissance des réseaux. Ce texte est très important pour les collectivités car il leur permet de recueillir les informations sur les réseaux déployés par les opérateurs. Le nouveau décret est encore plus ambitieux que ne l'était le précédent. Dès le 1^{er} janvier 2014, toutes les données devront être fournies aux collectivités sur simple demande, gratuitement et sous format vectoriel, c'est-à-dire le meilleur format possible pour planifier le déploiement d'un réseau. Nous n'attendons plus que l'avis de la commission consultative à l'élaboration des normes pour adopter ce nouveau décret.

Le troisième pilier a pour objectif de mobiliser les promoteurs et les constructeurs de logements neufs. Les immeubles collectifs neufs devront être équipés en fibre optique. Le décret d'application et l'arrêté ont été publiés les 14 et 16 décembre 2011. À partir du 1^{er} avril 2012, 200 000 logements neufs seront ainsi équipés chaque année par les promoteurs.

Le quatrième pilier concerne l'offre spécifique de très haut débit pour les zones les plus reculées de notre territoire, difficilement accessibles par la fibre optique : 40 millions permettront de développer une nouvelle offre de très haut débit par satellite. Cet engagement permettra de dépasser les performances du satellite Ka-Sat, qui offre d'ores et déjà 10 Mbit par seconde sur l'ensemble de notre territoire.

J'en viens à la proposition de loi. Le deuxième alinéa de l'article 2 rend obligatoire pour les collectivités territoriales l'élaboration de schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN). Cette disposition est intéressante et pourrait même accélérer l'élaboration des schémas. Vous êtes mieux à même de juger de son acceptabilité politique par les collectivités.

De même, l'article 9 inclut la montée en débit dans les dépenses éligibles au fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT). Cet article pose d'autant moins de difficultés que la montée en débit est déjà éligible aux aides du PNTHD.

En revanche, l'article 10 est plus problématique : il crée un droit pour les collectivités territoriales à intervenir dans les zones rentables. Personne ne conteste cette possibilité juridique. L'Autorité de la concurrence, dans son avis du 19 janvier, a confirmé qu'une collectivité territoriale pouvait intervenir dans les zones rentables. Toutefois, dans ce cas, il ne peut y avoir d'aide du Gouvernement sur ces zones. En outre, déployer un réseau d'initiative publique dans les zones rentables est économiquement risqué. Cela revient à dupliquer inutilement des réseaux publics et privés et à mettre en péril l'équilibre économique du réseau d'initiative publique car, lorsque les opérateurs privés ont le choix, ils préfèrent systématiquement se raccorder au réseau privé plutôt qu'au réseau public.

Bref, une telle disposition est juridiquement possible mais économiquement peu judicieuse.

L'articulation entre investissements publics et privés, prévue dans le PNTHD, vise à protéger les réseaux d'initiative publique en leur évitant de faire de mauvais choix économiques. Le Gouvernement demande aux collectivités territoriales de se concentrer sur les zones où les besoins se font sentir : les zones les plus isolées, où l'appétence des Français pour le très haut débit est la plus forte. C'est la meilleure solution pour couvrir les citoyens situés en zones rurales tout en économisant l'argent public.

Contrairement à ce qu'on a pu entendre sur la péréquation, le fait que les opérateurs couvrent la majorité de la population diminue le besoin d'argent

public. En Auvergne, les déploiements des opérateurs ont permis de réduire de 20 % l'investissement public.

Le PNTHD fonctionne et nous bénéficions déjà des premières retombées : 4,7 millions de foyers sont couverts en très haut débit par câble, soit 20 % de la population, et 1,35 million de foyers sont raccordés à la fibre optique, ce qui représente 4 % de la population. J'ai rencontré les dirigeants de France Télécom le 10 janvier, qui se sont engagés à doubler le rythme de déploiement en 2012 : 800 000 logements seront ainsi équipés cette année. Il faut y ajouter 200 000 logements neufs qui seront équipés par les promoteurs. Il s'agit d'une réelle accélération du rythme de déploiement.

S'agissant du haut débit, 100 % des Français y ont accès par l'ADSL ou par le satellite. La France est le troisième pays européen en termes de pénétration de l'internet haut débit, devant l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni : c'est le résultat d'une régulation avisée qui a incité les opérateurs à investir dans leurs propres réseaux, plutôt que de louer le réseau de France Télécom.

J'en viens aux articles 11 et 12, qui créent un régime de sanctions pour les opérateurs en retard sur leurs déploiements. Il s'agit d'une proposition dangereuse. Rien n'oblige aujourd'hui les opérateurs à déployer des réseaux de fibre optique. Instaurer de nouvelles pénalités à l'encontre de ces opérateurs va avoir l'effet inverse de celui que vous recherchez : au lieu de les inciter à déployer leurs réseaux, ces pénalités risquent de les en dissuader. Aujourd'hui 95% des lignes installées en fibre optique dans notre pays ont été déployées par les opérateurs privés. Vouloir dissuader les investissements privés qui ont déployé la quasi-totalité des lignes de très haut débit serait une erreur.

Rappelez-vous l'échec du plan câble ou du minitel, qui n'étaient ni ouverts à la concurrence, ni à l'innovation. Or, c'est précisément l'ouverture à la concurrence et une régulation avisée qui ont permis l'essor de l'internet haut débit, en France comme dans le monde.

En outre, en dissuadant l'investissement privé, l'État et les collectivités se trouveraient confrontés à un mur : comment financer 24 milliards d'investissement public ? C'est incompatible avec l'état actuel de nos finances publiques.

L'ensemble du cadre, politique, financier et réglementaire est aujourd'hui en place pour le déploiement du très haut débit en France. Sa mise en place a certes été longue : elle a fallu presque quatre ans entre l'adoption de la loi de modernisation de l'économie (LME) et le lancement effectif du PNTHD. Si cela a pris du temps, c'est qu'il s'agit d'un chantier sans précédent. Le téléphone a été déployé en France en un siècle par un opérateur public en situation de monopole. Nous sommes en train de remplacer l'intégralité de cette boucle locale par de la fibre optique, en à peine 15 ans et avec la participation de quatre opérateurs nationaux et de dizaines d'opérateurs locaux.

Cette proposition de loi modifierait le cadre financier et réglementaire mis en place par le Gouvernement et par l'ARCEP, ce qui reviendrait à réengager un nouveau processus de discussion de plusieurs années. Les investissements seraient à nouveau gelés, comme ils l'avaient été entre 2008 et 2010, en attendant que les règles soient clairement fixées. Ce n'est l'intérêt ni de notre économie ni de nos territoires.

Il y a aujourd'hui deux types de collectivités : celles qui ont décidé d'avancer et dont les habitants bénéficieront les premiers du très haut débit, et une minorité de collectivités qui semble contester encore les règles dont notre pays s'est doté. Ce sont malheureusement les citoyens de ces territoires qui en subiront les conséquences.

J'en appelle donc au sens de l'intérêt général en redisant que l'ensemble du cadre politique, financier et réglementaire est aujourd'hui en place. Les collectivités et les opérateurs avancent et fournissent le très haut débit aux Français. Les premiers chiffres sont encourageants et nous devons poursuivre nos efforts afin que la France entre de plein pied dans l'ère du très haut débit.

Cette proposition de loi nous confronte à un choix : soit nous bloquons à nouveau le déploiement du très haut débit pour plusieurs années, soit nous continuons d'avancer afin de fournir le très haut débit à tous les Français.

M. Hervé Maurey, rapporteur de la proposition de loi. – Cette proposition de loi fait suite au rapport qui a été adopté à l'unanimité par la commission en juillet 2011.

Je ne partage hélas pas l'optimisme du ministre : non, 100 % de nos concitoyens n'ont pas accès au haut débit. Nombre d'élus aimerait avoir sur leur territoire du 512 kbit/s, et seule 77 % de la population a accès à du 2 Mbit/s secondes.

Selon un récent rapport publié par les députés, nous nous situons dans la moyenne basse de l'OCDE en termes de débits, puisque les connexions se situent en moyenne à 3 Mbit/s en France, alors que la moyenne de l'OCDE oscille entre 3 et 6 Mbit/s.

Concernant la téléphonie mobile, je me réjouis que vous soyez prêt à revenir sur la façon dont la couverture du territoire national est mesurée. Si les chiffres semblent satisfaisants, c'est parce que le thermomètre n'est pas fiable et que seule est prise en compte la réception de la téléphonie mobile en zone habitée, et en position immobile à l'extérieur.

Sur le très haut débit, sans reprendre les propos de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), qui estimait qu'au rythme actuel, il faudrait 100 ans pour couvrir le territoire, je ne partage pas votre optimisme. Vous laissez entendre que nous sommes hostiles au déploiement par les opérateurs privés. Tel n'est pas le cas, mais nous réprouvons la relation totalement déséquilibrée qui perdure entre les

opérateurs privés et les collectivités territoriales. Le président de l'Autorité de la concurrence faisait remarquer il y a quelques jours que le système actuel était même contraire à la concurrence puisqu'un opérateur peut geler le déploiement d'un réseau par une collectivité. Aujourd'hui, les opérateurs font ce qu'ils veulent, quand ils veulent, où ils veulent. Ils laissent aux collectivités les zones non rentables. Ce déséquilibre est préoccupant car les collectivités ne peuvent même pas équiper la totalité de leur territoire pour parvenir à une péréquation économique.

A partir de ce constat, sans pour autant revenir sur le modèle choisi par le Gouvernement, nous avons décidé d'améliorer le dispositif actuel en rééquilibrant les relations entre opérateurs et collectivités. Quand un opérateur s'engagera, il devra tenir parole. C'est pourquoi nous voulons renforcer le rôle des SDTAN et que nous souhaitons les élargir à l'ensemble de la problématique numérique. Sur certains territoires, en effet, l'urgence est non pas d'instaurer le très haut débit, mais un véritable haut débit. Sur d'autres territoires, il faudra sans doute mettre l'accent sur une meilleure couverture en téléphonie. Vous dites que la 4G va couvrir la France, mais dans quinze ans ! On ne peut dire aux élus et à nos concitoyens de patienter aussi longtemps. Ces schémas devront avoir une valeur contractuelle et les engagements non tenus devront être sanctionnés.

Le président de l'Autorité de la concurrence nous a présenté la semaine dernière un très intéressant avis sur cette question : on y retrouve nombre de remarques que nous avons formulées dans le rapport et dans cette proposition de loi. Il y est dit que l'opérateur historique n'a aucun intérêt à déployer la fibre optique compte tenu de la rente sur le cuivre dont il bénéficie, et que les pouvoirs publics devraient exiger des opérateurs « la plus grande précision dans leurs intentions de déploiement et veiller de manière régulière à leur strict respect ». Il y est également indiqué que le gouvernement devra revoir en profondeur la logique de son plan et qu'il a fait un choix d'opportunité, ce qui démontre, *a contrario*, que d'autres options étaient possibles. Enfin, l'autorité de la concurrence reconnaît aux collectivités la possibilité de couvrir l'ensemble de leur territoire dans le cadre d'un service d'intérêt économique général (SIEG).

Nous reparlerons de tout cela le 14 février mais cette proposition de loi répond aux réalités du terrain. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le rapport a été adopté à l'unanimité et si les associations d'élus que j'ai rencontrées se retrouvent dans ce texte.

M. Daniel Raoul, président. – Avec le président Lasserre, nous avons beaucoup parlé des manifestations d'intérêt, qui ne sont que des déclarations d'intention. Il serait préférable de disposer d'un périmètre précis, d'un échéancier et de sanctions en cas de non-respect des engagements. Le flou actuel bloque les initiatives de projets intégrés.

M. Michel Teston. – Je ne parlerai que du très haut débit. Le PNTHD a été arrêté par le Gouvernement il y a quelques mois : ce plan fait la part très

belle aux opérateurs privés qui ont le champ libre dans les zones 1 et 2. En revanche, la zone 3, la moins dense, est réservée aux collectivités. Ces dernières ne peuvent assurer de péréquation sur leurs investissements car le Gouvernement a décidé que, si elles intervenaient en zone moyennement dense, elles ne seraient pas aidées en zone 3. C'est totalement anormal. Il doit en effet accepter d'accompagner les collectivités territoriales qui veulent faire de la péréquation.

Par le passé, l'État n'a investi que 44 millions d'euros pour la téléphonie mobile. Sur le haut débit, il en a été de même. Si le « grand emprunt » en prévoit 4,5 milliards pour les investissements et les services, nous sommes loin des montants nécessaires pour développer le très haut débit. Le gouvernement devrait abonder le FANT lorsque les projets des collectivités commenceront à être présentés.

J'en viens à l'offre satellitaire : nous avons reçu récemment le représentant d'Eutelsat qui nous a dit que le satellite Ka-Sat ne pouvait desservir que 300 000 ménages. Or, selon l'ARCEP, 600 000 ménages n'ont pas accès au 512 kbit/s. En outre, le tarif à 29 euros propose 6 Mo en réception, mais un seul en liaison montante. Pour disposer respectivement de 10 et 4 Mo, le tarif passe à 99 euros ! Il est donc temps de définir un partenariat plus équilibré entre les opérateurs privés et la puissance publique afin de développer le très haut débit. Hélas, le gouvernement n'en semble guère convaincu.

M. Bruno Retailleau. – Cette proposition de loi part d'une bonne intention, mais je ne suis pas d'accord avec certaines dispositions. En tant qu' élu local, j'ai la charge d'un SDTAN et il m'est arrivé de dire au ministre ce que je pensais. Je revendique donc ma liberté vis-à-vis des uns et des autres.

Le levier numérique est essentiel pour développer un territoire. La carte de la prospérité en France est d'ailleurs en train de se redessiner et tous les élus en sont conscients.

La proposition de loi traite à juste titre de la tarification pour les entreprises : effectivement, il faut que les petites entreprises aient accès aux offres de fibre.

Je me félicite que le texte prévoit de rendre les SDTAN plus contraignants envers les collectivités : cela les incitera à aller de l'avant.

Le Fonds national pour la société numérique (FSN) étant accessible pour la montée en débit, il serait normal de transposer cette disposition au FANT.

En revanche, le numérique exigeant des investissements très lourds et les opérateurs privés disposant désormais d'accords d'investissement, il ne faudrait pas que cette proposition de loi remette en cause le cadre qui a été défini. Les actionnaires des grands opérateurs n'aiment pas la fibre optique, car il s'agit d'un investissement de long terme. Or, les actionnaires sont

myopes, nous le savons tous. Si nous remettons en cause le cadre qu'il a fallu quatre ans à élaborer, on risque de déstabiliser tout le secteur. Nous n'avons pas encore consommé les 900 millions du FSN : nous disposons donc de temps pour cibler l'assiette et le taux des taxes qui alimenteront le FANT. Désormais, il faut que l'investissement prenne son envol. Or, tout serait remis en cause si le cadre réglementaire évoluait.

Le cadre qui a été défini créé un modèle plutôt coopératif entre les collectivités territoriales et les opérateurs. Si nous organisons des conflits et si nous prévoyons des sanctions, nous risquons de bloquer les choses. En revanche, il est possible de renforcer la coopération en encadrant plus précisément les manifestations d'intention. Enfin, la remise dans le périmètre public est une sanction suffisamment dissuasive.

Pour la téléphonie mobile, il serait bon de régler un certain nombre de problèmes et d'établir un calendrier précis.

Le gouvernement a attribué les licences 4G il y a un mois. Si demain, on modifie les obligations des opérateurs, les contentieux seront nombreux. Nous devons sortir par le haut, sans casser des équilibres que nous avons mis des années à trouver. Je vous ferai des propositions pour associer le public au privé et non pour l'opposer. Je connais un département qui a financé des dizaines de milliers de prises dont moins de 4 000 sont activées et où aucun grand opérateur n'a souhaité s'installer.

M. Daniel Raoul, président. – Je connais le travail de Bruno Retailleau sur le dividende numérique, mais la sanction qu'il évoque me paraît un peu légère. Un opérateur pourrait bloquer pendant quatre ou cinq ans un projet intégré sans encourir de sanction financière ?

M. Éric Besson, ministre. – J'avais répondu par avance à certaines des remarques d'Hervé Maurey. L'optimisme n'est pas un défaut, mais je crois surtout faire preuve de lucidité et de volontarisme. Vous estimez que tous nos concitoyens n'ont pas accès au haut débit. Pourtant, trois offres satellitaires existent pour un tarif que nous avons limité à 35 euros par mois, équipement de réception compris. Ces offres sont accessibles depuis n'importe quel point du territoire. Donc, 100% de nos concitoyens ont potentiellement accès au haut débit.

La FNCCR estime que le très haut débit ne couvrira notre territoire que dans cent ans. Non, ce sera chose faite d'ici 2025. Le PNTHD commence à être mis en œuvre. De 2009 à 2011, nous avons surtout procédé à des montages administratifs et les opérateurs ont gelé les déploiements. Si nous modifions à nouveau le cadre juridique, les déploiements seront à nouveau arrêtés.

Vous vous interrogez sur les engagements des opérateurs. Ils risquent désormais une sanction : le basculement de la zone dans le réseau d'initiative publique en cas de non respect de l'engagement. Ces engagements ne sont pas vérifiés au bout de quatre ans, mais annuellement, monsieur le président de la

commission. Vous ne pouvez prétendre, monsieur le rapporteur, que les opérateurs déploient leur réseau où et quand ils veulent. Ils ont détaillé par écrit leurs intentions année par année et commune par commune. Des conventions ont été signées avec les collectivités territoriales. Il y a donc bien un périmètre, un échéancier et des sanctions.

L'avis de l'Autorité de la concurrence fixe les conditions dans lesquelles les collectivités devront lancer et mettre en œuvre les initiatives publiques. Cet avis ne remplace pas, mais s'ajoute à celui du 17 mars 2010 par lequel l'Autorité a approuvé le PNTHD, ainsi qu'à l'avis du 19 octobre 2011 de la Commission européenne qui l'a validé.

Michel Teston m'a interrogé sur le FANT. Le Gouvernement a mobilisé 900 millions d'euros au titre des investissements d'avenir pour aider les collectivités : il y en a pour des années. Par la suite, l'État abondera le FANT, mais les besoins de financement public restent à préciser. Une évaluation est en cours, sur la base du coût des premiers déploiements. Attendons ses résultats avant de décider de la source de financement du Fonds.

Le PNTHD incite les réseaux d'initiative publique à se concentrer sur les zones de carence de l'initiative privée. Il s'agit d'une part de sécuriser les investissements consentis – la Commission européenne et l'Autorité de la concurrence appellent à réserver les aides d'État aux zones non rentables –, et d'autre part d'éviter la superposition de deux réseaux sur le même territoire, au risque que l'un d'entre eux reste inutilisé, ce qui mettrait en péril l'équilibre des réseaux d'initiative publique. Cette concentration présente deux avantages. Tout d'abord, les projets bénéficieront de la péréquation : l'aide variera entre 33 et 45 % en fonction du degré de ruralité des territoires. Ensuite, des lignes de fibre optique pourront être déployées dans les campagnes, où elles coûtent le plus cher mais où le besoin s'en fait le plus sentir, car l'ADSL y est moins efficace. L'appétence des foyers compensera le coût.

Je suis d'accord avec la plupart des remarques de Bruno Retailleau, y compris son rappel historique sur nos points de désaccord. La proposition de loi prévoit un rapport sur la tarification de l'accès au très haut débit pour les entreprises : je partage son point de vue sur son utilité et ses objectifs. Le Gouvernement n'est pas opposé à ce que les schémas directeurs deviennent obligatoires, mais j'ai dit les réserves des collectivités.

S'agissant des sanctions, il serait paradoxal de punir les opérateurs qui investissent, car nous aurons besoin de leur concours. La complémentarité entre le public et le privé est la clé de la réussite du déploiement de la fibre optique : qui peut croire qu'un monopole public disposerait des 25 milliards nécessaires ? En cas de carence des investisseurs privés, il reviendra aux collectivités publiques d'intervenir.

M. Thani Mohamed Soilihi. – C'est à Mayotte, dans le cent-unième département français, qui compte 200 000 habitants, que l'on enregistre le triste record du débit le plus faible au monde : 54 kbit/s ! Le développement

économique de l'île en est ralenti. En janvier 2010, le Président de la République avait pourtant promis le très haut débit avant la fin 2011 : nous n'avons rien vu venir... J'ai adressé une question écrite à Mme le ministre de l'outre-mer, mais je n'ai pas eu de réponse. L'Afrique continentale voisine est pourtant équipée du très haut débit. Le Gouvernement a fait le choix du haut débit par l'ADSL, est-ce pertinent ?

M. Pierre Hérisson. – La commission a unanimement approuvé le rapport qui constate que la demande actuelle n'est pas satisfaite, et appelle à un effort d'aménagement du territoire. L'impatience gagne les esprits : les échéances fixées sont lointaines. Lorsque j'ai commencé à travailler en 1996 sur les textes relatifs aux télécommunications, avec Bruno Sido et quelques autres, votre prédécesseur, monsieur le ministre, annonçait que l'on assisterait dans les quinze ans à venir à une révolution aussi considérable que celle qui s'était produite depuis Gutenberg. Depuis, les choses traînent en longueur...

On s'accorde aujourd'hui à dire : « hors la fibre optique, point de salut » ! Mais il faudra mobiliser 24 milliards d'euros. Nous recevons toutes sortes d'avis d'experts, de l'Arcep, de l'Autorité de la concurrence. Les décideurs publics sont soumis à une forte pression, et font en sorte que leurs administrés soient desservis le plus vite possible. La complémentarité entre public et privé est sans doute le moyen le plus efficace d'y parvenir, mais encore faut-il en fixer le cadre. Certaines collectivités ne veulent pas payer, ou disent n'en avoir par le droit, ou s'exposer à un risque considérable. Le Président Bruno Lasserre nous a prévenus il y a six mois, et M. Jean-Ludovic Silicani l'a répété depuis, que nous pouvions construire tous les réseaux que nous voulions, mais que les seuls habilités à les utiliser étaient les opérateurs. Or ceux-ci regimbent quelquefois. La fibre optique installée devient parfois de la fibre noire, que personne ne veut activer. Je n'irai pas jusqu'à dire qu'il y a des ententes...

Voilà pourquoi il faut fixer des règles, par le biais d'une convention, d'un partenariat public-privé, d'une délégation de service public ou de tout autre instrument juridique. L'objectif doit être d'assurer au plus vite une couverture intégrale du territoire, en s'appuyant sur la complémentarité technique du cuivre, de la fibre optique et du satellite, indispensable dans certaines zones de montagne. Les opérateurs, de leur côté, doivent s'engager à utiliser tous les réseaux prévus dans le schéma. Peut-être faudra-t-il en passer par la loi.

Quant à la téléphonie mobile, on se fixe depuis le début un objectif de couverture en pourcentage de la population, alors que la population est sédentaire et cette technique, par définition, mobile ! C'est absurde. Ce qui importe est le territoire couvert. Les pays qui n'étaient pas dotés d'un réseau fixe fiable, comme la Roumanie ou la Pologne, enregistrent aujourd'hui un taux de couverture territoriale de 100 % : ils n'avaient pas le choix ! De la même manière, les Américains s'étonnent que ni le Wi-fi, ni le Wi-max n'aient parfaitement réussi en France : aux Etats-Unis, il y avait le choix entre le Wi-max... et le Wi-max !

M. Martial Bourquin. – La commission toute entière a pris position et notre proposition de loi est raisonnable. Son objectif est la couverture numérique du territoire. Un territoire s'apprécie à la qualité de ses infrastructures ! Or les infrastructures numériques sont aussi importantes de nos jours que la route ou le fer.

Vous avez parlé d'une couverture de 100 % : cela n'existe pas ! Les élus reçoivent souvent l'appel d'entreprises, d'exploitations agricoles situées en zone grise, voire blanche. J'ai eu affaire à un grand opérateur de la téléphonie mobile et du haut débit. Ses dirigeants disaient : « Ce qui nous intéresse, ce sont les zones denses. Le reste, c'est votre problème » ! C'est un peu facile... Si les bénéfices tirés des zones denses ne sont pas réinjectés en partie pour équiper les zones moins denses, c'est le service public qui paiera le reste.

J'appelle de mes vœux un plan numérique audacieux, où les opérateurs auraient toute leur place aux côtés des collectivités et de l'État, fixant un calendrier resserré et attentif à la qualité. Pensons à nos concitoyens et aux entreprises : une bonne couverture numérique peut éviter des délocalisations !

M. Alain Fouché. – J'approuve ce qu'a dit Pierre Hérisson du très haut débit. Des problèmes se posent encore dans le domaine de la téléphonie mobile, malgré l'arrivée de Free. Le Gouvernement évoquait des sanctions contre les opérateurs refusant l'itinérance. Qu'en pense monsieur le ministre, et qu'en sera-t-il à l'avenir ?

M. Gérard Bailly. – Nous rencontrons tous ces problèmes sur le terrain. A quand une vraie péréquation, comme pour l'électrification depuis la création du fonds d'amortissement des charges d'électrification, le Facé ? Dans les futurs contrats de projet, État-Région, les territoires qui ont le plus de difficultés devraient recevoir plus d'argent. Lorsque des collectivités veulent lancer des projets d'équipement, il arrive que des opérateurs les en dissuadent en leur promettant de s'en charger eux-mêmes avant quelques années, mais on ne voit rien venir.

M. Jean-Claude Lenoir. – Gérard Bailly a soulevé un problème très important. On n'a réussi à électrifier les campagnes après la guerre que grâce à la participation des collectivités par le biais de syndicats intercommunaux, et grâce au soutien du Facé, alimenté par un prélèvement sur les recettes d'EDF. Il faut trouver le moyen de faire contribuer les opérateurs à la couverture numérique. Est-il juste que les collectivités rurales doivent payer, alors que d'autres sont déjà servies ? Un outil de mutualisation est nécessaire, qui pourrait ressembler au Facé.

M. Pierre Camani. – Le numérique est un accélérateur de croissance. Or le modèle économique proposé ne permet pas un aménagement équilibré du territoire, les élus ruraux le savent bien. Le conseil général du Lot-et-Garonne vient d'adopter un schéma : pour construire un réseau FTTH, il faudra 400 millions d'euros, l'équivalent du budget départemental ! Sur 330 000

habitants, seuls 50 000 vivent dans des zones couvertes par l'initiative privée. Il faudrait donc un schéma plus contraignant, qui associe investisseurs publics et privés.

M. Daniel Dubois. – Vous avez évoqué cinq dossiers de financement de SDTAN approuvés. Toutes les collectivités de quelque envergure – régions, départements, communautés de communes importantes – participent-elles ?

M. Eric Besson, ministre. – A Mayotte, Thani Mohamed Soilihi, le haut débit par satellite est déjà disponible. En revanche, pour déployer la fibre optique ou de l'ADSL, il faut établir une liaison sous-marine. Nous y travaillons : la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodéom) permet d'accorder un avantage fiscal aux opérateurs qui investissent dans les câbles sous-marins, et nos discussions avec France Télécom sont sur le point d'aboutir.

Merci à Pierre Hérisson de son soutien au PNTHD et au principe de la complémentarité entre public et privé, d'autant plus importante qu'au bout du compte, ce seront les opérateurs privés qui utiliseront les réseaux et commercialiseront les services. Les SDTAN délimitent les zones relevant de l'initiative publique ou privée. Les engagements des opérateurs privés comme des collectivités territoriales doivent être respectés, et des sanctions prévues : un opérateur qui ne tiendrait pas ses engagements s'expose à voir basculer sa zone dans le périmètre réservé à l'initiative publique. C'est une sanction lourde. S'agissant de la téléphonie mobile, un groupe de travail sera installé dès le 8 février.

Martial Bourquin, un plan national d'aménagement numérique est en cours d'élaboration : il prendra en compte les SDTAN déjà établis par 75 régions et départements. Je reviens sur la complémentarité du public et du privé. Ce que nous avons fait lors de la cession des « fréquences en or », à la suite de l'extinction de la télévision analogique, est exceptionnel : jamais auparavant des opérateurs ne s'étaient vu assigner des obligations d'aménagement du territoire, et cela ne s'est fait nulle part à l'étranger ! Trois critères avaient été fixés pour l'attribution des fréquences 4G : l'aménagement du territoire, la concurrence et la valorisation du patrimoine immatériel de l'État. Aucun n'a été sacrifié, et l'État a même engrangé 1 milliard d'euros de plus que prévu. La France a fait le choix d'étendre l'accès au très haut débit internet et mobile à la fois aux villes et aux campagnes.

Alain Fouché, le Gouvernement a doté l'ARCEP du pouvoir de sanctionner les opérateurs qui ne respecteraient pas leurs obligations de couverture du territoire.

Gérard Bailly, le PNTHD constitue un outil de péréquation efficace, puisque le taux de subvention variera entre 33 et 45 % en fonction du degré de « ruralité » des territoires.

Comment garantir que les opérateurs tiendront leurs engagements ? Il faut d'abord les inciter à investir, en se gardant d'instaurer de nouvelles taxes

ou pénalités, mais en préservant la stabilité du cadre réglementaire et fiscal. Les opérateurs sont prêts à couvrir 57 % de la population à travers un réseau fibres jusqu'à l'abonné (FTTH) sans aucun financement public. Ensuite, il faut les contraindre à mettre leurs engagements par écrit, et les menacer de sanctions adaptées en cas de retard. Au niveau national, nous avons recueilli le 31 janvier 2011 les intentions de déploiement des opérateurs, dont la réalisation doit être vérifiée chaque année : elle le sera le 1^{er} février prochain. S'il y a des retards, nous en tirerons toutes les conséquences.

Daniel Dubois, toutes les collectivités auvergnates sont associées au SDTAN. Dans la Manche, le conseil général porte le projet tout en bénéficiant des fonds européens.

La comparaison que fait Jean-Claude Lenoir entre l'électrification et le déploiement de la fibre optique est séduisante, mais masque des différences importantes. Les réseaux électriques sont centralisés, puisqu'il s'agit de distribuer l'électricité produite dans les centrales ; au contraire, les réseaux numériques sont par nature décentralisés. Les premiers appartiennent aux collectivités : c'est un monopole légal. Les seconds appartiennent soit à des entités publiques, soit à des entreprises privées. L'idée de taxer chaque mètre déployé est inopérante : le Facé n'est pas duplicable.

Pour finir, je veux saluer l'initiative de Public Sénat et Sénat direct, qui ont organisé un *live tweet* sur cette audition. J'ai cru comprendre que de nombreux commentaires ont été recueillis.

III. EXAMEN DES AMENDEMENTS ET ADOPTION DU TEXTE DE LA COMMISSION

Mercredi 1^{er} février 2012, la commission procède à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 118 (2011-2012), visant à assurer l'aménagement numérique du territoire.

M. Daniel Raoul, président. – Nous en venons à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 118 (2011-2012), présentée par MM. Hervé Maurey et Philippe Leroy, visant à assurer l'aménagement numérique du territoire.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Le 6 juillet dernier, très précisément, notre commission adoptait à l'unanimité mon rapport sur l'aménagement numérique des territoires, que j'avais intitulé « Passer des paroles aux actes ». Ce rapport, qui s'inscrivait dans le prolongement de celui que j'avais remis au Premier ministre en octobre 2010, dressait le constat d'une couverture numérique du territoire insatisfaisante et insuffisante, et critiquait la trop grande latitude donnée aux opérateurs privés par le Gouvernement dans le programme national très haut débit (PNTHD) lancé en 2010. Il a débouché, après un débat en séance publique en octobre 2011, sur le dépôt d'une proposition de loi à la mi-novembre rédigée par notre collègue Philippe Leroy et moi-même.

Sans surprise, le ministre en charge de l'économie numérique, M. Eric Besson, n'en partage pas les orientations. Pour lui, « tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles. ». En revanche, le président de l'Autorité de la concurrence, M. Bruno Lasserre, que nous avons saisi début septembre sur ce sujet, encourage le Gouvernement à « revoir en profondeur la logique du PNTHD », qui fait la part trop belle aux opérateurs privés. Il faudra veiller à « préciser, à contrôler et, au besoin, à sanctionner leurs engagements », explique-t-il, d'autant que « l'opérateur historique n'a pas d'intérêt au déploiement du réseau fibre en raison de sa rente sur le réseau cuivre ». Enfin, l'Autorité de la concurrence considère que les subventions publiques peuvent être attribuées à des projets intégrés des collectivités territoriales dès lors qu'ils s'inscrivent dans des services d'intérêt économique général (SIEG). Par projets intégrés, j'entends tous ceux qui portent à la fois sur des zones rentables et non rentables.

Pourquoi cette proposition de loi ? Le législateur a encadré les services de communications électroniques par la loi pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) de 2004, la loi de modernisation de l'économie

(LME) de 2008 et la « loi Pintat » de fin 2009. Quant au cadre réglementaire, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) l'a fixé pour l'ensemble des zones. Le Gouvernement, pour son part, a lancé le PNTHD, qu'il a remanié en juin 2011, sans réellement tenir compte des avancées de la « loi Pintat » : des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN), un fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT) et des objectifs d'aménagement du territoire pour le déploiement du réseau 4G.

Je ne suis pas en phase avec ce plan, vous le savez, parce qu'il donne une totale prééminence aux opérateurs privés. En clair, ceux-ci vont où ils veulent et quand ils le veulent et n'ont aucune obligation de mettre en œuvre leurs déclarations, alors que celles-ci gèlent l'initiative des collectivités territoriales. Ce système n'est pas conforme aux règles de concurrence, le président de l'Autorité de la concurrence l'a lui-même expliqué, puisqu'il s'agit de simples déclarations. Depuis la conférence de presse des ministres concernés en avril 2011, le plan interdit tout subventionnement des projets des collectivités territoriales en zones non rentables, dès lors que ces collectivités déploient en même temps en zones rentables. C'est une évolution qui est très pénalisante et qui empêche toute péréquation. Sur une enveloppe de 2 milliards prévue pour le fonds pour la société numérique (FSN), qui « préfigure » le FANT, seulement 900 millions sont prévus pour le financement de projets en zones non rentables. Comment, dans ces conditions, atteindre les objectifs ambitieux fixés par le président de la République : 100 % de la population couverte par le très haut débit d'ici 2025 ? D'après les chiffres de l'ARCEP, on compte aujourd'hui 600 000 abonnés au très haut débit sur 25 millions de foyers, dont seulement 175 000 par la fibre.

Le but de notre proposition de loi est donc, non pas de changer le modèle de déploiement, mais de lui donner une chance de réussir. Par cela, nous voulons rééquilibrer les responsabilités et les obligations entre opérateurs et collectivités territoriales. L'article premier élargit le spectre des schémas directeurs : du très haut débit, en passant par le haut débit et la téléphonie mobile, jusqu'aux technologies satellitaires. En effet, le numérique forme un tout et sur certains territoires, une collectivité pourrait souhaiter privilégier à tel endroit un véritable haut débit, la téléphonie mobile... Afin d'accroître la portée de ces documents de planification, l'article 2 les rend obligatoires. A ce jour, une trentaine de départements n'en a pas adopté. Autre point essentiel, l'article 3, qui érige la contractualisation en principe de base des engagements des opérateurs.

Après l'article 4, qui vise à assurer une meilleure couverture en téléphonie mobile, vient, à l'article 5, la création d'un groupe de travail pour réviser les critères d'appréciation du taux de desserte en téléphonie mobile. Actuellement, on tient compte, ce qui est un comble pour un téléphone dit portable, de la réception en station immobile, à l'extérieur et seulement en zone habitée. L'article 6 définit une obligation de couverture des « zones grises » de téléphonie mobile, par itinérance ou mutualisation des

infrastructures. Par l'article 7, nous étendons une mesure de la LME au réseau 4G pour un déploiement aussi mutualisé que possible. Quant à l'article 8, sur lequel nous aurons sans doute de longs débats, il crée un véritable « haut débit pour tous ».

Avec l'article 9, la montée en débit sur tout type de réseaux sera éligible au FANT dans le cas où l'arrivée de la fibre n'est pas envisageable à court terme. L'article 10 autorise le financement public national des « projets intégrés » des collectivités et, donc, une péréquation à l'échelle du territoire, ce qui répond à une préoccupation unanime des élus. Par l'article 11, les collectivités auront accès au financement public national en cas de carence des opérateurs, le délai de respect des engagements étant ramené de cinq à trois ans, soit la norme communautaire.

L'article 12 donne à l'ARCEP un pouvoir de sanction et de contrôle sur les engagements pris par les opérateurs. C'est primordial !

Avec l'article 13, les schémas intégreront la date de basculement du réseau « cuivre » vers réseau « fibre ».

Une mesure très attendue par les collectivités territoriales, à l'article 14, leur reconnaît le statut « d'opérateurs d'opérateurs » lorsqu'elles interviennent dans le cadre de réseaux d'initiative publique (RIP).

Nous en venons à la question de l'alimentation du FANT, avec les articles 15 et 16. Je considère qu'elle peut se faire par dotation de l'État, grâce à des redéploiements de crédits. Je rappelle que l'augmentation de la TVA sur l'offre « *triple play* » dans la loi de finances pour 2011 a apporté un surcroît de recettes annuelles de 1,1 milliard d'euros, tandis que la baisse de la TVA sur la restauration, dont notre commission a débattu, coûte environ 3 milliards d'euros. Cela dit, l'article 40 m'interdit de prévoir une dotation d'État. J'ai donc imaginé une contribution de solidarité numérique, conformément à mon rapport remis au Premier ministre.

Les collectivités les moins riches ont souvent à mener les projets les plus onéreux. Aussi, l'article 17 prévoit que les financements du FANT seront fonction de leurs coûts de déploiement et de leurs capacités financières.

Les articles 18 et 19 confient à l'ARCEP deux rapports : l'un sur les tarifs de connexion proposés aux entreprises, l'autre sur la tarification de l'accès à la boucle locale.

A l'article 20, nous fixons un objectif prioritaire de couverture des territoires ruraux, là où l'appétence pour le très haut débit est la plus grande et le nombre de raccordements le moins élevé.

Les opérateurs, les collectivités ainsi que l'ARCEP demandent une harmonisation des référentiels techniques pour les réseaux très haut débit, une mission que l'article 21 confie à un groupement d'intérêt public (GIP).

L'article 22 prévoit un premier bilan du PNTHD accompagné, le cas échéant, de propositions de réforme.

Avec l'article 23, il faudra tenir compte des SDTAN lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Aucun parlementaire ne siège au comité de gestion du FANT, un oubli que répare l'article 24.

Enfin, vous retrouverez la formule habituelle de gage financier à l'article 25 pour éviter la censure de l'article 40.

Je vous soumetts des amendements pour préciser le texte. A l'article 2, je propose, au cas où aucun schéma ne serait établi dans un département, un mécanisme d'élaboration par défaut. Il faut éviter que la région, le département ou encore le syndicat d'électricité ne se regardent en « chiens de faïence » et ne se renvoient la balle.

Il faut mieux détailler, à l'article 3, le contenu des engagements des opérateurs, l'articulation entre schémas et conventions et la publicité de celles-ci.

Par un article additionnel après l'article 3, j'oblige les opérateurs répondant à des appels d'offre pour des RIP à informer les collectivités de leur projet d'y commercialiser leurs services, comme le souhaite l'ARCEP.

La redéfinition des critères de couverture des réseaux mobiles ne doit pas s'accompagner d'une remise en cause des obligations figurant dans les licences ; d'où la précision figurant à l'article 5.

Le soutien à des « projets intégrés » vaut seulement si ces derniers s'inscrivent dans des SIEG ; une précision à apporter à l'article 10.

Un amendement à l'article 12 donne clairement à l'ARCEP compétence pour contrôler et sanctionner le non respect par les opérateurs des obligations contenues dans les conventions.

Il faut apporter des précisions sur les modalités des deux contributions prévues pour abonder le FANT, aux articles 15 et 16.

Enfin, je supprime l'article 19, devenu inutile, avant de transformer le GIP proposé à l'article 21 en simple comité de pilotage, pour échapper à l'irrecevabilité financière.

M. Pierre Camani. – Ce texte, qui aborde un enjeu essentiel pour l'avenir de notre pays, améliore la situation. Nous le soutiendrons sans retenir, toutefois, le principe d'une taxe pour alimenter le FANT.

M. Bruno Retailleau. – Merci à Philippe Leroy et Hervé Maurey pour le travail accompli ; je sais que ce sujet est particulièrement complexe. A mon sens, ce texte a le mérite de souligner le potentiel du numérique. A l'heure où l'on parle de manque de compétitivité, il représente un enjeu formidable pour notre pays. Ensuite, nous sommes tous des « polytraumatisés » de la fracture numérique. La France, qui affiche un taux de ruralité supérieur à celui de ses voisins, a davantage de difficultés à mettre en place une économie de réseau.

Parce que le sujet est extraordinairement technique, il faut l'aborder sans *a priori* idéologiques. Si je partage l'objectif des auteurs de la proposition de loi, je ne soutiens pas les modalités proposées. Par pragmatisme, je m'efforce, en ce qui me concerne, de défendre la même voie depuis quatre ans, celle d'un modèle coopératif entre opérateurs et collectivités territoriales. Pour autant, je ne suis pas dupe. Dans mon département, nous avons adopté un schéma directeur. Lorsque sont survenues des difficultés avec l'opérateur historique, je me suis montré très ferme. Si nous abandonnons ce modèle, et ce texte introduit une rupture radicale par rapport au cadre posé dans la LME, conforté par la « loi Pintat », nous y perdrons globalement.

D'accord pour dire que les schémas sont un outil stratégique d'aménagement numérique et les rendre obligatoires, d'accord pour l'amendement sur le rôle du préfet ; en revanche, non à la proposition consistant à connecter les schémas directeurs et les documents d'urbanisme. Le droit de l'urbanisme est un des plus complexes qui soit. Pourquoi faire peser sur les élus de nouvelles contraintes ?

Avec les sanctions, vous déséquilibrerez le modèle : pourquoi instaurer une présomption de culpabilité à l'égard des opérateurs ?

En encourageant les collectivités territoriales à dupliquer les réseaux privés, vous augmenterez le coût du déploiement : il atteindra 30 à 35 milliards d'euros, et non 24. Les deux exemples opposés des Hauts-de-Seine et de l'Auvergne montrent les conséquences néfastes pour l'argent public d'une mauvaise mutualisation.

Le système que vous imaginez à l'article 10 fonctionne seulement s'il existe un monopole de droit, que certains candidats à l'élection présidentielle considèrent peut-être opportun, ou de fait. Pour ma part, je suis contre.

Ce texte bloquera l'initiative privée et accroîtra les charges réglementaires et financières des collectivités. Je suis prêt, si vous le souhaitez, à poursuivre la démonstration.

M. Didier Guillaume. – Les investissements d'avenir sont primordiaux pour relancer la machine économique, on ne le dira jamais assez. Je salue l'initiative de Philippe Leroy et Hervé Maurey. Pour autant, le nouveau président – et le premier tour de l'élection présidentielle est dans moins de 80 jours – devra lancer, quel qu'il soit, un nouveau plan d'aménagement numérique. L'essentiel est aussi de mettre les collectivités territoriales dans la boucle, le président de l'Autorité de la concurrence a insisté sur ce point. Les schémas directeurs sont indispensables. De la même manière que nos prédécesseurs ont construit des routes, nous devons bâtir le très haut débit, les routes de l'information. Plutôt que de montrer du doigt les collectivités qui investissent, donnons-leur de l'argent pour relancer la machine économique.

La prise en compte des schémas dans les documents d'urbanisme ? Elle est indispensable. Sans cela, nous n'améliorons jamais la couverture numérique du territoire.

Enfin, notre devoir est de dire très clairement qu'il ne doit pas y avoir de zones délaissées, que l'objectif n'est pas la couverture des populations mais de l'ensemble des territoires. Dans le bras de fer avec les opérateurs, c'est notre vocation d'aménageurs du territoire que nous devons faire valoir.

Pour finir, nous évoquons souvent les partenariats public-privé (PPP). Il faudra, demain, envisager un nouveau modèle d'organisation. Sans cela, nos efforts seront vains.

M. Philippe Leroy, coauteur de la proposition de loi. – Nous sommes tous d'accord sur le principe, mais nos désaccords naissent de la complexité du sujet. Certains parlent de la téléphonie mobile, d'autres du très haut débit, deux techniques qui n'ont rien en commun, si ce n'est que tout site d'émission a vocation à être relié à la fibre optique. Si chaque territoire doit avoir les mêmes chances, les attentes, même si elles sont orientées vers le très haut débit, ne sont pas tout à fait les mêmes en Auvergne et en Lorraine. Tout est fonction des infrastructures existantes.

Le système actuel, qui confie aux opérateurs le développement des réseaux, remonte au siècle dernier. Il a été choisi par un gouvernement socialiste. En 2004, je me suis battu avec notre ancien collègue Jean-François Legrand pour faire adopter, au Sénat, l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales contre l'avis du Gouvernement. Nous avons donné aux collectivités locales le poids suffisant pour équilibrer les initiatives privées. Les résultats sont bons pour le réseau cuivre : *grosso modo*, les collectivités territoriales ont investi 3 milliards. En 2008, je me suis battu avec Élisabeth Lamure pour faire adopter une vingtaine d'amendements que le Sénat a acceptés, contre l'avis du Gouvernement toujours. En 2009, Bruno Retailleau, en qualité de rapporteur, a défendu les schémas directeurs proposés par Xavier Pintat. J'y vois la preuve que, année après année, notre modèle évolue.

Cette proposition de loi reprend globalement un rapport adopté à l'unanimité. Si elle est discutable sur certains points, elle complète l'existant pour proposer en matière d'aménagement du territoire. L'idée fondamentale est de rendre obligatoire les schémas directeurs et de mettre autour de la table tous les acteurs sans qu'aucun ne puisse imposer de « diktats ».

Pardonnez-moi ce plaidoyer un peu long ; j'y mets d'autant plus de passion que le thème n'est pas politique. Je suis, sur ce sujet, autant de la majorité que de l'opposition ! Et j'espère que mes collègues de gauche en feront autant, c'est une question de bon sens. Nous avons choisi un modèle collectivement, à nous de l'améliorer collectivement !

M. Daniel Dubois. – Comment transformer un enjeu de rentabilité pour les opérateurs en un objectif d'aménagement du territoire pour tous ?

Voilà la question. Le Sénat jouera le rôle moteur, qui a toujours été le sien, en adoptant ce texte dont je retiens trois avancées : des schémas directeurs obligatoires, un financement pérenne pour le FANT et des sanctions en cas de manquement des opérateurs privés pour rééquilibrer la relation avec les collectivités territoriales.

Mme Bernadette Bourzai. – Il faudrait étudier la situation au cas par cas pour ne pas pénaliser les collectivités qui ont déjà investi : dans le Limousin, c'est la région qui a investi pour la couverture numérique des trois départements.

J'ajoute, pour information, que Roland Ries et moi-même présenteront un rapport la semaine prochaine en commission des affaires européennes sur le projet européen de mécanisme d'interconnexion en matière de transport, d'énergie et de télécommunications. Pour les télécommunications, l'Europe envisage une enveloppe de 5 milliards d'euros à utiliser, pour l'essentiel, dans les zones rurales peu denses. C'est une chance à saisir.

M. Alain Houpert. – Oui, il faut mettre les collectivités territoriales dans la boucle, mais sans suspendre une épée de Damoclès de plus au-dessus de la tête des élus. La prise en compte des schémas directeurs dans les documents d'urbanisme retardera leur mise en œuvre. Le sujet est complexe, nous devons nous y reprendre à plusieurs fois pour l'expliquer. Il faudra donner la parole à des associations qui sont, par principe, contre tout. Est-ce bien nécessaire quand il y a urgence ?

M. Joël Labbé. – Pour nous, la couverture numérique est une exigence de service public. Pour les opérateurs privés, il est d'abord question de rentabilité. Tout le système actuel est à revoir pour préserver notre capacité à mener des politiques publiques.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Je citerai à Philippe Leroy, qui a défendu avec fougue et conviction notre texte, le Général de Gaulle qui disait « la vie est un combat, le succès coûte l'effort, le salut exige la victoire ». Cette phrase s'applique au combat que nous menons pour améliorer l'aménagement numérique du territoire.

Pour répondre à Bruno Retailleau, ce texte n'est pas une rupture comme il l'indique car il ne retient pas un autre modèle de déploiement tel que celui de l'Australie avec une société nationale, celui de la Finlande avec des PPP ou encore celui de sociétés d'économie mixte région par région, qui aurait pu avoir ma préférence. Bien au contraire ! Il souhaite adapter ce modèle pour le rendre viable. Je souhaite moi aussi le dialogue entre les collectivités et les opérateurs, mais un dialogue équilibré. Je veux améliorer la position des collectivités territoriales par rapport à celle des opérateurs dans un rapport de forces, qui est, à ce jour, déséquilibré au profit des seconds.

Merci à Didier Guillaume d'avoir souligné l'importance des schémas directeurs, à Daniel Dubois d'avoir insisté sur le rééquilibrage en faveur de

l'aménagement des territoires et à Bernadette Bourzai d'avoir rappelé l'existence de fonds européens qu'il faudra mobiliser.

Alain Houpert, concernant les documents d'urbanisme, le texte demande une simple prise en compte, non sa compatibilité et encore moins la conformité. C'est l'exigence minimale en droit de l'urbanisme. Pour les schémas de cohérence territoriale (SCOT), je le rappelle, il faut déjà tenir compte notamment des schémas régionaux de cohérence écologique et des plans climat énergie territoriaux.

M. Daniel Raoul, président. – Tout à fait. Quand la collectivité décide une nouvelle zone constructible, elle tient compte du réseau d'assainissement, de celui du transport en commun. Elle en fera de même pour le numérique, ni plus ni moins. Personne n'imagine exiger une couverture totale par le très haut débit pour toutes les parcelles...

DISCUSSION DES ARTICLES

Article additionnel avant l'article premier

M. Hervé Maurey, rapporteur. – L'amendement n° 1 vise à marquer, dès le début du texte, l'importance des enjeux du numérique. J'y suis favorable, à condition de modifier sa rédaction pour éviter qu'il ne tombe sous le coup de l'article 40.

M. Pierre Camani. – Nous acceptons la rectification.

L'amendement n° 1 rectifié portant article additionnel avant l'article 1er est adopté.

Article(s) additionnel(s) avant Article 1 ^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CAMANI	1	Reconnaissance du caractère d'intérêt général de l'aménagement numérique du territoire, et du rôle conjoint des collectivités et des opérateurs pour la création d'un réseau numérique.	Adopté avec modification

L'article premier est adopté sans modification.

Article additionnel avant l'article 2

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Sur la forme, je ne vois pas l'intérêt de préciser, dans un article du code général des collectivités territoriales, qu'un sujet fait l'objet d'un chapitre spécifique dudit code. Sur le fond, l'amendement n° 2 est satisfait par notre article 20.

M. Michel Teston. – Effectivement, notre proposition est redondante.

L'amendement n° 2 est retiré.

Article(s) additionnel(s) avant Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CAMANI	2	Attribution d'un chapitre spécifique pour le calendrier de raccordement des services publics au réseau très haut débit.	Retiré

Article 2

L'amendement n° 35 est retiré.

L'amendement rédactionnel n° 56 est adopté.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Dans le cas où aucun SDTAN ne serait en cours d'élaboration lors de la promulgation de la loi, il reviendrait aux préfets de réunir l'ensemble des collectivités concernées, pour le rédiger. Tel est l'objet de mon amendement n° 55.

L'amendement n° 55 est adopté.

M. Daniel Raoul, président. – L'amendement n° 3 doit être rectifié ainsi que l'amendement n° 5 portant article additionnel après l'article 3 afin qu'ils puissent être examinés en discussion commune avec les amendements déposés sur l'article 3.

M. Michel Teston. – D'accord.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HÉRISSON	35	Suppression du premier alinéa de l'article.	Retiré
M. MAUREY, rapporteur	56	Amendement rédactionnel	Adopté
M. MAUREY, rapporteur	55	Modalités d'élaboration des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) dans les départements où aucun schéma n'est en cours de rédaction lors de la promulgation de la loi.	Adopté

Article 3

M. Hervé Maurey, rapporteur. – On ne peut contraindre les collectivités à signer des conventions dans un délai d'un an. En revanche, il faut traiter de la compatibilité des conventions avec les schémas. Tel est l'objet de l'amendement n° 3 rectifié. Quant à l'amendement n° 5 rectifié, il tend à imposer la « complétude » de la couverture du territoire au-delà du point de mutualisation.

M. Bruno Retailleau. – Qu'est-ce à dire ?

M. Charles Revet. – Écrivons la loi en français !

M. Michel Teston. – Nous souhaitons que les opérateurs ne laissent pas de niche non couverte. Dans sa rédaction actuelle, le code des postes et télécommunications prévoit la complétude jusqu'au point de mutualisation, nous voulons aller au-delà. Notre amendement rectifié est plus à sa place à l'article 3.

M. Bruno Retailleau. – Est-ce à dire qu'un opérateur qui aura manifesté son intention sur une commune devra le faire pour les 300 communes du même département, ou pour toutes les communes de la communauté d'agglomération, ou qu'il devra seulement couvrir tous les quartiers de la commune, comme c'est déjà le cas, du fait de la réglementation de l'ARCEP ?

M. Daniel Raoul, président. – La « complétude », selon le petit Robert, c'est « la propriété pour un espace d'être complet ».

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Introduit en 1928 dans le dictionnaire !

M. Pierre Camani. – C'est peut-être prévu, mais pas réalisé !

M. Philippe Leroy. – Dans mon département, les opérateurs ont répondu à des demandes de manifestations d'intérêt pour l'agglomération de Metz, où nous avons énormément de réseaux câblés, puisque nous sommes les plus câblés de France...

M. Daniel Raoul, président. – Avec Issy-les-Moulineaux !

M. Philippe Leroy. – Des communes sont en train de « fibrer » les réseaux collectifs, avec Numéricable, mais nous ne savons pas si nous obtiendrons la complétude, c'est SFR qui en est responsable. Cela m'arrange d'introduire la complétude dans la loi, convention par convention...

M. Claude Bérit-Débat. – C'est très important !

M. Hervé Maurey, rapporteur. – L'amendement n° 16 de Bruno Retailleau et Pierre Hérisson réécrit l'article. J'y suis défavorable : il limite le schéma au très haut débit, supprime l'effet obligatoire des conventions, ainsi que le contrôle et le pouvoir de sanction de l'ARCEP. Nous sommes ici au cœur de notre débat. L'amendement n° 4 de Pierre Camani et Michel Teston est en retrait par rapport à la proposition de loi : il porte les engagements des

opérateurs de 3 à 5 ans, leur reconnaît un droit de rétractation pendant 6 mois et prévoit un délai minimal pour saisir l'ARCEP. En revanche, il précise les engagements des collectivités, ce qui pourrait être inséré après la quatrième phrase du cinquième alinéa de l'article. L'amendement pourrait être ainsi rectifié.

L'amendement n° 58 que j'ai déposé supprime le lien entre les intentions des opérateurs dans le cadre de l'appel à manifestation d'intentions d'investissement et leurs engagements dans le cadre des SDAN. Mon amendement n° 59 permet de viser non seulement le réseau fibre, mais aussi le réseau câblé. Mon amendement n° 60 est rédactionnel, et l'amendement n° 57 améliore la transparence dans la rédaction des schémas.

M. Bruno Retailleau. – Notre amendement n° 16 ne réécrit pas le dispositif proposé, il le complète, à partir du deuxième alinéa. Vous avez raison : nous sommes au cœur du problème, avec cet article et les articles 10 et 12. Il est proposé de taxer les opérateurs alors que le taux d'imposition est déjà très élevé mais aussi de les sanctionner. Puis il est suggéré de favoriser la création de réseaux concurrents dans les zones de manifestation d'intérêt. Ce modèle n'est pas coopératif. Avec Pierre Hérisson, nous proposons d'instaurer un mécanisme de suivi des opérateurs, dès l'engagement de déployer. Les schémas seront le lieu de la contractualisation. Des conventions seront signées et révisées tous les ans. Nous proposons que lorsque les opérateurs ne tiennent pas leurs engagements, le périmètre soit remis en zone publique.

M. Daniel Raoul, président. – Des différences de forme et de fond vous séparent du rapporteur. Votre rédaction est plus...

M. Bruno Retailleau – ...light !

M. Daniel Raoul, président – ...centriste !

M. Michel Teston – La rédaction proposée par le rapporteur pour notre amendement n° 4 rectifié nous convient. Nous le suivons aussi sur l'amendement de Bruno Retailleau et Pierre Hérisson.

M. Hervé Maurey, rapporteur – J'ai toujours exclu l'instauration d'une taxe sur les opérateurs pour alimenter le fonds. Je l'ai écrit dans mon rapport au Premier ministre. Mon idée était de mettre en place une contribution de solidarité sur les abonnés, et non pas une taxe sur les opérateurs.

M. Daniel Dubois. – Je suis d'accord.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Ce que propose Bruno Retailleau n'est pas une sanction.

M. Bruno Retailleau. – C'est une incitation. Les engagements des opérateurs sont le fruit d'une contractualisation avec les collectivités, rien ne les y oblige.

M. Daniel Raoul, président. – Il faut bien prévoir une pénalité.

M. Daniel Dubois. – Je partage le point de vue du rapporteur : Bruno Retailleau propose en définitive de pénaliser les collectivités. Une fois engagée sur l'équilibre financier de son schéma si l'opérateur fait défaut, la collectivité sera en effet obligée d'élargir son périmètre d'intervention.

M. Daniel Raoul , président. – ...de préemption.

M. Daniel Dubois. – ...par les opérateurs privés !

L'amendement n° 16 n'est pas adopté.

Les amendements n°s 3 rectifié, 4 rectifié et 5 rectifié sont adoptés.

Les amendements n°s 58, 59, 60 et 57 sont adoptés.

L'article 3, modifié, est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CAMANI	3	Obligation de signature des conventions annexées aux SDTAN dans l'année et de révision dans les six mois de celles conclues avant la publication du texte lorsqu'elles ne sont pas conformes aux dits SDTAN.	Adopté avec modification
M. RETAILLEAU	16	Assouplissement du dispositif visant à garantir le respect par les opérateurs de leurs engagements de déploiement.	Rejeté
M. CAMANI	4	Rédaction alternative de la procédure de conventionnement entre collectivités et opérateurs.	Adopté avec modification
M. MAUREY, rapporteur	58	Suppression du lien entre les engagements des opérateurs dans le cadre des appels à manifestations d'intention d'investissement (AMII) et ceux reportés dans les SDTAN.	Adopté
M. MAUREY, rapporteur	59	Précision indiquant que les SDTAN recueillent les engagements de déploiement des opérateurs jusqu'au point de mutualisation situé en pied d'immeuble.	Adopté
M. MAUREY, rapporteur	60	Transmission des conventions conclues sur la base des SDTAN à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) afin qu'elle se prononce sur leur exécution.	Adopté

M. MAUREY, rapporteur	57	Transmission à l'ARCEP des SDTAN achevés et fourniture par les opérateurs à la personne publique les réalisant des informations nécessaires à cet effet.	Adopté
M. CAMANI	5	Édiction, par le ministre chargé des communications électroniques et l'ARCEP, de mesures favorisant la complétude des réseaux de boucle locale.	Adopté avec modification

Articles additionnels après l'article 3

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Le premier alinéa de l'amendement n° 6 vise l'obligation de raccordement au réseau pour bénéficier de la TNT, qui est diffusée avant tout par voie hertzienne. Le deuxième alinéa prévoit le raccordement de tout immeuble neuf à un réseau à haut ou très haut débit. L'ARCEP a déjà posé une obligation de raccordement au réseau très haut débit de tout immeuble – particulier comme professionnel – à construire dès lors qu'il a plus de 12 logements. Nous pensons qu'il faut aller plus loin et étendre cette obligation aux immeubles de moins de 12 logements, à condition de reformuler l'amendement. Tel est le sens de la rectification que nous proposons, afin que cette extension ne s'applique que dans les zones qui seront desservies par la fibre.

M. Pierre Camani. – Peut-être n'est-ce pas possible aujourd'hui partout, mais c'est souhaitable, la situation peut évoluer.

M. Bruno Retailleau. – Les SDTAN comportent plusieurs phases ; en deuxième ou troisième phase, le raccordement devrait pouvoir avoir lieu partout, sauf peut-être dans quelques fermes ou hameaux isolés. Je n'y vois pas d'inconvénient.

M. Daniel Raoul, président. – Réserver des fourreaux, pour tirer ensuite la fibre au moment de la construction ne coûte pas grand chose ; après, c'est d'une autre complexité !

Mme Evelyne Didier. – Prévoir de tels aménagements, c'est utile, à condition que les opérateurs acceptent de s'en servir ; or, certains refusent, en alléguant qu'ils ne sont pas sûrs de la qualité des infrastructures...

M. Daniel Raoul, président. – Il s'agit seulement de gaines techniques pour la fibre...

Mme Evelyne Didier. – Oui, je sais de quoi je parle ! Notre schéma départemental vient de créer une dorsale pour la fibre. Le conseil général a encouragé les autres collectivités, dès qu'elles ouvrent une canalisation, à installer des gaines techniques pour la fibre, notamment dans certains lotissements.

M. Daniel Raoul, président. – Le cas des lotissements pose des problèmes spécifiques ; il s’agit ici des immeubles, essentiellement de logements. Je connais le problème que vous évoquez, qui concerne la mauvaise foi de certains opérateurs ne souhaitant pas utiliser les services de génie civil des collectivités. Pour les immeubles, partout seront prévues des gaines pour tirer la fibre.

Mme Evelyne Didier. – J’étais bien dans le sujet !

L’amendement n° 6 rectifié portant article additionnel après l’article 3 est adopté.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – L’amendement n° 61 prend en compte une remarque de l’Autorité de la concurrence sur le déséquilibre existant entre « pure players » et opérateurs intégrés. Elle a recommandé que ceux-ci fournissent aux collectivités des informations sur les conditions dans lesquelles ils pourraient utiliser le réseau public en tant que fournisseurs d’accès, quel que soit l’attributaire du réseau. Tel est l’objet de cet amendement de rééquilibrage.

L’amendement n° 61 portant article additionnel après l’article 3 est adopté.

Article(s) additionnel(s) après Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
M. CAMANI	5	Édiction, par le ministre chargé des communications électroniques et l’ARCEP, de mesures favorisant la complétude des réseaux de boucle locale.	Adopté avec modification
M. CAMANI	6	Obligation de raccordement au réseau très haut débit de tout immeuble à construire.	Adopté avec modification
M. MAUREY, rapporteur	61	Information, par les opérateurs soumissionnant à des appels d’offre pour la réalisation de réseaux d’initiative publique (RIP), de leur volonté éventuelle de les utiliser ensuite en tant qu’opérateurs de services.	Adopté

Article 4

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Cet article porte sur le recensement des points hauts. J’avais déposé un amendement de suppression n° 62. L’amendement n° 41 de Pierre Hérisson et Bruno Retailleau est identique mais

je suis finalement partisan de l'adoption de l'amendement n° 17, des mêmes auteurs, qui est plus modéré que le mien...

M. Bruno Retailleau. – Plus centriste !

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Que le recensement ait lieu dans le cadre des schémas témoigne d'un bon équilibre.

Les amendements n°s 62 et 41 sont retirés.

L'amendement n° 17 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MAUREY, rapporteur	62	Suppression de l'article.	Retiré
M. HÉRISSEON	41	Suppression de l'article.	Retiré
M. RETAILLEAU	17	Assouplissement de la mesure prévoyant l'identification et le traitement par les collectivités des problèmes de couverture mobile.	Adopté

Article 5

M. Hervé Maurey, rapporteur. – L'amendement n° 18 créé un groupe de travail afin de redéfinir les critères de la couverture du territoire.

M. Bruno Retailleau. – Ce groupe a pour objet « l'amélioration de la couverture », selon les termes de mon amendement.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Il faudrait d'abord une « opération vérité » pour connaître la réalité de la situation comme je l'ai demandé en séance au Gouvernement. Nous pourrions ajouter ce que vous proposez, sur l'amélioration de la couverture.

M. Bruno Retailleau. – Nous devons nous retrouver sur ce point ; en revanche, je m'interroge sur le sens du décret en Conseil d'État : est-il justifié ?

M. Pierre Hérisson. – Nous sommes tous d'accord !

M. Daniel Raoul, président. – Les amendements n°s 18 et 49 réécrivent tous deux la première phrase de l'article.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – L'amendement n° 63 précise que la redéfinition des critères de couverture des réseaux 2G et 3G concerne la seule

mesure de cette couverture, et que les obligations issues des licences n'en sont pas affectées.

M. Bruno Retailleau. – Pourquoi ne pas parler de la 4G, dont les licences viennent juste d'être attribuées avant Noël ?

M. Charles Revet. – C'est du bon travail de commission !

M. Hervé Maurey, rapporteur. – L'amendement n° 64 est rédactionnel.

Il convient donc de rectifier l'amendement n° 18, pour rédiger ainsi la première phrase de l'article 5 : « Il est créé un groupe de travail associant des représentants de l'État, du Parlement, de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, des collectivités, des opérateurs et des consommateurs ayant pour objet la redéfinition et l'amélioration de la couverture en téléphonie mobile de deuxième, troisième et quatrième génération. »

L'amendement n° 18 rectifié est adopté.

Les amendements n°s 63 et 64 sont adoptés.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RETAILLEAU	18	Création d'un groupe de travail ayant pour objet l'amélioration de la couverture en téléphonie mobile de deuxième et troisième génération.	Adopté avec modification
M. HÉRISSON	49	Idem.	Adopté avec modification
M. MAUREY, rapporteur	63	Précision du fait que la redéfinition des critères de couverture des réseaux mobiles n'affecte pas les obligations de déploiement résultant pour les opérateurs de leurs licences.	Adopté avec modification
M. MAUREY, rapporteur	64	Amendement rédactionnel.	Adopté

Article 6

L'amendement n° 51 est retiré.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Nous ne sommes pas opposés à l'amendement n° 19, de Bruno Retailleau et Pierre Hérisson, qui permettrait de

faire le point sur les actions à mener pour finaliser la couverture des territoires en réseaux mobiles. Simplement, il faudrait qu'il complète l'article 6 par un II, et non qu'il écrase son contenu comme il le fait en l'état.

M. Bruno Retailleau. – Cet article est une usine à gaz !

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Il est issu d'une proposition d'amendement de Bruno Sido déjà adoptée par le Sénat et que nous reprenons telle quelle à sa demande.

M. Bruno Retailleau. – Créer un groupe de travail, c'est très bien, mais il faut conclure et aller au-delà de la convention de 2003 qui définissait des zones blanches et grises.

M. Daniel Raoul, président. – Nous pouvons créer un paragraphe III pour intégrer votre amendement.

L'amendement n° 19 rectifié est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HÉRISSEON	51	Suppression de l'article.	Retiré
M. RETAILLEAU	19	Remise, par un groupe de travail associant les acteurs du secteur, d'un rapport au Parlement sur la finalisation de la couverture des territoires par les réseaux mobiles.	Adopté avec modification

Article 7

M. Hervé Maurey, rapporteur. – La mutualisation de la 4G est déjà prévue. Trois amendements identiques de suppression ont été déposés : le n° 65 que je présente, le n° 20 de Bruno Retailleau et le n° 47 de Pierre Hérisson.

Les trois amendements identiques n°s 65, 20 et 47 sont adoptés et l'article 7 est supprimé.

Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MAUREY, rapporteur	65	Suppression de l'article.	Adopté

M. RETAILLEAU	20	Suppression de l'article.	Adopté
M. HÉRISSON	47	Suppression de l'article.	Adopté

Article 8

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Cet article pose le principe d'un véritable « haut débit pour tous ». Nombreux sont encore les territoires qui ne disposent toujours pas d'un débit de 2 Mbits, ni même de 512 kbits. C'est difficile à mettre en œuvre, mais il faut être conscient des problèmes. Je suis défavorable à l'amendement de suppression n° 37 de Pierre Hérisson et Bruno Retailleau.

L'amendement n° 37 est retiré.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Mon amendement n° 66 tient compte des difficultés techniques et financières de la mise en œuvre de ce « haut débit pour tous ». Nous maintenons le principe, mais en demandant dans les six mois un rapport à l'ARCEP, précisant les actions à mener pour atteindre les objectifs fixés.

L'amendement n° 21, de Bruno Retailleau et Pierre Hérisson, garde seulement le rapport, pas le principe. Défavorable.

M. Bruno Retailleau. – Vous pouvez « écrire une lettre au père Noël », mais vous n'arriverez pas à grand-chose de concret. Nous avons deux dispositifs : un droit opposable qui, à mon avis, ne marchera pas, et le service universel, je le dis en regardant Michel Teston. Il faut qu'une fois pour toutes, l'ARCEP nous éclaire sur les conditions du service universel, maintenant dépassé, en faisant un point précis, à partir duquel nous pourrions faire évoluer les choses. Mon amendement produira plus d'effets que la simple déclaration d'un droit, qui restera lettre morte.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Je me suis bien gardé de proposer un droit opposable, qui se serait heurté à l'article 40. Mon amendement fixe un objectif, en demandant à l'ARCEP de nous informer sur les voies et moyens permettant de l'atteindre. L'amendement n° 9 de Pierre Camani et Michel Teston est satisfait par le mien.

L'amendement n° 9 est retiré.

L'amendement n° 66 est adopté.

L'amendement n° 21 devient sans objet.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HÉRISSON	37	Suppression de l'article.	Retiré
M. MAUREY, rapporteur	66	Principe d'un « haut débit pour tous », dont les modalités sont renvoyées à un rapport de l'ARCEP.	Adopté
M. RETAILLEAU	21	Remise par l'ARCEP d'un rapport sur l'accès de tout abonné à un service « haut débit »	Sans objet
M. CAMANI	9	Réunion d'une conférence nationale pour la couverture numérique du territoire établissant un schéma national des infrastructures numériques/définition des notions de haut débit, très haut débit et montée en débit/fixation de seuils de couverture à partir desquels un territoire est réputé desservi	Retiré

Article 9

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Favorable à l'amendement n° 22 de Bruno Retailleau, qui pose des conditions à la montée en débit ainsi qu'à l'amendement n° 50 de Pierre Hérisson identique.

Les amendements identiques n°s 22 et 50 sont adoptés.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – L'amendement n° 10 de Pierre Camani et Michel Teston en réintégrant le financement de la montée en débit par le FANT aux zones dans lesquelles le coût de déploiement est le triple de la moyenne départementale m'apparaît trop restrictif en pratique.

L'amendement n° 10 est retiré.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – L'amendement n° 11 pose problème. Il évoque des « demandes d'aides des communes », alors que les maîtres d'ouvrage – terme employé par la proposition de loi – seront plutôt des intercommunalités, des syndicats mixtes, des départements ou des régions. Il ne précise pas qui détermine le seuil de 30 % des foyers qu'il retient pour caractériser les demandes prioritaires.

L'amendement n° 11 est retiré.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RETAILLEAU	22	Restriction du financement de la montée en débit par le FANT aux cas où les infrastructures déployées sont réutilisables pour le déploiement du très haut débit	Adopté
M. HÉRISSON	50	Idem	Adopté
M. CAMANI	10	Restriction du financement de la montée en débit par le FANT aux zones dont le coût de déploiement est le triple de la moyenne départementale	Retiré
M. CAMANI	11	Priorisation du financement par le FANT des projets de déploiement public de communes dont 30 % des foyers au moins ont exprimé le désir de s'abonner	Retiré

Article 10

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Je propose un avis défavorable aux amendements de suppression n°s 23 de M. Bruno Retailleau et 52 de Pierre Hérisson. Les schémas sont le document dans lequel les opérateurs et collectivités doivent planifier leurs projets respectifs, de façon à éviter les doublons que craignent les auteurs de ces amendements. Mon amendement n° 67 suit une recommandation de l'Autorité de la concurrence sur les conditions de mise en place des projets intégrés, dans le cadre de services d'intérêt économique général.

Les amendements n°s 23 et 52 ne sont pas adoptés.

L'amendement n° 67 est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RETAILLEAU	23	Suppression de l'article	Rejeté
M. HÉRISSON	52	Suppression de l'article	Rejeté

M. MAUREY, rapporteur	67	Restriction des subventions publiques de projets intégrés portés par les collectivités territoriales à ceux s'inscrivant dans le cadre de services d'intérêt économique général (SIEG)	Adopté
--	----	--	---------------

Article 11

M. Hervé Maurey, rapporteur. – L'amendement n° 24 de Bruno Retailleau et Pierre Hérisson propose, pour constater que les déploiements annoncés n'ont pas débuté, de substituer à l'ARCEP le comité national de gestion du fonds où siègent des opérateurs, qui seront donc juge et partie. Je préfère l'ARCEP.

M. Bruno Retailleau. – Les opérateurs sont en minorité dans ce fonds institué par la « loi Pintat », où les collectivités locales prédominent dans une proportion de trois pour un. Je préfère les élus à l'ARCEP.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Nous avons un régulateur, autant lui confier des pouvoirs de régulation !

M. Bruno Retailleau. – Essayons de forger un outil collectif ! Cet organisme va décider des subventions aux collectivités...

M. Pierre Hérisson. – C'est très important !

M. Bruno Retailleau. – Reconnaissez que ma proposition n'est pas illogique !

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Certes...

M. Bruno Retailleau. – Sagesse ?

M. Michel Teston. – Parlons-en !

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Je vous propose de le retirer, en m'engageant à examiner plus précisément la composition du comité, quitte à donner ultérieurement un avis favorable.

M. Bruno Retailleau. – Je vous propose de renforcer le rôle des élus dans ce comité où le Parlement pourra être représenté par un député et un sénateur et où les opérateurs sont ultra-minoritaires. Je veux bien attendre la séance.

M. Michel Teston. – Il est difficile de désavouer le rapporteur ; nous pouvons y réfléchir d'ici à la séance.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Je vous propose d'examiner d'ici à la séance la composition exacte du comité.

M. Bruno Retailleau. – Nous n'avons pas d'opposition de principe.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Pour l'instant, je préfère en rester là : retrait ou rejet.

M. Daniel Raoul, président. – Vous pourrez présenter à nouveau votre amendement en séance. Il nous incombe à présent d’adopter le texte de la commission.

L’amendement n° 24 n’est pas adopté.

L’amendement de coordination n° 68 est adopté.

L’article 11 est adopté est dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11			
Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
M. RETAILLEAU	24	Financement par le FANT de projets publics situés dans des zones dont les engagements de déploiement des opérateurs n’ont pas été respectés	Rejeté
M. MAUREY, rapporteur	68	Amendement de coordination avec l’article 3	Adopté

Article 12

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Cet article est très important. Il porte sur les sanctions imposées aux opérateurs lorsque leurs engagements ne sont pas tenus. Je suis défavorable aux amendements de suppression n°s 25 de Bruno Retailleau et 36 de Pierre Hérisson. Mon amendement n° 69 est de coordination.

M. Pierre Hérisson. – Les pouvoirs de l’ARCEP doivent être modifiés pour lui donner la capacité de sanctionner, ce qui n’est pas le cas aujourd’hui.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – C’est ce que fait l’article 12 !

M. Pierre Hérisson. – Ce n’est pas suffisant !

Les amendements n°s 25 et 36 sont rejetés.

L’amendement de coordination n° 69 est adopté.

L’article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12			
Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
M. RETAILLEAU	25	Suppression de l’article	Rejeté
M. HÉRISSON	36	Suppression de l’article	Rejeté

M. MAUREY, rapporteur	69	Attribution à l'ARCEP de pouvoirs de mise en demeure et de sanction pour obtenir le respect par les opérateurs des conventions annexées aux SDTAN	Adopté
------------------------------	----	---	---------------

Article 13

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Bruno Retailleau a déposé un amendement de suppression n° 26 et Pierre Hérisson un amendement identique n° 53. Cet article inscrit dans la loi le principe du basculement du réseau cuivre vers le réseau fibre. Mon amendement n° 70 supprime la phrase précisant qu'il se produira lorsque la fibre aura couvert 60 % du territoire national, afin de donner plus de souplesse et laisser les schémas définir l'échéance.

M. Bruno Retailleau. – Il n'y aura donc pas de switch-off ?

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Nous supprimons juste la phrase précisant que le basculement interviendra dès lors que le seuil de 60 % sera atteint.

M. Bruno Retailleau. – J'ai été rapporteur du texte sur l'extinction de l'analogique. Permettez-moi d'y voir une contradiction : le *switch-off* prévu dans le texte, comme pour le hertzien, donc sans réseau de suite, tue la montée en débit. L'ARCEP va définir, dans quelques semaines, comme les Allemands il y a plusieurs mois, le passage du XDSL au VDSL, soit de 30 à 50 Mbits. S'il y a *switch-off*, pourquoi financer la montée en débit ? C'est contradictoire !

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Non, car nous avons voté un amendement pour financer la montée en débit dès lors que la fibre est réutilisable.

M. Bruno Retailleau. – Nous savons qu'en 2025, la fibre n'arrivera pas partout en France. Cet article crée une confusion. Il contredit notre objectif. Je me suis battu pour que l'État accompagne, avec le grand emprunt, la montée en débit. Le switch-off sur le hertzien, qui est du domaine public, n'est pas comparable avec celui du réseau cuivre, qui est privé. Cela s'apparente à une expropriation. En droit et, politiquement, c'est contraire à la montée en débit que nous souhaitons.

M. Pierre Hérisson. – C'est le bon sens même !

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Ce n'est pas contradictoire, puisque nous finançons la montée en débit grâce à la fibre. Tout le monde considère la montée en débit comme une étape, et non comme une fin en soi. L'objectif est d'arriver au très haut débit en 2025. Si cette échéance, comme vous le dites et comme je le crains, n'est pas respectée, il faudra en prendre acte dans certains documents, y compris dans ce texte. Nous ne pouvons pas dire : « le très haut débit pour tous en 2025 », et ne pas prévoir de basculement.

M. Bruno Retailleau. – Le VDSL, c'est du très haut débit, de 30 à 40 Mbits. Nous serons bien contents de l'avoir, nous qui habitons à la campagne ! Nous avons deux approches : l'une est volontariste et révolutionnaire, l'autre est plus pragmatique. Le switch-off relève de la « lettre au père Noël ».

M. Philippe Leroy. – Nous avons erré dans le passé, en laissant entendre que les technologies pourraient tout faire. Dans les années 2000, c'étaient le satellite, les courants porteurs... Nous savons aujourd'hui que l'avenir des télécommunications repose pour 50 ans sur la fibre optique. Il faut être logique, à un moment donné, et supprimer les réseaux anciens, que les opérateurs ont intérêt à prolonger, en freinant le basculement. Si nous sommes convaincus, il faut y aller ! Allons vers la fibre optique !

Les amendements n^{os} 26 et 53 ne sont pas adoptés.

L'amendement n^o 70 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13			
Auteur	N^o	Objet	Sort de l'amendement
M. RETAILLEAU	26	Suppression de l'article	Rejeté
M. HÉRISSEON	53	Suppression de l'article	Rejeté
M. MAUREY, rapporteur	70	Suppression de l'automatisme du basculement du réseau « cuivre » vers le réseau « fibre » dès lors que ce dernier couvre 60 % du territoire couvert par un SDTAN	Adopté

Article additionnel avant l'article 14

M. Hervé Maurey, rapporteur. – L'amendement n^o 12 de Pierre Camani et Michel Teston propose la remise par l'ARCEP au Parlement d'un rapport sur les conséquences d'une séparation entre activités de gestion du réseau et fourniture de services. Favorable.

M. Bruno Retailleau. – Je ne le vote pas !

L'amendement n^o 12 portant article additionnel avant l'article 14 est adopté.

Article additionnel avant Article 14			
Auteur	N^o	Objet	Sort de l'amendement
M. CAMANI	12	Remise par l'ARCEP au Parlement d'un rapport sur les conséquences d'une séparation entre activités de gestion du réseau et fourniture de services	Adopté

Article 14

L'amendement n° 54 est retiré.

L'amendement rédactionnel n° 71 est adopté.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – L'amendement n° 13 de Pierre Camani et Michel Teston anticipe les conclusions du rapport prévu par l'amendement précédemment adopté. Retrait ou rejet.

L'amendement n° 13 est retiré.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HÉRISSEON	54	Suppression de l'article	Retiré
M. MAUREY, rapporteur	71	Amendement rédactionnel	Adopté
M. CAMANI	13	Séparation comptable des activités de réseau et de services chez les opérateurs intégrés, et obligation pour les opérateurs de réseau d'assurer l'interopérabilité et la neutralité de leur réseau	Retiré

Article 15

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Cet article traite du financement du fonds créé par l'adoption de la « loi Pintat ».

M. Charles Revet. – C'est très important !

M. Hervé Maurey, rapporteur. – ...Beaucoup avaient, à l'époque, souligné que ce fonds est un fonds sans fonds ! D'où la mission que m'a confiée le Premier ministre pour étudier les différentes modalités d'alimentation de ce fonds. Il me semble qu'il pourrait être abondé par des dotations d'État, mais je ne peux pas le rédiger ainsi sans me heurter à l'article 40. Je souhaite néanmoins que la question soit posée en séance. Le dispositif proposé par mon amendement n° 72 figure dans mon rapport au Premier ministre. Il s'agit d'une contribution de solidarité numérique de 75 centimes d'euros par mois sur les abonnements à internet fixe et à la téléphonie mobile.

Je suis en conséquence, défavorable aux amendements de suppression n°s 14 de Pierre Camani et Michel Teston, 27 de Bruno Retailleau et 43 de Pierre Hérisson.

M. Pierre Hérisson. – Le but de notre amendement est de débattre du sujet.

M. Bruno Retailleau. – Votre amendement crée une taxe nouvelle !

Mme Renée Nicoux. – Comme la TVA sociale !

M. Bruno Retailleau. – C'est autre chose !

M. Gérard Bailly. – Comment financer le raccordement des territoires ruraux et éloignés ? Les régions les plus pauvres n'y arriveront pas sans péréquation nationale. Sachant le nombre d'heures que les jeunes passent au téléphone – et pour dire quoi ? – la première économie à faire saute aux yeux : qu'ils appellent un peu moins, qu'ils disent un peu moins de bêtises ! Il faut trouver une solution de financement et droite ou gauche, ce n'est pas l'État qui y mettra des milliards !

M. Michel Teston. – Pour financer le FANT, il faut utiliser le produit des amendes liées au non-respect de leurs obligations par les opérateurs. C'est un moyen de ne pas instaurer de taxe tout en commençant à alimenter le fonds. Pouvons-nous taxer le cuivre ? La question se pose ! Nous ne pouvons pas accepter le texte en l'état.

Les amendements n^{os} 14, 27 et 43 sont adoptés.

L'amendement n^o 72 devient sans objet.

L'article 15 est supprimé.

Article 15			
Auteur	N^o	Objet	Sort de l'amendement
M. CAMANI	14	Suppression de l'article	Adopté
M. RETAILLEAU	27	Suppression de l'article	Adopté
M. HÉRISSEON	43	Suppression de l'article	Adopté
M. MAUREY, rapporteur	72	Dénomination nouvelle de la contribution de solidarité numérique et limitation de l'assiette aux services d'accès à internet et à la téléphonie mobile	Sans objet

Article 16

Les amendements de suppression n^{os} 15, 28 et 46 sont adoptés.

Les amendements n^{os} 73, 74 et 75 deviennent sans objet.

L'article 16 est supprimé.

Article 16			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CAMANI	15	Suppression de l'article	Adopté
M. RETAILLEAU	28	Suppression de l'article	Adopté
M. HÉRISSEON	46	Suppression de l'article	Adopté
M. MAUREY, rapporteur	73	Précision que la taxe sur les téléviseurs et les consoles de jeu instaurée par cet article porte sur les ventes d'appareils et non leur fabrication	Sans objet
M. MAUREY, rapporteur	74	Rédactionnel	Sans objet
M. MAUREY, rapporteur	75	Rédactionnel	Sans objet

Article additionnel après l'article 16

M. Hervé Maurey, rapporteur. – L'amendement n° 76 rectifié affecte au FANT le produit des sanctions financières acquittées par les opérateurs. Celui-ci sera très insuffisant pour assurer le financement du fonds, mais c'est un début... Il doit néanmoins être rectifié pour tenir compte des votes supprimant les articles 15 et 16.

L'amendement n° 76 rectifié portant article additionnel après l'article 16 est adopté.

Article(s) additionnel(s) après Article 16			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MAUREY, rapporteur	76	Affectation des sanctions financières acquittées par les opérateurs au fonds d'aménagement numérique du territoire	Adopté avec modification

Article 17

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Défavorable à l'amendement de suppression n° 48 de Pierre Hérisson et Bruno Retailleau. Nous sommes favorables à un financement plus adapté à la réalité du terrain.

L'amendement n° 48 est retiré.

L'article 17 est adopté sans modification.

Article 17			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HÉRISSON	48	Suppression de l'article	Retiré

Article 18

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Mon amendement n° 77 demande à l'ARCEP un rapport destiné à proposer des solutions pour ramener à des niveaux moindres la tarification des entreprises.

L'amendement n° 77 est adopté.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 18			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MAUREY, rapporteur	77	Amendement rédactionnel	Adopté

Article 19

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Mon amendement n° 78 est de suppression, identique au n° 39 de Bruno Retailleau et Pierre Hérisson. L'ARCEP a déjà rendu son rapport sur les coûts de la boucle locale cuivre de France Télécom et leur évolution dans le cadre de la transition du cuivre vers la fibre. Nous sommes un certain nombre à considérer que ses conclusions ne sont pas satisfaisantes. Philippe Leroy a tenu il y a quelques jours une réunion avec des économistes qui ont une analyse différente. J'ai proposé au président de notre commission d'organiser un débat public contradictoire avec l'ARCEP et des économistes.

M. Daniel Raoul, président. – Il nous faudrait un modérateur neutre.

M. Philippe Leroy. – Connaissant les calculs actuariels qui prévalent en matière de gestion des forêts, dont l'horizon est à très long terme, j'ai des doutes s'agissant de ceux concernant le réseau cuivre. S'agissant du débat sur le niveau de la redevance payée par tous les opérateurs pour utiliser ce réseau, je ne sais qui a tort ou raison ! L'ARCEP dit qu'il est correctement évalué, des économistes disent que non et les plus grands bureaux d'analyse comptable se sont penchés sur la question. Les simulations d'un professeur à la Sorbonne montrent qu'il y aurait surfacturation de la location de ce réseau à hauteur de 600 millions d'euros. Ceci suffirait pour alimenter le fonds chaque année et

nous n'aurions ainsi plus de souci à nous faire ! La suggestion d'organiser une table ronde me paraît bonne.

M. Daniel Raoul, président. – Le doute est le début de la vérité, comme la crainte est le début de la sagesse...

M. Philippe Leroy. – En tout cas, un débat serait utile !

M. Bruno Retailleau. – Dans la mesure où nous avons adopté le *switch-off*, il n'y aura plus de contentieux sur l'actualisation...

M. Philippe Leroy. – Bonne démonstration !

Les amendements n^{os} 39 et 78 sont adoptés.

L'article 19 est supprimé.

Article 19			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MAUREY, rapporteur	78	Suppression de l'article	Adopté
M. HÉRISSON	39	Suppression de l'article	Adopté

Article 20

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements n^{os} 29 et 33 proposant la suppression de l'article 20 qui mentionne parmi les axes de la politique d'aménagement rural, le déploiement prioritaire du très haut débit dans les zones rurales, en commençant par les zones d'activité et les services publics.

M. Michel Teston. – Pour notre part, nous avons précédemment retiré un amendement au motif que les questions dont il traitait étaient précisément abordées à l'article 20. Nous sommes donc hostiles à sa suppression.

M. Bruno Retailleau. – Il me semble contradictoire d'inscrire ce type de priorité nationale dans le code tout en voulant par ailleurs renforcer la responsabilité des élus sur chacun des territoires au travers des SDANT.

M. Jean-Jacques Mirassou. – Il a raison.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Mais l'on sait bien que les principaux problèmes ne se poseront pas dans les zones urbaines.

M. Bruno Retailleau. – Je retire l'amendement n° 29.

M. Pierre Hérisson. – Idem pour l'amendement n° 33.

Les amendements n^{os} 29 et 33 sont retirés.

L'article 20 est adopté sans modification.

Article 20			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RETAILLEAU	29	Suppression de l'article	Retiré
M. HÉRISSON	33	Suppression de l'article	Retiré

Article 21

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Je suis très étonné par l'amendement n° 45 de Pierre Hérisson qui propose la suppression du GIP dédié à l'harmonisation technique alors que celui-ci était demandé par tous.

M. Bruno Retailleau. – Il est retiré.

L'amendement n° 45 est retiré.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Mon amendement n° 79 propose de transformer le GIP en comité de pilotage : nous y sommes contraints par la menace du Gouvernement d'opposer l'article 40.

L'amendement n° 79 est adopté.

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 21			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HÉRISSON	45	Suppression de l'article	Retiré
M. MAUREY, rapporteur	79	Transformation du groupement d'intérêt public en comité de pilotage	Adopté

Article 22

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Alors que nous proposons que le rapport sur le programme national très haut débit soit rendu par le comité de pilotage du FANT, l'amendement n° 40 propose qu'il émane du Gouvernement, ce qui ne me semble pas souhaitable, ce dernier étant à la fois juge et partie.

L'amendement n° 40 n'est pas adopté.

L'article 22 est adopté sans modification.

Article 22			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HÉRISSON	40	Rapport du Gouvernement sur le programme national très haut débit	Rejeté

Article 23

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Les amendements n^{os} 30 et 44, identiques proposent la suppression de l'article 23 prévoyant que les SDTAN soient pris en compte dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et dans les plans locaux d'urbanisme (PLU), alors qu'il s'agit pourtant d'un dispositif très souple.

M. Bruno Retailleau. – Pourrait-on limiter cette prise en compte aux seuls SCOT qui, à la différence des PLU, ne constituent pas des documents d'urbanisme mais de planification et, à ce titre, ne contiennent pas de prescriptions.

M. Pierre Hérisson. – Cela ferait un risque de contentieux en moins.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Les PLU intègrent déjà un grand nombre d'éléments y compris la prise en compte de différents types de schémas.

M. Bruno Retailleau. – Mais le niveau de détail exigé par le PLU est trop élevé pour les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique et, en outre, la nécessité d'une prise en compte sera interprétée par l'administration comme constituant une véritable obligation.

M. Daniel Raoul, président. – Dans les dispositions des SCOT relatives aux zones d'aménagement ou aux zones d'activité, il faudra bien que la dimension numérique soit prise en compte.

M. Bruno Retailleau. – Mais qu'en sera-t-il des PLU ?

M. Daniel Raoul, président. – Je suis désolé de vous rappeler qu'il y a bien des prescriptions dans les SCOT.

M. Bruno Retailleau. – Au-delà de ces aspects techniques, quel est l'objectif ? S'agit-il de faciliter le développement des réseaux fixes ou des réseaux mobiles ?

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Les deux.

M. Bruno Retailleau. – Le schéma prévoira-t-il alors le lieu d'installation des antennes ?

M. Daniel Raoul, président. – Cette implantation est effectivement un élément dont il faudra tenir compte dans les différents projets d'aménagement.

M. Hervé Maurey, rapporteur. – Cette prise en compte est une bonne chose.

M. Bruno Retailleau. – Je l'entends bien mais je suis contre.

Les amendements n^{os} 30 et 44 ne sont pas adoptés.

L'amendement rédactionnel n^o 80 adopté.

L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 23			
Auteur	N^o	Objet	Sort de l'amendement
M. RETAILLEAU	30	Suppression de l'article	Rejeté
M. HÉRISSON	44	Suppression de l'article	Rejeté
M. MAUREY, rapporteur	80	Amendement rédactionnel	Adopté

Article additionnel avant l'article 24

M. Hervé Maurey, rapporteur. – L'amendement n^o 32 relatif aux communications électroniques outre-mer reprend une disposition de la proposition de loi de notre ancien collègue Jean-Paul Virapoullé. J'en demande le retrait dans la mesure où la présente proposition de loi, faisant suite à mon rapport, s'est délibérément limitée à l'hexagone dans la mesure où un autre rapport spécifique aux territoires ultra-marins avait été confié à notre ancien collègue.

M. Daniel Raoul, président. – La configuration des réseaux outre-mer est effectivement très différente de celle de la métropole.

M. Serge Larcher. – Oui, très différente.

L'amendement n^o 32 n'est pas adopté.

Article(s) additionnel(s) avant Article 24			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MAGRAS	32	Mise à disposition en outre mer des réseaux de communications électroniques et séparation entre les activités d'opérateur et d'exploitant de réseau	Rejeté

Article 24

L'amendement n° 38 est retiré.

L'amendement rédactionnel n° 81 est adopté.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 24			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HÉRISSON	38	Suppression de l'article	Retiré
M. MAUREY, rapporteur	81	Rédactionnel	Adopté

L'article 25 est adopté sans modification.

L'ensemble de la proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

ANNEXE II
AVIS N° 12-A-02 DU 17 JANVIER 2012 DE L'AUTORITÉ DE LA
CONCURRENCE RELATIF À UNE DEMANDE D'AVIS DE LA
COMMISSION DE L'ÉCONOMIE

L'Autorité de la concurrence (commission permanente) ;

Vu la lettre enregistrée le 8 septembre 2011 sous le numéro 11/0084 A, par laquelle la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat a sollicité l'avis de l'Autorité de la concurrence ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce ;

Vu le code des postes et des communications électroniques ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance du 19 décembre 2011 ;

Les représentants de l'AVICCA, du Conseil régional d'Auvergne, du Syndicat mixte Ardèche Drôme Numérique, d'Alliance TICS, de la société France Télécom, du commissariat général à l'investissement et de l'ARCEP entendus sur le fondement de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Le représentant de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat ayant été régulièrement convoqué ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

1. Par lettre en date du 8 septembre 2011 enregistrée sous le numéro 11/0084 A, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat a sollicité, sur le fondement de l'article L. 461-5 du code de commerce, l'avis de l'Autorité de la concurrence sur les questions de concurrence que soulève l'intervention des collectivités territoriales dans le déploiement de la fibre optique.
2. Cette demande d'avis se situe dans le contexte du programme national « très haut débit » (PNTHD), lancé par le Gouvernement pour favoriser le déploiement du très haut débit, notamment en fibre optique, sur l'ensemble du territoire. A la demande du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministre chargé de l'industrie, l'Autorité de la concurrence a rendu un avis n° 10-A-07 du 17 mars 2010 sur le PNTHD.
3. Dans sa saisine, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat s'interroge sur la possibilité pour les collectivités d'intervenir dans le déploiement de la fibre optique au travers de « projets intégrés » couvrant à la fois des zones rentables et non rentables, en vue d'établir une péréquation.
4. Après avoir présenté le contexte de la demande d'avis la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat (I), l'Autorité de la concurrence examinera le régime applicable en matière d'aides d'État et son application possible aux projets intégrés (II). Le présent avis sera également l'occasion pour l'Autorité de se pencher sur les enjeux concurrentiels entourant l'intervention des collectivités territoriales en matière de déploiement des réseaux à très haut débit et de formuler des recommandations à ce sujet (III).

I. Présentation

5. En France, la paire de cuivre du réseau téléphonique de France Télécom est le principal réseau de boucle locale (dernier maillon du réseau jusqu'à l'abonné) utilisé pour la fourniture de services d'accès à Internet haut débit par le biais de la technologie DSL. Au 30 septembre 2011, 22,4 millions de foyers ou entreprises étaient abonnés à Internet à haut débit, dont plus de 20 millions avec la technologie DSL¹.
6. Depuis quelques années, plusieurs opérateurs français investissent dans de nouveaux réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné (FTTH pour *fibre to the home*), qui permettent de dépasser les limites physiques de la paire de cuivre et de fournir des services d'accès à Internet à des débits très élevés (de l'ordre de 100 Mb/s). Au 30 septembre 2011, la France comptait 175 000 abonnements au très haut débit par un réseau FTTH.
7. La fibre optique est déjà largement et couramment utilisée dans les réseaux de transport et de collecte ainsi que dans certaines boucles locales dédiées à des entreprises ou à des zones d'activités économiques. Mais le déploiement de la fibre optique auprès de l'ensemble des foyers et entreprises françaises constitue un

¹ ARCEP, *observatoire trimestriel des marchés de détail des communications électroniques (services fixes haut et très haut débit) en France.*

chantier d'une ampleur considérable, dont le coût total (incluant les raccordements finaux) est estimé à une trentaine de milliards d'euros.

A. La régulation sectorielle

8. Le cadre législatif et réglementaire mis en place pour le déploiement de la fibre comporte plusieurs volets. En premier lieu, en vertu de sa compétence de régulation *ex ante*, le régulateur sectoriel, l'ARCEP, a imposé dès 2008 des mesures de régulation « asymétriques », c'est-à-dire portant uniquement sur l'opérateur historique, France Télécom, et obligeant ce dernier à donner accès à ses fourreaux de génie civil. Ces infrastructures, essentiellement installées lors du déploiement des réseaux du téléphone et du câble, ne sont que partiellement occupées. L'objectif de cette régulation est de permettre à l'ensemble des opérateurs d'y déployer de la fibre optique¹. Elle a plus récemment été élargie aux poteaux afin de permettre le déploiement de la fibre optique en aérien².
9. En deuxième lieu, la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a instauré des mesures pour faciliter le déploiement de la fibre dans les immeubles et permettre aux habitants de choisir leur fournisseur de services très haut débit sans être captifs de l'opérateur ayant installé la fibre dans l'immeuble (ci-après « l'opérateur d'immeuble »). A cette fin, la loi a instauré un principe de « mutualisation », entre opérateurs, instaurant un partage de la fibre installée dans les immeubles et à proximité, et confié à l'ARCEP une nouvelle compétence de régulation « symétrique », c'est-à-dire s'appliquant à l'ensemble des opérateurs, pour mettre en œuvre et faire respecter ce principe.
10. En application de ces dispositions, l'ARCEP a adopté plusieurs décisions réglementaires³, qui définissent un cadre différencié sur le territoire en fonction de la densité de population. Le régulateur identifie tout d'abord des zones très denses correspondant à une liste de 148 communes⁴, qui sont définies comme les communes à forte concentration de

¹ *Décision n° 2008-0835 du 24 juillet 2008 de l'ARCEP portant sur la définition du marché pertinent de gros des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur sur ce marché.*

² *Décision n° 2011-0668 en date du 14 juin 2011 portant sur la définition du marché de gros pertinent des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur sur ce marché.*

³ *Décision n° 2009-1106 du 22 décembre 2009 précisant, en application des articles L. 34-8 et L. 34-8-3 du CPCE, les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique et les cas dans lesquels le point de mutualisation peut se situer dans les limites de la propriété privée.*

Décision n° 2010-1312 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 14 décembre 2010 précisant les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique sur l'ensemble du territoire à l'exception des zones très denses.

⁴ *Annexe I de la décision n° 2009-1106 de l'ARCEP en date du 22 décembre 2009 précisant, en application des articles L. 34-8 et L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques, les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique et les cas dans lesquels le point de mutualisation peut se situer dans les limites de la propriété privée.*

population, pour lesquelles, sur une partie significative de leur territoire, il est économiquement viable pour plusieurs opérateurs de déployer leurs propres infrastructures, en l'occurrence leur réseau de fibre optique, au plus près des logements. Dans ces zones très denses, l'accès à la fibre de l'immeuble se fait en un « point de mutualisation », qui est généralement situé au pied de celui-ci ou à proximité immédiate, chaque opérateur étant supposé pouvoir déployer un réseau en fibre optique horizontal dans les rues, en s'appuyant notamment sur les infrastructures de génie civil de France Télécom.

11. En dehors de ces zones très denses, la boucle locale en fibre optique constitue en principe un monopole naturel. C'est pourquoi la régulation mise en place par l'ARCEP dans ces zones organise le déploiement d'un réseau qui a vocation à être utilisé par tous les opérateurs sur une zone donnée, en encadrant son architecture technique, en posant les conditions nécessaires à la coordination entre les déploiements des opérateurs et en favorisant la participation du plus grand nombre d'opérateurs au financement du réseau. La régulation mise en place prévoit ainsi que parmi les modalités de l'accès à son réseau, l'opérateur d'immeuble doit proposer au niveau du point de mutualisation, outre une offre de location à la ligne, un droit d'usage pérenne et amortissable sur les lignes reliées à ce point. Cette dernière forme d'accès doit permettre une forme de co-investissement avec l'opérateur client, au moment du déploiement initial (*ab initio*) mais également plus tard (*a posteriori*). France Télécom a été la première à publier son offre¹, permettant ainsi la conclusion d'accords de cofinancement, notamment avec Iliad, le 21 juillet 2011 ou plus récemment avec SFR.

B. L'intervention des collectivités territoriales en matière d'aménagement numérique des territoires

12. Depuis la loi du 10 juillet 2004, codifiée à l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les collectivités peuvent établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques. L'action des collectivités doit se faire, d'une part, dans le respect le principe d'égalité et de libre concurrence et, d'autre part, en cohérence avec les réseaux d'initiative publique, qui sont les réseaux physiques construits par les collectivités. L'intervention des collectivités se fait prioritairement au niveau des infrastructures et du marché de gros sur lequel les clients sont les opérateurs privés actifs sur le marché de détail. Cette disposition ne permet aux collectivités de fournir des services de communications électroniques aux utilisateurs finals qu'à la condition d'avoir constaté une insuffisance d'initiatives privées.
13. Depuis la mise en œuvre de cette disposition législative, l'action des collectivités en tant qu'opérateur s'est largement diffusée et mise en œuvre. Les collectivités ont participé au développement du haut débit en France en accélérant et en approfondissant le dégroupage de la boucle locale cuivre par les opérateurs alternatifs, à travers le déploiement de réseaux de collecte en fibre optique permettant

¹ Offre d'accès en dehors de la zone très dense à la partie terminale des lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique de France Télécom : http://www.orange.com/fr_FR/reseaux/documentation/att00016987/Offre_cablage_FTTH_du_26092011.pdf

de s'affranchir de ceux de l'opérateur historique. Elles ont aussi contribué à raccorder des zones d'activité pour fournir aux entreprises locales des services de capacité plus compétitifs, ainsi qu'à couvrir les zones blanches du haut débit en utilisant différentes technologies, filaires ou hertziennes.

14. La loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique a complété le cadre issu de la loi de 2004. La loi a d'abord mis en place des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN). Elaborés à l'initiative des collectivités territoriales, ils doivent donner une vision de la couverture du territoire en réseaux de nouvelle génération à l'échelle d'un département ou d'une région. Les SDTAN s'articulent avec les stratégies de cohérence régionale d'aménagement numérique (SCORAN) mises en œuvre par les préfets de région, en application de la circulaire du Premier ministre du 31 juillet 2009, et qui permettent de partager une politique en matière d'aménagement numérique entre l'ensemble des collectivités et les services déconcentrés de l'État sur le territoire d'une région.
15. La loi du 17 décembre 2009 a également créé un fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT), qui doit contribuer au financement des travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique.
16. De nombreuses collectivités territoriales ont entamé des projets de déploiement de réseaux à très haut débit, à des degrés d'avancement très divers. Ces interventions publiques revêtent des formes juridiques variées : régie (ex : Pays Chartrain), contrat de partenariat public privé (ex : Région Auvergne), délégation de service public (ex : communauté d'agglomération de Seine-Essonne, département des Hauts-de-Seine). L'ARCEP recense, fin novembre 2011, 31 projets FTTH lancés par les collectivités représentant plus de 1,5 million de prises.

C. Le programme national très haut débit (PNTHD)

• Le dispositif du PNTHD

17. Le Président de la République a fixé pour objectif de couvrir 70 % de la population en très haut débit d'ici 2020 et 100 % d'ici 2025¹. Pour répondre à cet objectif, le Gouvernement a lancé, en juin 2010, le PNTHD. Le démarrage de ce programme est financé, dans le cadre du programme d'Investissements d'avenir (Grand emprunt), par le fonds national pour la société numérique (FSN), qui préfigure en quelque sorte le FANT².
18. Le programme national est articulé autour de deux phases : une première phase de lancement, qui a été menée entre août 2010 et septembre 2011, et une phase de mise

¹ Discours de clôture des Assises des territoires ruraux, 9 février 2010.

² Afin de préparer ce déploiement, le Gouvernement a décidé à l'occasion du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010 que le FANT serait amorcé grâce à une partie des fonds – 2 milliards d'euros – du programme d'Investissements d'avenir dédiés au déploiement des infrastructures numériques hors zones très denses.

en œuvre engagée en juillet 2011. La première phase, (juillet 2010-février 2011), a amené le Gouvernement à solliciter les opérateurs dans le cadre d'un appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII) visant à recenser les projets de déploiement à 5 ans de réseaux FTTH des opérateurs en dehors des zones très denses et ne nécessitant pas de subventions publiques. En réponse à cet appel, 6 opérateurs - France Télécom, SFR, Iliad, Covage, Alsatis et Ezya - ont manifesté leur intention d'engager des déploiements sur un total de plus de 3 400 communes (« la zone AMII »).

19. Certains de ces projets de déploiement se recoupant, les sociétés France Télécom et SFR ont annoncé le 15 novembre 2011 avoir conclu un accord pour le déploiement de la fibre optique au-delà des zones très denses¹. Cet accord a été précédé d'un échange entre le Commissaire général à l'investissement (CGI), en charge du programme d'investissements d'avenir, et le président de l'Autorité de la concurrence, afin d'assurer que les conditions de coordination des opérateurs respectent les règles de concurrence.
20. La première phase du PNTHD prévoyait également la mise en œuvre de projets pilotes FTTH, associant les collectivités locales et des opérateurs afin de permettre le déploiement rapide, à titre expérimental, de réseaux d'envergure géographique limitée en dehors des zones très denses. Six projets ont été sélectionnés (Issoire, Chevry-Cossigny, Aumont-Aubrac, Sallanches, Saint-Lô et Mareuil) et ont permis de dégager un certain nombre de bonnes pratiques publiées dans un recueil le 12 décembre 2011 par les services du CGI².
21. La seconde phase du PNTHD, relative à la mise en œuvre du programme, comporte trois volets :
 - un volet « investissements privés » (anciennement « volet A »), abondé de 1 milliard d'euros et destiné à renforcer la capacité d'investissement des opérateurs, sous forme de prêts pour les initiatives ayant fait l'objet d'une manifestation d'intentions d'investir ;
 - un volet « réseaux d'initiative publique » (anciennement « volet B ») concernant les projets de collectivités territoriales, lancé au mois de juillet 2011 et doté de 900 millions d'euros ;
 - un volet de soutien à un projet de recherche et développement de technologies satellitaires de nouvelle génération dédiées à l'accès Internet très haut débit (anciennement « volet C »), doté de 100 millions d'euros.
22. Les projets de collectivités souhaitant bénéficier d'une aide doivent répondre à un ensemble de critères définis dans le cahier des charges de l'appel à projets PNTHD dédié aux réseaux d'initiatives publiques³. La demande de subvention doit notamment porter sur des territoires n'ayant pas fait l'objet de manifestations

¹ http://www.orange.com/fr_FR/presse/communiqués/cp111115fr.jsp

² <http://investissement-avenir.gouvernement.fr/content/bilan-des-projets-pilotes-de-fibre-optique-dans-les-zones-les-moins-denses-du-territoire-et->

³ http://territoires.gouv.fr/sites/default/files/aap_pnthd_rip.pdf

d'intention d'investir de la part des opérateurs¹.

23. La circulaire du Premier ministre du 16 août 2011 prévoit à cet égard la création d'une commission consultative régionale pour l'aménagement numérique du territoire (CCRANT) associant les collectivités, les services de l'État et les opérateurs. Elle a pour objet de permettre aux opérateurs de communications électroniques de confirmer et de préciser aux collectivités les intentions de déploiement communiquées dans le cadre de la mise en œuvre du PNTHD et aux collectivités de vérifier la cohérence et la crédibilité de ces engagements.

- Les débats autour du PNTHD

24. Le rapport d'information de M. Hervé Maurey pour le compte de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat sur la couverture numérique du territoire de juillet 2011 relève : « *l'esprit général du PNTHD est donc bien d'appuyer en priorité des initiatives privées et de chercher à éviter absolument la superposition de deux projets - l'un public, l'autre privé - sur une même portion de territoire. D'un point de vue financier, ne seront ainsi aidés que les projets de collectivités situés en-dehors des zones que les opérateurs s'engagent à couvrir, ou qu'ils n'auront pas couvertes dans les huit ans à dix ans au plus tard. Il n'y aura donc pas de financements pour les collectivités dans les zones où les opérateurs ont annoncé leur déploiement. Ceci constitue un réel problème pour les collectivités qui, soit obtiendront des aides publiques mais dans des zones très coûteuses à desservir, soit souhaiteront couvrir des zones rentables - en même temps que des zones non rentables, afin de réaliser une péréquation financière - mais seront alors privées de toute subvention* »².
25. Par ailleurs, sept collectivités et regroupements de collectivités ont publié en août 2011 un mémorandum et des propositions d'actions invitant à « *replacer les collectivités au cœur de l'aménagement numérique* »³. Le mémorandum préconise la reconnaissance d'un statut d'« *opérateur d'opérateurs* », celle d'un droit à la réalisation de projets intégrés « *qui associent dans un même déploiement des zones rentables et des zones non rentables* ». Le document propose d'imposer aux opérateurs, suite à leurs déclarations d'intention d'investissement en zone AMII, « *a minima les mêmes obligations* » que celles pesant sur les collectivités, ou encore de rendre le SDTAN « *obligatoire et opposable à l'ensemble des acteurs privés et publics* ».
26. Certaines de ces demandes ont été reprises dans une proposition de loi déposée par les sénateurs Hervé Maurey et Philippe Leroy, présentée le 17 novembre 2011 au

¹ L'article 24 de la loi du 17 décembre 2009 prévoit en effet que « (...) le fonds d'aménagement numérique des territoires peut attribuer, sur demande, des aides aux maîtres d'ouvrage des travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les schémas directeurs d'aménagement numérique lorsque les maîtres d'ouvrage établissent [...] que le seul effort, y compris mutualisé, des opérateurs [...] ne suffira pas à déployer un réseau d'infrastructures de communications électroniques en très haut débit ».

² Rapport d'information fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat sur la couverture numérique du territoire, juillet 2011, p. 57.

³ <http://maitrisernotreamenagementnumerique.wordpress.com/>

Sénat et destinée « à assurer un véritable "haut débit pour tous", à améliorer la mesure de couverture en téléphonie mobile et à rendre efficient le mode de déploiement choisi pour la couverture de notre territoire en très haut débit ». L'Autorité tient à souligner qu'elle n'est pas saisie pour avis de cette proposition de loi. Mais elle en rappelle ci-après le contenu, qui éclaire le contexte de la demande d'avis reçue du Sénat.

27. La proposition de loi prévoit notamment :

- de faire des SDTAN la base d'une contractualisation, sous l'autorité de l'Etat, entre les collectivités territoriales et les opérateurs, afin que ces derniers soient réellement liés par leur contenu et leurs propres engagements concernant la couverture en très haut débit (article 3) ;
- de mettre en place un véritable haut débit pour tous en reconnaissant à toute personne un « droit au haut débit opposable » garanti par l'Etat, sur la base d'un débit symétrique de 2 Mbit/s en 2012 et 8 Mbit/s en 2015 (article 8) ;
- de rendre la montée en débit sur tout type de réseaux éligible au FANT dans les cas où l'arrivée du très haut débit ne constitue pas une « porte de sortie par le haut » à court terme (article 9) ;
- de permettre le financement public national des « projets intégrés » des collectivités, portant pour partie sur une zone non rentable, pour partie sur une zone rentable, à condition que ne soient subventionnées que les zones non rentables de ces projets (article 10) ;
- d'ouvrir aux collectivités la possibilité de bénéficier du financement public national dans les zones que les opérateurs devaient couvrir dans les trois ans, selon les prévisions contractuelles découlant des SDTAN, en cas de carence établie par l'ARCEP à l'issue de ce délai (article n° 11) ;
- de donner à l'ARCEP la compétence et les moyens de contrôler et sanctionner le respect des engagements pris par les opérateurs sur la base des SDTAN (article 12) ;
- d'intégrer dans les SDTAN la date à laquelle aura lieu le basculement du premier type de réseau vers le second (article 13) ;
- de créer un statut d'opérateur d'opérateurs (article 14).

D. La demande d'avis du Sénat

28. Dans sa saisine, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat rappelle le découpage du territoire en « trois zones – outre la zone très dense que l'initiative privée devrait normalement permettre de couvrir – dont les modalités de soutien public varient :

- une zone rentable pouvant faire l'objet d'un label assorti d'un soutien non subventionnel de l'État aux opérateurs (« volet A » du PNTHD) ;
- une zone a priori non rentable où les collectivités peuvent recevoir un soutien subventionnel de l'État (« volet B ») ;
- tout le reste du territoire, pouvant faire l'objet d'un soutien de l'État pour assurer une couverture systématique (« volet C »).

La saisine relève que « de nombreux parlementaires ont fait part de leurs inquiétudes sur les modalités retenues par le Gouvernement pour le déploiement du très haut débit en France dans le cadre de ce plan.

Les critiques se concentrent notamment sur les limites excessives imposées à l'intervention publique, les collectivités locales se voyant trop souvent opposer une interprétation extrêmement stricte des règles de la concurrence ».

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat consulte l'Autorité « afin d'avoir une vision indépendante et plus précise de la réalité des contraintes juridiques nationales et européennes que le droit de la concurrence exerce sur le déploiement et sur le financement public des réseaux très haut débit et des infrastructures associées, et notamment sur les marges d'action des collectivités territoriales » et invite plus particulièrement l'Autorité à :

- « étudier les modalités d'intervention et de subvention aujourd'hui compatibles avec ce cadre juridique contraint ;
- mettre en évidence les obstacles que représente la réglementation en vigueur en matière d'aides d'État pour le financement public des réseaux en fonction de l'intensité concurrentielle des opérateurs dans les zones considérées ;
- suggérer des adaptations juridiques compatibles avec le droit européen de la concurrence permettant aux collectivités publiques de mieux assurer les objectifs de couverture numérique du territoire ».

II. Les règles relatives aux aides d'État en matière de déploiement des réseaux d'initiative publique très haut débit

29. L'Autorité est interrogée sur le point de savoir s'il est possible pour une collectivité territoriale, au regard des règles de concurrence, d'intervenir au travers d'un projet public subventionné si ce projet couvre, entre autres, des zones rentables. C'est donc sur une question relative au régime communautaire des aides d'Etat, pour l'application duquel l'Autorité de la concurrence n'est pas juridiquement compétente, que porte la demande d'avis du Sénat. Aussi, les développements qui suivent constituent-ils pour l'essentiel une présentation des textes communautaires applicables et ne préjugent aucunement des décisions qui pourraient, *in fine*, être adoptées par la Commission européenne sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne.
30. A titre introductif, il faut noter que la Commission européenne s'est récemment prononcée, dans la décision N 330/2010 du 19 octobre dernier, sur le volet B du Programme national très haut débit, à la suite de la notification du gouvernement français intervenue le 22 juillet 2010. Dans sa décision, la Commission a considéré que la mesure qui lui avait été notifiée était compatible avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107(3)c du TFUE. Pour autant, les questions étudiées dans cette procédure n'ont pas porté sur les points suivants :
 - les volets A et C du programme national très haut débit n'ont pas été notifiés à la Commission et n'ont donc pas été abordés dans la décision ;

- la question du soutien de « projets intégrés » (un projet intervenant de manière combinée dans une zone rentable au titre du volet A et dans une zone non rentable au titre du volet B), ne rentre pas dans le champ de la notification.
31. Avant de se pencher sur la question spécifique des projets intégrés (C), il convient de rappeler le cadre général du régime juridique des aides d'Etat (A) et d'exposer les règles plus particulièrement définies par la Commission en cas d'intervention en matière de haut et très haut débit (B).

A. Le régime des aides d'Etat

32. Si l'intervention publique sous forme d'aide d'Etat est par principe interdite par le Traité de fonctionnement de l'Union européenne, toute forme de subvention publique n'est évidemment pas proscrite, y compris sur les marchés ouverts à la concurrence. L'intervention publique peut constituer un outil efficace pour réaliser des objectifs d'intérêt général, en particulier pour corriger des défaillances du marché. De la même manière, une intervention publique peut être pertinente si les marchés apportent des solutions performantes mais qui sont malgré tout jugées peu satisfaisantes au niveau du fonctionnement du marché. Le cadre communautaire relatif aux aides d'Etat vise à s'assurer que les aides publiques ne supplantent pas pour autant les initiatives du marché, en particulier dans les situations où les opérateurs du marché choisiraient normalement d'investir ou dans lesquels ils ont déjà investi.
33. Dans ce cadre, il convient de distinguer les interventions publiques qui constituent, sur un plan juridique, des aides d'Etat, et qui sont donc en principe contraires aux règles du Traité (1), des modes d'intervention publique qui ne sont pas des aides d'Etat, telle que l'intervention en qualité d'investisseur avisé et la compensation d'un service d'intérêt économique général fourni par une entreprise désignée (2).

1. Les aides d'Etat

34. L'article 107, paragraphe 1, du TFUE (ancien article 87, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne) dispose : « *Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».
35. Il ressort de la pratique décisionnelle que la notion d'aide d'Etat recouvre toute mesure remplissant les conditions cumulatives suivantes :
- la mesure est financée au moyen de ressources publiques ;
 - elle apporte un avantage économique aux entreprises ;
 - l'avantage est sélectif et fausse ou menace de fausser la concurrence ;
 - et elle affecte les échanges intracommunautaires.
36. Le principe de la prohibition des aides d'État posé par l'article 107, § 1 TFUE n'exclut cependant pas l'existence d'aides d'État compatibles avec le marché commun qui sont notamment énumérées de manière limitative aux § 2 et 3 de ce

même article¹. La compatibilité ou l'incompatibilité des aides d'État au regard de l'article 107, § 1 TFUE relève de l'appréciation de la Commission et de la Cour de justice de l'Union européenne².

37. L'aide peut en particulier s'inscrire dans le cadre d'un règlement communautaire d'exemption ou d'un régime déjà approuvé. La Commission peut exempter de notification, par voie de règlement, certaines catégories d'aides aux entreprises. La Commission a ainsi déjà adopté plusieurs règlements de ce type, comme par exemple les règlements portant sur les aides *de minimis*. Il s'agit d'une exemption relative aux aides d'importance mineure accordées à une entreprise, qui prévoit que ces aides n'ont pas à être notifiées si un certain seuil, par entreprise, au niveau national, et sur une certaine période n'est pas dépassé.
38. Il est possible de notifier un régime d'aide spécifique qui n'entre pas dans le champ d'application d'un régime déjà notifié ou exempté. Ce régime d'aide spécifique doit respecter les encadrements et les lignes directrices adoptés par la Commission.
39. Le paragraphe 3 (c) de l'article 107 TFUE précise que les « *aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun* » sont compatibles avec le traité. La Commission opère une analyse au cas par cas sur la base de ces éléments.

2. Les principales modalités d'intervention ne constituant pas une aide d'État

a) Intervention en qualité d'investisseur avisé

40. Si la puissance publique intervient par le biais d'une prise de participation ou d'un apport de capitaux dans une entreprise appelée à réaliser le projet, il y a lieu d'apprécier si cet investissement comporte un élément d'aide d'État. L'article 345 du Traité prévoit que « *les [présents] traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les États membres* ». Selon la jurisprudence de la CJUE, il résulte du principe de l'égalité de traitement que les capitaux mis à la disposition d'une entreprise, directement ou indirectement, par l'État, dans des circonstances qui correspondent aux conditions normales du marché, ne peuvent être qualifiés d'aides d'État.
41. En revanche, lorsqu'une prise de participation ou des apports de capitaux par un investisseur public ne présentent pas de perspectives suffisantes de rentabilité, même à long terme, une telle intervention doit être considérée comme une aide au sens de l'article 107 du traité, et sa compatibilité avec le marché commun doit donc être appréciée au regard des seuls critères prévus par cette disposition³.

¹ L'article 107, § 2 énumère les aides qui « sont compatibles avec le marché intérieur » ; l'article 107, § 3 traite des aides qui « peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur ».

² cf. TPICE, 27 février 1997, T-106/95, FFSA et autres c/ Commission des Communautés européennes, préc. ; CJCE, 25 mars 1998, C-174/97, FFS et autres c/ Commission des Communautés européennes, Rec. CJCE, p. 1303.

³ Affaire C-303/88, Italie/Commission, points 20-22, Recueil 1991, p. I-1433

b) Compensation d'un service d'intérêt économique général

42. La question de l'encadrement des services publics au niveau communautaire a longtemps fait débat. Jusqu'à l'arrêt fondateur de la Cour de justice dans l'affaire *Altmark* en 2003¹, il existait une incertitude sur la question de savoir si l'octroi, par une autorité publique, de compensations pour la prestation d'un service d'intérêt économique général (SIEG) entrainait dans le champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, et constituait de ce fait une aide d'État.
43. Par cet arrêt, la Cour a considéré que dans le domaine des SIEG, une compensation ne constitue pas une aide d'État si elle ne fait que compenser les coûts nets liés à l'exécution de telles obligations de service public. La Cour a défini les quatre conditions qui doivent être remplies pour démontrer que des compensations de SIEG ne constituent pas des aides d'État :
- premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies ;
 - deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis, de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes ;
 - troisièmement, la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable ;
 - quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise chargée de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée des moyens nécessaires, aurait encourus pour exécuter ces obligations en tenant compte des recettes relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.
44. Indépendamment de la question de la compensation, les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation pour définir ce qu'ils qualifient de service d'intérêt économique général. En principe, pour qu'une activité puisse être considérée comme un SIEG, elle devrait présenter certaines caractéristiques spécifiques par rapport à des activités économiques ordinaires. La définition de tels services ou missions par un État membre peut être remise en question par la Commission en cas d'erreur manifeste d'appréciation.
45. Afin d'offrir davantage de sécurité juridique aux autorités publiques et aux opérateurs économiques, la Commission a adopté en 2005 un ensemble d'instruments juridiques connu sous le nom de « paquet SIEG ». Le paquet précise les cas dans

¹ *Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Rec. 2003 p. I-7747)*

lesquels une aide d'État accordée en vue du financement d'un SIEG est compatible avec le traité. Le paquet se compose de trois instruments couramment appelés la « décision sur les SIEG »¹, l'« encadrement sur les SIEG »² et la « directive sur la transparence »³.

46. Il convient de souligner que ce dispositif a fait l'objet récemment d'une révision à l'initiative de la Commission. Après avoir rendu public à la mi-septembre 2011 quatre projets de texte visant à revoir les règles relatives aux aides d'État sur les services d'intérêt économique général, la Commission a adopté le 20 décembre 2011 trois de ces textes :
- la communication C(2011) 9404 relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général ;
 - la communication C(2011) 9406 précisant l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public ;
 - la décision C(2011) 9380 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.
47. Seule l'adoption du règlement *de minimis* spécifique aux SIEG a été repoussée au printemps 2012 et devrait faire l'objet, entre-temps, d'une nouvelle consultation publique.

B. L'encadrement spécifique défini par la Commission pour l'intervention publique dans les réseaux de communications électroniques à haut et très haut débit

48. La Commission européenne a adopté fin 2009 des « lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit ». Cette publication s'inscrit dans la stratégie Europe 2020 (« EU2020 »)⁴, qui a souligné l'importance du déploiement du haut débit pour promouvoir l'insertion sociale et la

¹ Décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE (soit, à présent, l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 312 du 29.11.2005, p. 67).

² Encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public, JO C 297 du 29.11.2005, p. 4.

³ Directive 2005/81/CE de la Commission du 28 novembre 2005 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises, désormais codifiée dans la directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises (JO L 318 du 17.11.2006, p. 17).

⁴ EUROPE 2020: une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Voir: http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm.

compétitivité de l'UE et a également fixé des objectifs ambitieux pour le développement du haut débit. En 2010, la Commission européenne a lancé la « stratégie numérique » (*digital agenda*)¹, l'une des initiatives phare de la stratégie EU2020, réaffirmant ainsi l'objectif d'EU2020 consistant à mettre le haut débit de base à la disposition de tous les Européens d'ici à 2013 et de faire en sorte que, d'ici à 2020, tous les Européens aient accès à des vitesses de connexion bien supérieures, de plus de 30 Mbps, et 50 % au moins des ménages aient une connexion internet de plus de 100 Mbps.

49. Selon la Commission, les investissements nécessaires à la réalisation de ces objectifs sont considérables : ils seraient de l'ordre de 60 milliards d'euros pour le premier et de 270 milliards pour le second. Si ces investissements devraient être principalement assurés par les opérateurs commerciaux, la Commission estime toutefois que les objectifs ambitieux de la stratégie EU2020 et de la stratégie numérique ne peuvent être atteints sans une utilisation pertinente des fonds publics². Selon la Commission, le financement public et les aides d'État seront donc importants pour compléter les investissements privés et étendre le haut débit et la couverture par les réseaux d'accès de nouvelle génération permettant un accès à très haut débit aux zones où les opérateurs du marché sont peu susceptibles de réaliser des investissements commerciaux dans un avenir proche.
50. Il convient de noter que les dispositions finales des lignes directrices relatives au haut débit prévoient que celles-ci doivent être réexaminées au plus tard trois ans après leur publication, soit à l'échéance du 30 septembre 2012. Ce réexamen doit refléter les évolutions majeures que connaissent actuellement le marché, la technologie et la réglementation dans ce domaine. C'est dans ce cadre que la Commission a dernièrement lancé une consultation publique pour refondre ses lignes directrices de 2009.
51. Les lignes directrices de la Commission exposent principalement l'encadrement des interventions publiques qui relèvent de la définition des aides d'État (1). Elles abordent également les autres modalités d'intervention, notamment en qualité d'investisseur avisé ou à travers la compensation d'un SIEG (2).

1. L'encadrement des mesures qui relèvent de la définition des aides d'État

52. Après avoir exposé les règles relatives aux aides d'État compatibles développées dans les lignes directrices de la Commission du 30 septembre 2009 applicables au haut débit (a), il conviendra d'aborder les règles applicables au très haut débit (b).

a) Les règles applicables aux réseaux à haut débit

53. Pour définir les conditions dans lesquelles les fonds publics doivent être alloués au développement du haut débit dans le respect des règles de l'UE, les lignes directrices font la distinction entre les zones « blanches », « grises » et « noires », selon la

¹ Une stratégie numérique pour l'Europe. COM/2010/0245 f/2.

² La stratégie numérique (dans l'action clé 8) invite les États membres à faire « appel à des modes de financement public conformes aux règles de l'UE relatives à la concurrence et aux aides d'État » afin de répondre aux objectifs en matière de couverture, de vitesse et de pénétration définis dans la stratégie Europe 2020.

présence ou non d'infrastructures privées adéquates déjà en place. Le financement public destiné à mettre en place un réseau à haut débit dans des zones blanches (essentiellement rurales) dépourvues de toute infrastructure adéquate ne pose généralement aucun problème. À l'inverse, les aides d'Etat ne peuvent être compatibles dans des zones (densément peuplées) disposant d'infrastructures à haut débit déjà en concurrence (zones noires). Quant aux projets d'aides d'État dans les zones grises, ils doivent faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

54. En outre, lorsque la Commission autorise des aides d'État, un certain nombre de conditions doivent être remplies pour qu'elles soient compatibles (ces conditions sont détaillées au point 51 des lignes directrices).

b) Les règles applicables aux réseaux de nouvelle génération (NGA)

55. La Commission énonce dans ses lignes directrices les conditions dans lesquelles les fonds publics doivent être alloués au développement du très haut débit dans le respect des règles en matière d'aides d'État. Elle présente comment appliquer l'encadrement traditionnellement retenu pour le haut débit au nouveau domaine des réseaux d'accès de nouvelle génération (NGA pour *next generation access*).
56. Compte tenu du risque plus élevé de distorsion de la concurrence d'une intervention publique dans les réseaux NGA, résultant par exemple des infrastructures classiques à haut débit existant déjà dans les zones ciblées, la Commission estime que des conditions supplémentaires doivent être réunies par rapport aux règles applicables aux réseaux à haut débit.
57. Dans son document, la Commission considère qu'une évaluation distinguant les zones blanches, grises et noires reste appropriée pour évaluer si une aide d'Etat relative à un réseau NGA est compatible avec l'article 107 du TFUE. La Commission retient néanmoins qu'une définition plus fine est nécessaire pour tenir compte des spécificités des réseaux NGA.
58. À cet égard, la Commission estime qu'il faut tenir compte d'une dimension temporelle de plus long terme, en évaluant les perspectives de remplacement des réseaux actuels par les réseaux NGA. Par ailleurs, au vu des spécificités propres de ces nouveaux réseaux (architecture de réseau différente, services plus performants, etc.), il est probable qu'il y ait dans l'avenir des différences marquées entre les zones qui seront couvertes et celles qui ne le seront pas.
59. Au vu de ces éléments, la Commission propose les définitions suivantes :
- une « zone blanche NGA » est définie comme une zone dans laquelle de tels réseaux n'existent pas aujourd'hui et ne sont pas susceptibles d'être construits par des investisseurs privés pour être entièrement opérationnels dans un avenir proche ;
 - une « zone grise NGA » est définie comme une zone où un seul réseau NGA est déployé ou susceptible de l'être et où aucun autre opérateur n'a prévu de déployer dans un avenir proche ;
 - une zone « zone noire NGA » est définie comme une zone dans laquelle au moins deux réseaux NGA existent ou seront déployés dans un avenir proche.

60. Une fois la zone d'intervention identifiée, la Commission propose une grille d'analyse permettant d'évaluer la compatibilité des aides délivrées. Compte tenu du risque plus élevé de distorsion de la concurrence sur ce type de réseau, la Commission estime que des conditions supplémentaires doivent être réunies (points 73, 75 et 79 des lignes directrices).
61. Dans le cadre des aides relatives aux réseaux NGA, la Commission indique qu'elle examinera leurs effets sur les réseaux à haut débit existants au vu du degré de substitution qui semble aujourd'hui exister entre ces deux types de réseaux. De plus, dans l'évaluation de la compatibilité d'une aide d'Etat pour les réseaux NGA, la Commission établira un bilan coûts/avantages de l'intervention publique. En particulier, la Commission sera particulièrement vigilante quant au respect du caractère de proportionnalité de la mesure.
 - Pour les projets en « zone blanche NGA »
62. Dans l'hypothèse d'une zone blanche NGA, la Commission considère comme compatibles avec les règles d'aide d'Etat les projets qui soutiennent le déploiement de réseaux NGA dans des zones où aucune infrastructure à haut débit n'existe actuellement et pour des zones où les actuels opérateurs haut débit n'envisagent pas de déployer de manière rentable des réseaux NGA.
63. Dans ce type de zone, lorsqu'un réseau haut débit traditionnel existe déjà (« zone grise » traditionnelle), l'octroi d'une aide pour le déploiement d'un réseau NGA doit être motivé par les autorités nationales de la manière suivante :
 - il faut démontrer que les services à haut débit fournis ne sont pas suffisants pour satisfaire les besoins des citoyens et des utilisateurs professionnels de la zone considérée ;
 - il faut démontrer qu'il n'y a pas de moyens moins préjudiciables pour la concurrence (incluant les hypothèses de régulation *ex ante*) pour atteindre le même objectif.
- Pour les projets en « zone grise NGA »
64. Dans les zones où un unique investisseur privé a déjà déployé un réseau NGA, ou sera en mesure de le faire dans les trois années qui viennent, et où aucun autre opérateur n'a prévu de déployer durant ces trois années, la Commission indique qu'elle effectuera une analyse plus détaillée. La Commission note qu'il existe un risque qu'une intervention dans ce type de zone évince les investisseurs existants et distorde la concurrence.
65. Pour fonder la compatibilité d'un tel projet, les autorités nationales doivent donc être capables de démontrer :
 - que le réseau NGA existant ou planifié n'est pas ou ne serait pas suffisant pour satisfaire les besoins des citoyens et des utilisateurs professionnels sur la zone considérée ;
 - qu'il n'y a pas de moyens moins préjudiciables pour la concurrence (incluant les hypothèses de régulation *ex ante*) pour atteindre le même objectif.

66. Au vu de ces éléments, la Commission évaluera en particulier (i) l'existence d'une offre d'accès de réseau efficace pour des tiers, dont les conditions d'accès (régulé ou non régulé) sont de nature à contribuer à une concurrence efficace, (ii) l'existence de barrières à l'entrée susceptibles d'écarter la venue potentielle d'autres investisseurs de réseau NGA et (iii) l'existence de mesures prises par l'autorité de régulation nationale sont capables de surmonter les problèmes rencontrés.

- Pour les projets en « zone noire NGA »

67. Dans les zones où il existe déjà plusieurs réseaux NGA déployés ou en passe de l'être, la Commission considère qu'une intervention publique visant à la mise en place d'un réseau supplémentaire est probablement de nature à sérieusement distordre la concurrence, entraînant alors son incompatibilité avec les règles relatives aux aides d'Etat.

- Pour les projets en « zone noire traditionnelle » (zone noire haut débit), hors « zone noire NGA »

68. La Commission considère que les zones noires traditionnelles (xDSL et des réseaux de câble) correspondent à des zones dans lesquelles des opérateurs devraient en principe faire évoluer leurs réseaux et faire migrer leurs clients existants. Dans de telles zones, aucune nouvelle intervention publique ne devrait en principe être nécessaire.

69. Cependant, un Etat membre peut réfuter un tel argument sous réserve de justifier que les opérateurs à haut débit existants ne planifient aucun projet NGA dans les années à venir dans ces zones. Dans ce cas, la Commission indique qu'un tel projet sera soumis à l'analyse détaillée correspondant aux zones grises NGA et sera apprécié par rapport à son impact en termes de distorsion de concurrence.

70. En tout état de cause, la Commission considère qu'une aide d'Etat en faveur du déploiement de réseaux NGA peut constituer un instrument approprié et justifié, à condition qu'un certain nombre de conditions fondamentales soient respectées. En sus des règles qu'elle a pu retenir pour le haut débit et compte tenu du risque plus élevé de distorsion de la concurrence sur ce type de réseau, la Commission précise un certain nombre de conditions complémentaires à respecter quel que soit le type de zone considéré :

- il devrait être exigé du bénéficiaire d'une aide d'Etat de fournir un accès de gros pour au moins sept années aux tiers. En particulier, cette obligation devrait porter sur un accès aux infrastructures passives, notamment de génie civil (fourreaux, armoires de rue) ;
- s'agissant des modalités de mise en œuvre d'un projet public dans les zones noires et les zones grises, l'autorité de régulation nationale compétente doit être consultée pour approuver ou fixer les conditions d'accès en gros aux réseaux ;
- le réseau bénéficiant de l'aide publique doit contribuer à un dégroupage effectif et total et être ainsi compatible avec tous les types de réseaux déployés ou en passe de l'être. La Commission souligne à ce titre que l'architecture multifibre, technologiquement neutre, est compatible avec les réseaux PON et point-à-

point, permet aux demandeurs d'accès d'être totalement indépendants dans leur offre de services haut débit et favorise une concurrence durable à long terme.

• Les modalités d'intervention qui ne relèvent pas de la définition des aides d'Etat

71. La Commission présente dans ses lignes directrices différentes modalités d'intervention dépassant la simple hypothèse d'une mesure d'aide d'Etat compatible.
72. Les principales modalités d'intervention développées par la Commission concernent les SIEG, les investissements intervenant dans les conditions normales du marché (théorie de l'investisseur avisé) et la notion d'infrastructures générales.

a) Le SIEG

73. Dans sa communication C(2011) 9404 du 20 décembre 2011 précitée, la Commission précise, en particulier lorsqu'elle aborde la question de l'existence d'un service d'intérêt économique général, les éléments suivants (points 47 à 49 de la Communication) :

« Il résulte de l'article 106, paragraphe 2, du traité que les entreprises qui assument la gestion de SIEG sont des entreprises chargées d'une «mission particulière»⁷⁸. En règle générale, une «mission de service public particulière» implique la prestation d'un service qu'un opérateur, s'il considèrerait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions. Les États membres ou l'Union peuvent soumettre ce type de services à des obligations spécifiques en vertu d'un critère d'intérêt général.

La Commission considère ainsi qu'il ne serait pas opportun d'assortir d'obligations de service public spécifiques une activité qui est déjà fournie ou peut l'être de façon satisfaisante et dans des conditions (prix, caractéristiques de qualité objectives, continuité et accès au service) compatibles avec l'intérêt général, tel que le définit l'État, par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions commerciales normales. Quant à la question de savoir si un service peut être fourni par le marché, l'appréciation de la Commission se limite à vérifier que l'État membre n'a pas commis d'erreur manifeste.

Ce principe est parfaitement illustré par le secteur du haut débit, pour lequel la Commission a déjà fourni des indications claires quant au type d'activités qu'il est possible de considérer comme des SIEG. La Commission estime essentiellement que dans les zones où les investisseurs privés ont déjà investi dans une infrastructure de réseau haut débit (ou sont en train d'étendre leur réseau d'infrastructure) et fournissent déjà des services compétitifs d'accès au haut débit avec une couverture appropriée, la mise en place d'une infrastructure à haut débit parallèle ne doit pas être considérée comme un SIEG. En revanche, lorsque ces investisseurs ne sont pas en mesure d'assurer

une couverture haut débit suffisante, une compensation de SIEG peut être accordée à certaines conditions ».

74. A cet égard, la Commission invite à se référer aux points 24 à 30 de ses lignes directrices du 30 septembre 2009 pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit (JO C 235 du 30.9.2009, p. 7).
75. Dans ce document, la Commission expose ainsi une grille d'analyse précise définissant les conditions de compatibilité que doivent respecter les projets à haut débit intervenant sous forme de SIEG et souligne que ces conditions « *s'appliquent mutatis mutandis aux interventions de l'État dans le domaine du déploiement des réseaux NGA* ».
76. Sur la question de la qualification d'un SIEG, la Commission indique que, pour pouvoir être qualifié de SIEG, un projet doit présenter certaines caractéristiques spécifiques par rapport à des activités économiques ordinaires. Le développement économique n'est donc pas suffisant à lui seul pour justifier qu'un service soit qualifié de SIEG. Une telle qualification doit être motivée par des raisons de service public allant au-delà de l'intérêt général de développer des activités économiques. Les États membres doivent ainsi décrire les raisons pour lesquelles ils estiment que le service concerné mérite, de par son caractère spécifique, d'être qualifié de SIEG et distingué d'autres activités économiques. Les États membres doivent par ailleurs faire en sorte que la mission satisfasse à certains critères minimums communs à chaque mission de SIEG :
- l'existence d'un acte de la puissance publique confiant aux opérateurs concernés une mission de SIEG ;
 - la nature universelle et obligatoire de cette mission (pour l'ensemble des utilisateurs dans une zone donnée, tant privés que professionnels ; le service doit être rendu de manière non discrétionnaire et non discriminatoire).
77. S'agissant de la question de l'insuffisance du marché, la Commission indique qu'il faut démontrer que des investisseurs privés pourraient ne pas être en mesure d'assurer, dans un avenir proche dans la zone concernée, une couverture adéquate pour l'ensemble des citoyens ou des utilisateurs, risquant ainsi de priver d'accès à ces réseaux une partie importante de la population.
78. S'agissant des impacts sur le marché de l'intervention publique, la Commission estime qu'un réseau financé par des ressources publiques et créé dans le contexte d'un SIEG doit être rendu disponible pour l'ensemble des opérateurs intéressés, ce qui implique :
- la fourniture d'une infrastructure passive, neutre et librement accessible ;
 - la fourniture de toutes les formes possibles d'accès au réseau permettant d'assurer *in fine* une concurrence effective, via des offres de gros, sur le marché de détail ;
 - que la mission du SIEG n'inclut pas directement des services de communication de détail ;

- lorsque le fournisseur du SIEG est également un opérateur haut débit verticalement intégré, l'existence de garde-fous appropriés pour éviter tout conflit d'intérêt, toute discrimination indue et tout autre avantage indirect caché ;
 - en tout état de cause, l'absence de droit exclusif ou spécial au fournisseur du SIEG au sens du 1. de l'article 86.
79. Concernant la question de la couverture géographique du projet (zone rentable *versus* zone non rentable) et celle concernant la possibilité de mettre en place une péréquation entre les zones, la Commission estime qu'il ne peut être exclu que le fournisseur d'un SIEG souhaite déployer une infrastructure de réseau non seulement dans les zones non rentables mais également dans les zones rentables, c'est-à-dire les zones dans lesquelles d'autres opérateurs ont peut-être déjà déployé leur propre infrastructure de réseau ou envisagent de le faire dans un proche avenir.
80. Cette possibilité est soumise, selon la Commission, à plusieurs conditions :
- la compensation éventuelle ne devrait couvrir que les coûts de déploiement de l'infrastructure déployée dans les zones non rentables ;
 - si le réseau est déployé via une infrastructure qui n'appartient pas aux autorités publiques, il convient de mettre en place des mécanismes de contrôle et de récupération afin d'éviter que le fournisseur du SIEG obtienne un avantage indu en conservant, à l'expiration de la délégation du SIEG, la propriété du réseau financé à l'aide de ressources publiques ;
 - l'appel d'offres initial doit imposer aux candidats de définir les zones rentables et non rentables, d'estimer les recettes attendues et de demander le montant de la compensation qu'ils estiment être strictement nécessaire.
81. C'est donc dans ce cadre et sous ces conditions qu'une intervention publique dans les réseaux NGA sous forme d'un SIEG peut être compatible avec les règles édictées par la Commission européenne.

b) L'investisseur avisé

82. Comme cela a été rappelé précédemment, la théorie de l'investisseur avisé suppose qu'une intervention publique par le biais d'une prise de participation ou d'un apport de capitaux dans une entreprise appelée à réaliser un projet ne peut être qualifiée d'aide d'État si cette intervention se fait dans des circonstances qui correspondent aux conditions normales du marché. En revanche, lorsqu'une prise de participation ou des apports de capitaux par un investisseur public ne présentent pas de perspectives suffisantes de rentabilité, même à long terme, une telle intervention doit être considérée comme une aide au sens de l'article 107 du Traité ;
83. Dans ses lignes directrices de 2009, la Commission revient sur l'application de ces critères dans le domaine du haut débit en rappelant sa décision positive concernant la ville d'Amsterdam¹ : « *Comme cela a été exposé dans cette décision, la conformité*

¹ *Décision de la Commission du 11 décembre 2007 dans l'affaire C 53/2006, Citynet Amsterdam — investment by the city of Amsterdam in a fibre-to-the home (FTTH) network, JO L 247 du 16.9.2008, p. 27. L'affaire concernait la mise en place d'un réseau d'accès au haut débit «Fibre-*

d'un investissement public aux conditions du marché doit être démontrée de manière exhaustive, soit en prouvant la participation importante d'investisseurs privés, soit à l'aide d'un plan d'entreprise efficient démontrant un retour sur investissement approprié. Lorsque des investisseurs privés prennent part au projet, ils doivent absolument assumer le risque commercial lié à l'investissement dans des conditions et selon des modalités identiques à celles s'appliquant à l'investisseur public ».

84. Dans ce document, la Commission souligne que ces conditions « s'appliquent mutatis mutandis aux interventions de l'État dans le domaine du déploiement des réseaux NGA ».

c) La notion d'infrastructure générale

85. Les lignes directrices du 30 septembre 2009 de la Commission souligne que « les autorités publiques peuvent décider d'entreprendre certains travaux de génie civil (comme le terrassement du domaine public, la construction de fourreaux) afin de permettre et d'accélérer le déploiement de leurs propres éléments de réseau par les opérateurs concernés. Toutefois, ces travaux de génie civil ne devraient pas être propres à l'industrie ou au secteur, mais être, en principe, ouverts à tous les utilisateurs potentiels et pas seulement aux opérateurs de communications électroniques (c'est-à-dire également aux services d'électricité, de gaz, d'eau, etc.). Pour autant qu'elles ont pour but de créer les conditions préalables nécessaires au déploiement d'infrastructures propres par les fournisseurs de services sans discrimination en faveur de l'un ou l'autre secteur ou entreprise (en diminuant notamment les coûts en capital de celle-ci), ces interventions publiques n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 87, paragraphe 1 ».
86. Cette possibilité renvoie à la notion d'infrastructure générale dégagée par la pratique décisionnelle des autorités communautaires. Un projet peut ne pas tomber dans le périmètre de l'article 107, §1 s'il correspond à une compétence propre d'une autorité publique, fournissant une infrastructure générale ouverte à tous dans des conditions semblables (ex : une route).
87. La pratique décisionnelle de la Commission semble associer à la notion d'infrastructure générale différents critères : une telle infrastructure doit relever par nature de la responsabilité de la sphère publique ; cette infrastructure doit poursuivre des objectifs d'intérêt général ; elle doit constituer une facilité n'étant pas fournie par le marché ; cette infrastructure doit bénéficier à l'ensemble de la collectivité (personne publique, entreprises, particuliers) ; elle doit enfin relever d'un financement non commercial.

C. La mise en œuvre d'un projet « intégré » au regard de l'encadrement Communautaire

to-the-Home» (FTTH) raccordant 37 000 ménages à Amsterdam, qui étaient déjà desservis par plusieurs réseaux haut débit concurrents. La municipalité d'Amsterdam avait décidé d'investir dans la couche passive du réseau aux côtés de deux investisseurs privés et de cinq sociétés de logement social. Le propriétaire et gestionnaire de l'infrastructure passive était une entité distincte dont la municipalité d'Amsterdam détenait un tiers des parts, deux investisseurs privés (ING Real Estate et Reggefiber) le deuxième tiers, et les sociétés de logement social le dernier tiers. La Commission a estimé que la notion d'investisseur avisé pouvait s'appliquer.

88. La question de savoir si un projet « intégré » de réseau à très haut débit porté par une collectivité territoriale peut être compatible avec les règles de concurrence dépend de la qualification juridique qui pourra être donnée au projet au regard des règles communautaires.
89. Au regard du cadre juridique précédemment exposé, il apparaît que l'intervention sous la forme d'un projet « intégré » sera difficile à justifier au titre d'une aide d'Etat compatible (1). En revanche, une telle intervention, si elle prend la forme d'un SIEG, paraît compatible sous certaines conditions (2). Il conviendra enfin de signaler que d'autres modalités d'intervention sont envisageables (3).

1. Une intervention difficile à justifier au titre d'une aide compatible

90. Contrairement à l'hypothèse du SIEG, les lignes directrices de la Commission n'envisagent pas l'intervention publique sous forme d'aide d'Etat en dehors d'une évaluation distinguant les zones blanches, grises et noires. Dans ce cadre, une intervention publique sous forme d'aide d'Etat dans les réseaux NGA sera possible dans les zones blanches NGA, envisageable dans les zones grises NGA et exclue dans les zones noires NGA.
91. Ceci implique en premier lieu que les projets publics subventionnés ne peuvent en principe desservir des zones où une concurrence par les infrastructures est envisageable entre plusieurs réseaux à très haut débit. Ceci pourrait inclure les « zones très denses » définies par l'ARCEP dans sa réglementation. Les zones actuellement couvertes par un réseau câblé pourraient également constituer des zones noires NGA dans la mesure où il est vraisemblable, d'une part, que Numéricâble modernise son réseau pour fournir du très haut débit et, d'autre part, que France Télécom ne souhaite pas laisser à cet opérateur une situation de monopole sur ce marché et décide donc également d'y déployer un réseau FTTH.
92. S'agissant en deuxième lieu de projets publics subventionnés portant en partie sur la « zone AMII », il conviendrait en principe d'opérer une distinction entre les intentions d'investissement des opérateurs sur un horizon de trois ans et celles portant au-delà. En effet, les lignes directrices mentionnent à titre principal les intentions de déploiement à trois ans comme devant être prises en compte pour établir si la zone concernée est blanche, grise ou noire, alors que le PNTHD recueille les intentions de déploiement des opérateurs à un horizon de cinq ans. Pour des raisons de cohérence et de sécurité juridique, il n'est cependant pas certain que la Commission opérerait une telle distinction en pratique. Sous cette réserve, les « zones grises NGA » paraissent pouvoir être incluses dans la « zone AMII », qui recouvre les intentions de déploiement des opérateurs recueillies dans le cadre du PNTHD.
93. S'agissant de zones grises NGA, la puissance publique ne peut en principe intervenir au travers de subventions publiques que s'il peut être démontré (i) que le réseau NGA existant ou planifié n'est pas ou ne serait pas suffisant pour satisfaire les besoins des citoyens et des utilisateurs professionnels sur la zone considérée et (ii) qu'il n'y a pas de moyens moins préjudiciables en termes de concurrence (incluant les hypothèses de régulation *ex ante*) pour atteindre le même objectif.

94. Une telle démonstration paraît difficile à réaliser de manière prospective. Il est d'abord délicat d'affirmer que la qualité et le prix des services à très haut débit qui seront fournis sur les zones desservies par les opérateurs seront nécessairement insatisfaisants. S'agissant par ailleurs du caractère exhaustif de la couverture des zones concernées et du caractère concurrentiel du marché, la réglementation *ex ante* a défini des obligations spécifiques, dont il est également délicat de prétendre qu'elles seront nécessairement insuffisantes. Sur ce dernier point, l'Autorité de la concurrence rappelle notamment que, dans son avis n° 11-A-05 du 8 mars 2011 relatif à une demande d'avis de l'ARCEP portant sur le troisième cycle d'analyse des marchés de gros du haut débit et du très haut débit, elle avait invité le régulateur sectoriel à instaurer une clause de rendez-vous à dix-huit mois pour évaluer l'efficacité du dispositif de régulation du déploiement de la fibre optique.
95. Sauf à prouver que les intentions d'investissement des opérateurs privés ne seraient pas crédibles – par exemple parce que les zones de déploiement seraient insuffisamment détaillées ou parce que leur financement serait insuffisamment documenté ou encore parce que les déploiements envisagés ne seraient que partiels et ne permettraient pas le raccordement effectif de l'ensemble des foyers et entreprises concernées –, il paraît difficile d'établir, au regard de la version actuellement en vigueur des lignes directrices de la Commission européenne, que des projets publics « intégrés » et subventionnés puissent constituer des aides d'Etat compatibles.
96. A titre incident, il faut relever que les lignes directrices actuelles de la Commission européenne ne prennent pas en compte l'hypothèse d'un co-investissement entre acteurs publics et privés en zone grise NGA. Or, en vertu de la réglementation *ex ante* nationale, tout opérateur FTTH, y compris dans le cadre d'un réseau d'initiative publique, doit fournir une offre de co-investissement. Comme l'Autorité de la concurrence a pu le rappeler dans son avis n° 10-A-07 précité, le co-investissement peut, suivant certaines modalités, constituer une solution pro-concurrentielle en évitant une re-monopolisation de la boucle locale en fibre optique par l'opérateur historique. Le co-investissement compromet certes les chances de voir émerger une concurrence entre plusieurs boucles locales optiques, mais cette hypothèse est de toute manière peu probable dans les zones les moins denses.
97. Dans son analyse, la Commission relève qu'une intervention publique en zone grise NGA, c'est-à-dire dans une zone où un opérateur souhaite installer un réseau, risque d'évincer l'investissement privé dans cette zone. Mais ce risque pourrait être plus limité en France compte tenu de la réglementation nationale. D'une part, un opérateur qui souhaite investir dans un réseau FTTH sera tenu de partager l'investissement avec d'autres opérateurs si ceux-ci en font la demande. D'autre part, en cas d'intervention publique, tout opérateur a la possibilité de prendre part à l'investissement. Il en résulte qu'une analyse « contrefactuelle », consistant à comparer la situation sans intervention publique et celle avec intervention, ferait vraisemblablement apparaître des différentiels d'investissement limités entre les différentes parties prenantes, ce qui irait dans le sens d'une plus grande compatibilité du projet public au regard du régime des aides d'Etat.
98. On ne peut donc exclure que les spécificités de la réglementation française relative au co-investissement puissent conduire la Commission européenne à adapter ses

lignes directrices ou à prendre en compte ces spécificités dans le cadre de l'examen des projets au cas par cas.

2. Une intervention possible au titre d'un SIEG

99. Comme précédemment indiqué, la Commission envisage explicitement dans ses lignes directrices que le fournisseur d'un SIEG déploie une infrastructure de réseau non seulement dans les zones non rentables mais également dans les zones rentables, c'est-à-dire les zones dans lesquelles d'autres opérateurs ont peut-être déjà déployé leur propre infrastructure de réseau ou envisagent de le faire dans un proche avenir.
100. Sous réserve du respect de l'ensemble des critères posés par la Commission et rappelés précédemment, une intervention publique dans les réseaux NGA sous forme d'un SIEG consistant à déployer une infrastructure de réseau non seulement dans les zones non rentables mais également dans les zones rentables peut donc être envisagée.
101. Dans la mise en œuvre de ce type de projet, l'Autorité de la concurrence estime impératif que la compensation éventuelle ne couvre que les coûts de déploiement de l'infrastructure déployée dans les zones non rentables. C'est dans ce cadre qu'une péréquation mise en œuvre seulement des zones rentables vers les zones non rentables est de nature à minimiser le montant de la compensation publique pour les zones non rentables. A l'inverse, une péréquation ne doit en aucune manière avoir pour objet ou pour effet d'organiser un transfert des zones non rentables vers les zones rentables, ce qui aurait pour conséquence de fausser le jeu de la concurrence et d'accroître le besoin de financement public dans des où les acteurs privés ont vocation à investir. Les collectivités locales sont invitées à la plus grande attention sur ce point.
102. Enfin, il convient de rappeler, comme la Commission européenne le reconnaît dans son document de travail du 23/03/2011 -SEC(2011) 397- intitulé « *application des règles en matière d'aides d'Etat applicables aux SIEG depuis 2005 et résultats de la consultation publique* », que le retour d'expérience est aujourd'hui limité s'agissant de la compatibilité des projets NGA avec les règles de concurrence. La pratique décisionnelle de la Commission reste en effet peu développée puisque le régime d'aide destiné aux réseaux à haut débit n'a été considéré comme un SIEG que dans de très rares affaires. Selon la Commission, « *pour trois d'entre elles¹, la Commission a estimé que ces régimes ne constituaient pas des aides d'État (critères Altmark remplis), une seule de ces décisions ayant été prise après la création du paquet. Dans une affaire², l'aide a été jugée compatible au titre de l'encadrement sur les SIEG* ». La possibilité d'intervenir sous la forme d'un SIEG, sur un territoire donné, au-delà des zones non rentables et sur la base du principe de péréquation tarifaire reconnue par la Commission dans l'affaire N 331/2008 précitée³ est

¹ Affaire N 382/2004 (SICOVAL) ; affaire N 381/2004, Haut débit en Pyrénées-Atlantiques (JO C 162 du 2.7.2005, p. 5) ; affaire N 331/2008, Réseau à très haut débit en Hauts-de-Seine (JO C 256 du 23.9.2010, p. 1).

² Affaire N 196/2010, Mise en place d'une infrastructure durable permettant une connexion à l'internet à haut débit dans l'ensemble de l'Estonie (Projet «EstWin»).

³ La Commission s'est prononcée sur cette affaire dans la décision C(2009) 7426 du 30 septembre 2009.

d'ailleurs contestée devant le Tribunal de la Cour de justice de l'Union européenne¹. Enfin, il faut rappeler que les lignes directrices de 2009 de la Commission européenne sont en cours de révision.

3. Les autres possibilités

103. S'agissant de l'hypothèse d'un investissement public dans des conditions de marché, il est peu probable que des projets « intégrés » puissent répondre à cette définition puisque ces projets portent, par définition, à la fois sur des zones rentables et non rentables. Un investisseur avisé n'aurait en effet pas intérêt à conduire un tel projet et limiterait en principe son intervention aux zones rentables.
104. S'agissant de la qualification d'infrastructures générales, la Commission limite son application, dans ses lignes directrices de 2009, à « *certaines travaux de génie civil (comme le terrassement du domaine public, la construction de fourreaux)* ». En particulier, il ressort de la pratique décisionnelle de la Commission qu'une telle qualification ne saurait porter sur un réseau en fibre optique, qu'il soit passif ou actif².

III. Les risques de distorsion de concurrence dans le cadre du déploiement des réseaux d'initiative publique très haut débit

105. A titre liminaire, l'Autorité rappelle que, lorsqu'elle est consultée en application de l'article L. 462-1 du code de commerce, elle ne peut se prononcer que sur des questions générales de concurrence. Il ne lui appartient pas dans ce cadre de se prononcer sur la question de savoir si telle ou telle pratique d'une entreprise est contraire aux dispositions du Code de commerce réprimant les ententes, les abus de position dominante ou de dépendance économique ou les prix abusivement bas. Seules une saisine contentieuse et la mise en œuvre d'une procédure contradictoire prévue au livre IV dudit code sont de nature à permettre une appréciation de la licéité de la pratique considérée au regard desdites dispositions.
106. Ainsi qu'elle la rappelé dans ses avis n° 09-A-57 et n° 10-A-07 précités, l'Autorité de la concurrence considère que l'intervention des collectivités dans ce secteur est légitime, puisque participant de leur mission d'aménagement du territoire. Cette intervention joue également un rôle important dans la dynamique d'ensemble du déploiement de la fibre optique (A). L'Autorité reste cependant attentive à ce que ces interventions publiques, dès lors qu'elles concernent un marché concurrentiel et innovant tel que celui des communications électroniques, ne créent pas de distorsions de concurrence, tant sur le marché amont des réseaux d'initiative publique (B) que

¹ Les recours contre la décision de la Commission correspondent aux affaires suivantes : Affaire T-79/10 (2010/C 113/87) ; affaire T-258/10 (2010/C 234/74) ; affaire T-325/10 (2010/C 288/82).

² Décision de la Commission du 19 juillet 2006 concernant l'aide d'État C 35/05 (ex N 59/05) que les Pays-Bas envisagent de mettre à exécution dans le cadre du développement d'un réseau haut débit à Appingedam, JO L 86 du 27.3.2007) et affaire Atlas (décision du 20/07/2004 -C(2004) 1809-).

sur celui, aval, du haut et du très haut débit, au travers des conditions d'accès aux réseaux d'initiative publique (C).

A. La dynamique d'ensemble du déploiement de la fibre optique

107. Comme signalé plus haut, de nombreux intervenants s'inquiètent de la priorité donnée par le programme national très haut débit (PNTHD) aux déploiements des opérateurs privés par rapport aux initiatives des collectivités locales. Certains d'entre eux craignent que les engagements des opérateurs ne soient pas pleinement suivis d'effets, conduisant à des retards et à des surcoûts importants dans la couverture des territoires en très haut débit. Le risque d'une stratégie de gel des déploiements, consistant pour un opérateur à annoncer des intentions d'investissement exagérées en vue de paralyser toute initiative alternative, qu'elle soit publique ou privée, est particulièrement redouté.
108. Certains acteurs dénoncent également les possibilités limitées de péréquation qui résulteraient de la priorité donnée aux déploiements des opérateurs. Ceux-ci pourraient ainsi écrémer le marché, laissant aux collectivités territoriales le soin de couvrir les zones les moins denses et les plus coûteuses. Il faut toutefois signaler que cet argument n'est pas partagé par toutes les parties prenantes. Il semble que sur certains territoires, les engagements de couverture des opérateurs de la « zone AMII » portent parfois sur des zones faiblement rentables voire non rentables, de sorte que ces initiatives privées allègeraient au final les besoins de subventions publiques. En outre, il est vraisemblable que l'appétence des consommateurs à souscrire des abonnements à très haut débit soit plus forte dans les zones peu denses, au sein desquelles les débits actuellement disponibles sont plus limités. De la sorte, même si ces zones sont plus coûteuses à couvrir, elles pourraient générer des revenus supérieurs et présenter finalement une rentabilité équivalente à certaines zones de moyenne densité.
109. En tout état de cause, l'Autorité de la concurrence n'entend pas, dans le présent avis, se prononcer sur la question de l'équilibre entre investissement privé et intervention publique. Comme exposé dans la partie II relative au régime communautaire des aides d'Etat, ce régime ouvre de larges possibilités d'intervention publique, y compris pour des projets « intégrés » portant à la fois sur des zones rentables et non rentables, à condition de respecter certaines modalités. La logique du PNTHD, tendant à favoriser l'intervention des collectivités locales en complément des annonces de déploiement des opérateurs privés, relève donc d'un choix d'opportunité sur lequel il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer.
110. Au surplus, l'Autorité de la concurrence a rendu au gouvernement un avis n° 10-A-07 lors de la mise en place du programme national très haut débit. Elle a formulé des recommandations pour favoriser une meilleure articulation entre les interventions des opérateurs et des collectivités, garantir l'effectivité des déploiements annoncés par les opérateurs et permettre à l'ensemble des opérateurs de prendre part à ces déploiements au travers du co-investissement.
111. En particulier, l'Autorité de la concurrence rappelle qu'il est indispensable de maintenir des incitations dans le déploiement de la fibre optique, tant vis-à-vis des acteurs privés que publics. Si le PNTHD a permis d'inciter France Télécom à

prendre des engagements de déploiements substantiels sous la menace d'une large intervention des collectivités territoriales, il n'en demeure pas moins que cet opérateur a structurellement peu intérêt à voir se déployer une nouvelle boucle locale en fibre optique, susceptible de concurrencer son monopole sur la boucle locale en cuivre optique et de remettre en cause la rente de situation y afférente.

112. L'Autorité de la concurrence invite ainsi les pouvoirs publics à exiger des opérateurs la plus grande précision dans leurs intentions de déploiement et à veiller de manière régulière à leur strict respect. Pour la crédibilité du dispositif, il importe également que, dans l'hypothèse où les projets d'investissement devraient s'écarter de la trajectoire initialement prévue, le gouvernement envisage sérieusement de revoir en profondeur la logique du PNTHD.

B. Les appels d'offres des collectivités territoriales pour la mise en œuvre des réseaux d'initiative publique

113. Le PNTHD incite les collectivités territoriales à mettre en œuvre des projets publics de réseaux à très haut débit en complément des zones de déploiement des opérateurs privés telles qu'elles ressortent de l'appel à manifestation d'intérêt d'investissement (AMII). Il s'ensuit qu'un nombre important de procédures publiques vont être lancées prochainement.
114. L'instruction a mis en évidence d'importants risques concurrentiels dans le cadre de ces procédures publiques, résultant de la situation particulière de certains acteurs, notamment mais pas exclusivement de France Télécom. Si certains comportements étaient effectivement mis en œuvre, ils pourraient revêtir la qualification d'abus de position dominante et être à ce titre sanctionnés par l'Autorité de la concurrence. Mais le présent avis est aussi l'occasion de proposer aux pouvoirs publics l'adoption de mesures préventives visant à garantir *ex ante* le bon fonctionnement de ces marchés.
115. Ces recommandations sont d'autant plus importantes que le secteur des communications électroniques tend, en raison de son intensité capitalistique, à se stabiliser autour d'un nombre limité d'acteurs de taille significative. Le nouveau cycle d'investissement qu'ouvre le déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné peut aussi bien accroître cette tendance qu'être l'occasion de s'assurer que ce secteur maintient un degré d'ouverture suffisant.

1. L'intégration verticale d'Orange et de SFR

116. Certains opérateurs répondant aux appels d'offres de collectivités exercent également une activité de fournisseur d'accès à Internet (FAI) sur le marché de détail du haut débit. Ces opérateurs verticalement intégrés sont principalement Orange et SFR. D'autres acteurs interviennent dans ces appels d'offres en tant que « *pure player* » du secteur des communications électroniques – il peut par exemple s'agir de filiales de groupes du BTP. Il s'agit notamment d'Axione et de Covage.
117. Les informations recueillies par l'Autorité lors de la préparation de l'avis ont mis en évidence les difficultés rencontrées par certains opérateurs « *pure players* » lors de la réponse aux appels d'offres. Ces difficultés découlent du fait que ces « *pure*

players » ont pour principaux clients potentiels Orange et SFR, qui sont aussi leurs concurrents dans le cadre des appels d'offres publics.

a) Les engagements de présence

118. Seul un opérateur intégré comme Orange ou SFR est en mesure de s'engager auprès de la collectivité à ce qu'il y ait au moins un opérateur important usager du réseau public FTTH, à savoir lui-même. A l'inverse, un « *pure player* » n'est pas en mesure de s'engager auprès de la collectivité sur la venue d'opérateurs de détail sur le réseau, sauf à obtenir cet « engagement de présence » du FAI lui-même. Il existe donc un risque que les FAI, et particulièrement Orange et SFR, n'utilisent leur engagement de présence comme un instrument stratégique pour distordre la concurrence sur le marché des appels d'offres de collectivités.
119. Les engagements de présence des FAI impactent en effet très fortement l'équilibre économique des réseaux d'initiative publique. En l'absence de tels engagements, l'opérateur candidat ignore selon quel calendrier et avec quelle ampleur le réseau qu'il souhaite déployer sera loué par les différents FAI. Le candidat peut ainsi être amené à définir un scénario conservateur qui se traduira *in fine* par des besoins de financement publics supérieurs. De plus, les élus locaux sont souvent réticents à financer des infrastructures dont il n'est pas assuré qu'elles apporteront effectivement à leurs administrés des services. De ce fait, dans leurs appels d'offres, les collectivités demandent généralement aux candidats qu'ils s'engagent à ce qu'il y ait un nombre minimal de FAI qui viennent s'implanter sur le réseau.
120. Or, dans le cadre de l'instruction, France Télécom et SFR ont indiqué ne pas souhaiter donner de position de principe quant à la possibilité pour leur branche de détail de recourir aux réseaux FTTH déployés dans le cadre de réseaux d'initiative publique. En revanche, pour leurs propres réponses aux appels d'offres pour la construction et l'exploitation de réseaux d'initiative publique à très haut débit, France Télécom et SFR ne connaissent pas la même incertitude et bénéficient de leur propre base de clients pour amortir leur réseau. Ils sont alors en mesure de demander des subventions publiques moindres auprès de la collectivité.
121. Pour éviter que les opérateurs verticalement intégrés ne puissent utiliser comme instrument stratégique le facteur d'utilisation ou non du réseau public par leur branche de détail, l'Autorité de la concurrence recommande que cette information soit connue à l'avance, indépendamment de l'identité de l'opérateur qui mettra *in fine* en œuvre le projet public.
122. Un opérateur verticalement intégré souhaitant répondre à un appel d'offres de collectivité devrait donc systématiquement informer en amont la collectivité des conditions dans lesquelles sa branche de détail serait susceptible d'utiliser le réseau public. Ces conditions doivent être objectives et peuvent par exemple porter sur les tarifs d'accès au réseau, sur l'architecture technique du réseau ou encore sur le système d'information et le processus de livraison et de service après-vente des accès. Inversement, il n'y a aucune raison d'obliger un FAI qui ne souhaiterait pas candidater à l'appel d'offres de donner cette information, qui ne constitue *a priori* plus un instrument stratégique dans le cadre de la commande publique.

123. En pratique, cette information pourrait être demandée de manière systématique par la collectivité dans le cadre de la procédure publique. La fourniture de l'information relative aux conditions d'utilisation du réseau public par l'éventuelle branche de détail du pétitionnaire pourrait constituer une condition de recevabilité de la réponse à l'appel d'offres.

b) La normalisation des systèmes d'information et des processus

124. Les informations recueillies lors de l'instruction ont également mis en évidence le fait que les grands FAI nationaux considèrent de nombreux réseaux d'initiative publique comme étant d'envergure trop réduite et déplorent l'absence d'harmonisation dans leurs architectures et leurs modalités d'exploitation, notamment en termes de système d'information, de processus de commande et de gestion des incidents d'exploitation. De ce fait, les FAI ont tendance à privilégier les réseaux des opérateurs dont ils sont déjà clients sur les marchés de gros du dégroupage, du « bitstream » ou des services de capacité, à savoir France Télécom et SFR.

125. Les représentants de l'ARCEP ont confirmé en séance ce manque d'homogénéité et ont indiqué avoir engagé des travaux ouverts à l'ensemble des opérateurs. Le représentant de l'AVICCA a également appelé de ses vœux la définition de références techniques, à l'établissement desquelles participeraient les FAI nationaux, et notamment France Télécom et SFR.

126. Cependant, ces opérateurs n'ont pas forcément intérêt à participer à de tels travaux. Certes, en tant que FAI, ils sont les principaux clients potentiels des réseaux d'initiative publique et devraient donc avoir intérêt à s'assurer du fait que ces réseaux répondent à leurs besoins. Mais en tant qu'opérateurs répondant aux appels d'offres des collectivités locales, ils ont au contraire intérêt à garder l'avantage compétitif qu'ils détiennent en tant que principaux acteurs sur le marché de gros.
127. Compte tenu de cette situation, l'Autorité de la concurrence invite le régulateur sectoriel à s'assurer de la participation pleine et entière d'Orange et SFR à ces indispensables travaux de normalisation.

2. L'utilisation d'informations privilégiées

128. L'intervention des pouvoirs publics sous la forme de concessions ou de délégations de service public pose, dans le secteur des communications électroniques comme dans d'autres industries de réseaux, la question de l'égal accès à l'information des différents candidats potentiels.
129. Dans le cas présent, ces informations peuvent être de différentes natures. Il peut d'abord s'agir d'informations dont dispose un opérateur du fait de sa position d'investisseur privé dans la zone AMII. La connaissance précise des zones et des conditions techniques de déploiement dans les zones rentables peut en effet constituer un avantage pour répondre à un appel d'offres public portant sur des territoires complémentaires. Ensuite, un opérateur déjà partenaire d'une collectivité pour un réseau d'initiative publique (par exemple un réseau de collecte) peut disposer d'informations sur les besoins locaux qui peuvent l'avantager dans le cadre d'appels d'offres portant sur le très haut débit. Enfin, l'opérateur historique dispose d'informations sur ses infrastructures existantes (fourreaux de génie civil, poteaux, réseaux de collecte, etc.) qui peuvent faciliter le déploiement de nouveaux réseaux et avantager cet opérateur dans le cadre des procédures publiques.
130. Ainsi qu'elle a déjà eu l'occasion de l'indiquer dans son avis n° 09-A-57 précité, l'Autorité recommande aux acheteurs publics de rendre disponible toute information utile en amont des procédures de mise en concurrence, avec le même degré de précision et dans les mêmes délais pour l'ensemble des candidats potentiels. A cette fin, les opérateurs disposant de ces informations devraient les fournir aux collectivités territoriales en amont du lancement des appels d'offres. Si les moyens à la disposition des collectivités territoriales pour recueillir ces informations devaient s'avérer insuffisants, l'Autorité est d'avis que le régulateur sectoriel devrait être mis en mesure d'imposer aux opérateurs, et d'abord à France Télécom, la fourniture de telles informations en application de ses pouvoirs de régulation *ex ante*.

C. Les conditions d'accès aux réseaux d'initiative publique

131. Que ce soit directement, dans le cas d'une régie, ou indirectement, dans le cadre d'une délégation de service public ou d'un PPP, les collectivités qui sont à l'initiative de réseaux publics FTTH interviennent en tant qu'offreurs sur le marché de gros, en vendant des prestations de communications électroniques aux opérateurs commerciaux (les FAI) qui commercialisent ensuite des offres de détail aux clients

finals. Les modalités d'accès à ces réseaux d'initiative publique sont à la fois une condition du bon fonctionnement concurrentiel du marché du très haut débit dans les zones concernées et un facteur d'attractivité du réseau considéré et donc de succès de l'initiative publique.

132. Compte tenu de ces enjeux, l'Autorité de la concurrence saisit l'occasion de la présente demande d'avis pour apporter aux collectivités territoriales un éclairage concurrentiel sur les conditions d'accès à leur réseau.

1. Les modulations tarifaires

133. Dans le cadre de l'instruction, l'Autorité de la concurrence a été interrogée sur la possibilité d'introduire une modulation tarifaire dans le catalogue de services du réseau public. Il peut s'agir, par exemple, de remises au volume en fonction du linéaire de réseau utilisé ou du nombre de prises souscrites par l'opérateur client. Dans le cadre des offres de co-investissement, certaines collectivités souhaitent particulièrement inciter les opérateurs clients du réseau à s'engager sur des volumes importants de commande, au travers de tarifs dégressifs, par tranche (ex : 5 % des foyers raccordables de la zone), en fonction du volume acheté. De même, certains catalogues de services prévoient une modulation des tarifs d'achat en fonction de la date de souscription de l'offre d'accès (souscription *ab initio*, lors de l'ouverture commerciale du réseau ou *a posteriori*).
134. Du point de vue du projet public, la mise en place de ce type de modulation vise à inciter les opérateurs clients à souscrire le plus grand volume de commande possible dès la phase d'ouverture commerciale du réseau. En maximisant les revenus initiaux perçus par le projet au titre du co-investissement, le financement du réseau s'en trouve allégé. En effet, l'établissement d'un réseau FTTH constitue un coût fixe important et le financement de l'investissement (coût du capital et de la dette) constitue une part importante des charges durant la phase de migration progressive des abonnés des réseaux haut débit vers le réseau FTTH.
135. Ces modulations sont cependant susceptibles de favoriser les principaux FAI, qui disposent du plus grand nombre de clients et qui sont en mesure de souscrire dès maintenant des volumes importants auprès des collectivités locales. Or, les conditions plus ou moins avantageuses dont bénéficient les FAI dans l'accès au réseau public auront un impact sur la capacité de ces opérateurs à pratiquer des tarifs plus ou moins attractifs sur les marchés aval, notamment sur le marché de détail du très haut débit. Il s'ensuit que ces modulations tarifaires peuvent distordre la concurrence.
136. L'Autorité de la concurrence a rappelé, dans son avis n° 11-A-15¹, les principes de tarification applicables aux infrastructures essentielles. Si la discrimination constitue l'une des pratiques réprimées au titre des abus de position dominante, le droit de la concurrence n'impose pas que les tarifs d'accès à ces infrastructures soient nécessairement uniformes et des modulations sont possibles. Mais ces modulations

¹ Avis n° 11-A-15 du 29 septembre 2011 sur un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire.

ne peuvent être compatibles avec le droit de la concurrence qu'à de strictes conditions : (i) les modulations doivent être justifiées, par exemple en termes de différence de coûts ou de prise en compte d'externalités, (ii) les modulations doivent être proportionnées au regard des justifications apportées, (iii) enfin le tarif et ses modulations doivent être transparents et leurs évolutions prévisibles.

137. S'agissant des modulations tarifaires liées à la date de souscription des tranches de co-investissement, le fait d'accorder une remise pour les tranches souscrites au moment de l'ouverture commerciale du réseau paraît pouvoir constituer la contrepartie de la réduction du risque de commercialisation pour le projet public, par rapport aux tranches acquises par les opérateurs *a posteriori*. La souscription *ab initio* induit en effet une économie de coûts objective pour le porteur du projet public en termes de réduction du risque et du poids du financement du réseau. Ce type de modulation paraît donc pouvoir être compatible avec le droit de la concurrence à condition que les niveaux des remises accordées reflètent strictement les économies de coûts correspondantes.
138. En revanche, les modulations tarifaires liées au nombre de tranches souscrites ne paraissent pas pouvoir être justifiées par des considérations objectives, en tout cas pas par des différences de coûts. Que deux opérateurs souscrivent une tranche de 5 % ou qu'un opérateur souscrive une tranche de 10 %, le coût pour la collectivité est en effet le même. L'Autorité de la concurrence recommande par conséquent aux collectivités locales de ne pas mettre en œuvre ce type de réduction au volume dans le cadre du catalogue d'accès au réseau public.

2. Les offres de capacité

139. La réglementation définie par l'ARCEP impose aux opérateurs FTTH de fournir une offre de co-investissement et une offre de « location à la ligne », qui est une offre d'accès à l'infrastructure passive équivalente au dégroupage. En complément, les collectivités locales souhaitent proposer des offres de capacité, c'est-à-dire des offres activées de type « bitstream ».
140. L'Autorité de la concurrence se félicite de cette initiative des collectivités locales. Dans ses avis n° 10-A-18 du 27 septembre 2010 et n° 11-A-05 du 8 mars 2011, l'Autorité avait souligné qu'il était essentiel que des offres de gros adaptées soient disponibles pour permettre aux nouveaux entrants et aux petits opérateurs, qui n'ont pas nécessairement les économies d'échelles suffisantes pour co-investir dans un réseau FTTH, ni même parfois pour installer leur propre réseau dans les différents points de mutualisation du réseau, d'entrer sur le marché du très haut débit. A cet égard, l'existence d'offres activées peut compléter l'« échelle des investissements », réduisant ainsi les barrières à l'entrée sur le marché du très haut débit et favorisant l'animation concurrentielle sur ce marché.
141. Certains acteurs ont néanmoins fait valoir que certains catalogues présenteraient un espace économique insuffisant entre les différents types d'offres proposées par le réseau public, ce qui provoquerait un effet de ciseau. Par exemple, un FAI qui achèterait une offre de co-investissement pourrait difficilement concurrencer l'offre du réseau public au niveau de la location à la ligne ou des offres de capacité. De la sorte, le partenaire privé de la collectivité locale disposerait d'un avantage concurrentiel sur les marchés de gros.

142. L'Autorité de la concurrence ne dispose pas, dans le cadre du présent avis, des éléments et analyses nécessaires pour apprécier l'existence ou non de pratiques de ciseau tarifaire sur les cas concernés. Elle invite néanmoins les collectivités territoriales à demeurer vigilantes à ce que les tarifs des différentes offres de gros du catalogue d'accès au réseau public soient cohérents entre eux et permettent l'exercice d'une concurrence effective tant au niveau du marché de détail que des marchés de gros.

IV. Conclusion

143. Comme l'Autorité de la concurrence l'a signalé à plusieurs reprises, les collectivités territoriales peuvent légitimement intervenir au travers de réseaux publics pour faciliter l'aménagement numérique de leur territoire. Le secteur des communications électroniques n'en reste pas moins un marché concurrentiel, dans lequel l'initiative privée et l'innovation jouent un rôle central. C'est pourquoi il importe que les interventions publiques se fassent dans le respect du bon fonctionnement des marchés et des règles de concurrence.
144. Le régime communautaire des aides d'Etat encadre les conditions de financement des réseaux de communications électroniques par des ressources publiques. Le présent avis est l'occasion pour l'Autorité de la concurrence de rappeler ces règles, qui sont du ressort de la Commission européenne. Ce cadre juridique fait apparaître de larges possibilités d'interventions des collectivités locales, notamment au travers de la notion de service d'intérêt économique général (SIEG), dans le respect cependant de strictes conditions portant sur la sélection de l'entreprise chargée de fournir ce service ainsi que les modalités de compensation financière de cette entreprise.
145. Dans ce contexte, la logique du programme national très haut débit (PNTHD) lancé par le gouvernement, tendant à favoriser l'intervention des collectivités locales en complément des annonces de déploiement des opérateurs privés, relève d'un choix d'opportunité sur lequel il n'appartient pas à l'Autorité de la concurrence de se prononcer. Les résultats de l'appel à manifestation d'intérêt (AMII) suggèrent une certaine appétence des opérateurs privés pour déployer la fibre optique. Il y a lieu de s'en féliciter, tout en veillant à ce que ces annonces soient suffisamment précises et suivies d'effet, ce qui implique de maintenir un cadre suffisamment incitatif.
146. De nombreuses collectivités locales sont appelées à lancer des projets publics de réseaux à très haut débit pour compléter les déploiements des opérateurs. L'Autorité de la concurrence alerte les pouvoirs publics sur les risques importants de distorsion de concurrence qui pourraient survenir dans ce cadre. Les opérateurs verticalement intégrés, comme Orange ou SFR, qui peuvent répondre aux appels d'offres des collectivités tout en étant, en tant que fournisseurs d'accès à Internet (FAI), les principaux clients potentiels des réseaux publics, paraissent disposer d'avantages concurrentiels déterminants face aux autres acteurs.
147. Pour prévenir ces distorsions de concurrence, l'Autorité de la concurrence recommande :
- que les opérateurs verticalement intégrés fournissent aux collectivités locales, lorsqu'ils ont l'intention de candidater à un appel d'offres, les conditions dans lesquelles ils seraient susceptibles d'utiliser le réseau public en tant que FAI,

indépendamment de l'identité de l'opérateur qui sera *in fine* désigné, de manière à ce que cette information puisse être communiquée à l'ensemble des candidats ; la fourniture de cette information pourrait constituer une condition de recevabilité de la proposition du candidat ;

- que le régulateur sectoriel, l'ARCEP, s'assure de la bonne marche et de la pleine participation des opérateurs aux travaux de normalisation nécessaires pour garantir l'interopérabilité entre les réseaux et les systèmes d'information d'initiative publique et ceux des FAI.

Délibéré sur le rapport oral de M. Franck Bertrand, rapporteur et l'intervention de M. Sébastien Soriano, rapporteur général adjoint, par M. Bruno Lasserre, président, président de séance, et Mmes Françoise Aubert, Anne Perrot, Elisabeth Flüry-Hérard, vice-présidentes.

La secrétaire de séance,

Le président,

Marie-Anselme Lienafa

Bruno Lasserre

ANNEXE III

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I. AUDITIONS DEVANT LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Mercredi 18 janvier 2012

– *Autorité de la concurrence* : **M. Bruno Lasserre**, président.

Mercredi 25 janvier 2012

– **M. Éric Besson**, ministre auprès du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique.

II. AUDITIONS DU RAPPORTEUR DANS LE CADRE DU GROUPE D'ÉTUDES « COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET POSTES »

Mercredi 11 janvier 2012

– *Fédération française des télécoms (FFT)* : **MM. Franck Esser**, président de la FFT et président-directeur général de SFR ; **Yves Le Mouël**, directeur général ; **Philippe Lesne** directeur des relations institutionnelles de Bouygues Télécom et **Vincent Talvas**, directeur des affaires publiques de SFR, et **Mme Martine Cauvin**, directeur des affaires publiques de France Télécom ;

– *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)* : **MM. Jean-Ludovic Silicani**, président, **Philippe Distler**, directeur général et **Antoine Darodes**, directeur de la régulation des marchés haut/très haut débit et des relations avec les collectivités territoriales.

Mercredi 18 janvier 2012

– *Bouygues Telecom* : **MM. Didier Casas**, secrétaire général, **Philippe Lesne**, directeur des relations institutionnelles et **Emmanuel Micol**, directeur des opérateurs réseaux.

Mardi 24 janvier 2012

– *Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l’audiovisuel (AVICCA)* : **MM. Yves Rome**, président de l’AVICCA et sénateur de l’Oise et **Patrick Vuitton**, délégué général ;

– *Association des maires de France (AMF)* : **MM. Jean Dionis du Séjour**, co-président du groupe de travail « Technologies de l’information et de la communication » (TIC) de l’AMF et député-maire d’Agen, **Nicolas Bonneau**, maire de la Chapelle-Saint-Mesmin, et **Mme Véronique Picard**, chargée d’études ;

– *Assemblée des départements de France (ADF)* : **MM. Yves Krattinger**, président de la commission « Aménagement du territoire, infrastructures, transports et TIC » de l’ADF et sénateur de la Haute-Saône, **Philippe Herscu**, directeur du service « Territoires » et **Jean-Pierre Quignaux**, conseiller technique TIC, et **Mme Marylène Jouvien**, chargée des relations avec le Parlement.

Mercredi 25 janvier 2012

– *Caisse des dépôts et consignations (CDC)* : **Mmes Catherine Mayenobe**, directrice de la mission « Programme d’investissements d’avenir » (PIA), **Karen Le Chenadec**, responsable du département « Développement numérique » et **Marie-Michèle Cazenave**, responsable des affaires publiques, et **M. Philippe Dewost**, directeur adjoint en charge du développement numérique ;

– *Numéricable* : **M. Jérôme Yomtov**, secrétaire général et **Mme Véronique Carantois**, conseil en relations institutionnelles ;

– *Free* : **MM. Maxime Lombardini**, directeur général, et **Olivier de Baillenx**, directeur des relations institutionnelles ;

– *Délégation interministérielle à l’aménagement du territoire et à l’attractivité régionale (DATAR)* : **MM. Emmanuel Berthier**, délégué interministériel et **Marc Laget**, responsable du pôle « Aménagement numérique des territoires ».

Jeudi 26 janvier 2012

– *France Telecom Orange* : **M. Michaël Trabbia**, directeur des affaires publiques et **Mme Florence Chinaud**, directrice des affaires publiques ;

– *SFR* : **MM. Vincent Maillard**, directeur des études économiques et de l’interconnexion et **Vincent Talvas**, directeur des affaires publiques.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p style="text-align: center;">Code général des collectivités territoriales Première partie : Dispositions générales Livre IV : Services publics locaux Titre II : Dispositions propres à certains services publics locaux Chapitre V : Réseaux et services locaux de communications électroniques</p> <p>Art. L. 1425-2. – Les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique recensent les infrastructures et réseaux de communications électroniques existants, identifient les zones qu'ils desservent et présentent une stratégie de développement de ces réseaux, concernant prioritairement les réseaux à très haut débit fixe et mobile, y compris satellitaire, permettant d'assurer la couverture du territoire concerné. Ces schémas, qui ont une valeur indicative, visent à favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé.</p> <p>.....</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi visant à assurer l'aménagement numérique du territoire</p> <p style="text-align: center;">TITRE I^{ER} DISPOSITIONS GÉNÉRALES</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>Dans le premier alinéa de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, les mots : « concernant prioritairement les réseaux à très haut débit fixe et mobile, y compris satellitaire » sont remplacés par les mots : « qu'ils soient fixes comme mobiles, y compris satellitaires, à haut débit comme à très haut débit ».</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de loi visant à assurer l'aménagement numérique du territoire</p> <p style="text-align: center;">TITRE I^{ER} DISPOSITIONS GÉNÉRALES</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er} A (nouveau)</p> <p><u>L'aménagement numérique du territoire relève de l'intérêt général de la Nation. Il implique la création d'un réseau d'infrastructures permettant la fourniture d'un service de communications électroniques à haut et très haut débits aux entreprises comme aux particuliers.</u></p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, les mots : « concernant prioritairement les réseaux à très haut débit fixe et mobile, y compris satellitaire » sont remplacés par les mots : « qu'ils soient fixes comme mobiles, y compris satellitaires, à haut débit comme à très haut débit ».</p>

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

Article 2

I. – Dans le premier alinéa de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, les mots : « qui ont une valeur indicative » sont supprimés.

II. – Les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique sont adoptés dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi. Leur révision est examinée tous les deux ans dans les conditions prévues par l'article L. 1425-2 précité.

~~S'agissant des schémas adoptés avant la publication de la présente loi, ce délai de deux ans court à compter de la publication de la présente loi.~~

Article 3

L'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Dans les six mois suivant leur approbation, une négociation se met en place en vue d'améliorer la couverture des territoires en téléphonie mobile de deuxième et troisième génération et en accès à Internet à haut débit. » ;

Article 2

I. – À la seconde phrase du premier alinéa du même article L. 1425-2, les mots : « qui ont une valeur indicative, » sont supprimés.

II. – Les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique sont adoptés dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi. Leur révision est examinée tous les deux ans dans les conditions prévues par l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales.

Alinéa supprimé

III (nouveau). – Dans _____ les départements où aucun schéma n'est en cours d'élaboration lors de la promulgation de la présente loi, le représentant de l'État réunit les collectivités mentionnées à l'article L. 1425-2 précité afin d'y remédier. En l'absence d'accord dans un délai de six mois, le schéma est établi sous la responsabilité du représentant de l'État dans le département, en concertation avec lesdites collectivités.

Article 3

Le même article L. 1425-2 est ainsi modifié :

1° Sans modification

Textes en vigueur

—

.....
Un schéma directeur territorial d'aménagement numérique recouvre le territoire d'un ou plusieurs départements ou d'une région. Sur un même territoire, le schéma directeur est unique. Il est établi à l'initiative des collectivités territoriales, par les départements ou la région concernés ou par un syndicat mixte ou syndicat de communes, existant ou créé à cet effet, dont le périmètre recouvre l'intégralité du territoire couvert par le schéma, en prenant notamment en compte les informations prévues à l'article L. 33-7 du code des postes et des communications électroniques.

Texte de la proposition de loi

—

2° Le deuxième alinéa est complété par les dispositions suivantes :

Texte de la commission

—

2° Le deuxième alinéa est complété par dix phrases ainsi rédigées :

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

« Le schéma recense les engagements des opérateurs privés en matière d'investissement dans la réalisation de lignes de communications électroniques en fibre optique très haut débit dans un délai de trois années à compter du 31 janvier 2011, date de clôture de l'appel à manifestations d'intention d'investissement des opérateurs privés conduit par le gouvernement. Ces opérateurs précisent l'intensité de déploiement sur laquelle ils s'engagent en volume de lignes construites jusqu'à la prise terminale optique située à l'intérieur du local de l'utilisateur final et en pourcentage de foyers et d'entreprises, le calendrier de déploiement, année par année, et la cartographie précise des zones à couvrir sur cette période. Ces engagements sont accompagnés des justificatifs permettant d'assurer la crédibilité des informations fournies, notamment un plan d'entreprise, ainsi qu'une preuve de l'existence d'un financement approprié ou tout autre élément susceptible de démontrer la faisabilité de l'investissement envisagé par les opérateurs privés. Les engagements conformes aux dispositions du présent article donnent lieu à une convention entre les opérateurs privés et les collectivités et les groupements de collectivités concernés, qui fait l'objet, s'il y a lieu, d'une annexe du schéma. Chaque année, les opérateurs privés rendent compte de l'état d'avancement de leurs déploiements à la personne publique rédactrice du schéma, ainsi qu'à toute collectivité ou à tout groupement de collectivités concerné à l'initiative d'un réseau de communications électroniques en application de l'article L. 1425-1 sur le territoire constituant le périmètre du schéma. En cas de non-respect des modalités de déploiement par l'opérateur privé, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes peut être saisie dans les conditions prévues par l'article L. 36-14 du code des postes et communications électroniques. »

« Le schéma recense les engagements des opérateurs privés en matière d'investissement dans la réalisation de lignes de communications électroniques en fibre optique à très haut débit dans un délai de trois années. Ces opérateurs précisent l'intensité de déploiement de manière à en assurer la complétude. Ils s'engagent sur le volume de lignes construites jusqu'au point de mutualisation situé en pied d'immeuble et le pourcentage de foyers et d'entreprises, le calendrier de déploiement, année par année, et la cartographie précise des zones à couvrir sur cette période. Ces engagements sont accompagnés des justificatifs permettant d'assurer la crédibilité des informations fournies, notamment un plan d'entreprise, ainsi qu'une preuve de l'existence d'un financement approprié ou tout autre élément susceptible de démontrer la faisabilité de l'investissement envisagé par les opérateurs privés. Les engagements conformes aux dispositions du présent article donnent lieu à une convention entre les opérateurs privés et les collectivités et les groupements de collectivités concernés. Cette convention est annexée au schéma et transmise à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes afin qu'elle se prononce sur son exécution. Les collectivités précisent pour chaque zone la nature de leurs engagements à l'égard des investisseurs privés. Chaque année, les opérateurs privés rendent compte de l'état d'avancement de leurs déploiements à la personne publique rédactrice du schéma, ainsi qu'à toute collectivité ou à tout groupement de collectivités concerné à l'initiative d'un réseau de communications électroniques en application de l'article L. 1425-1 sur le territoire constituant le périmètre du schéma. Quand elles sont conformes aux objectifs du schéma auquel elles se rapportent, les conventions signées avant la promulgation de la loi n° du demeurent applicables. Dans le cas contraire, elles sont mises en conformité dans un délai de six mois suivant l'adoption du schéma auquel elles se rapportent. » ;

Textes en vigueur

Les personnes publiques qui entendent élaborer le schéma directeur en informent les collectivités territoriales ou groupements de collectivités concernés ainsi que l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes qui rend cette information publique. Les opérateurs de communications électroniques, le représentant de l'Etat dans les départements ou la région concernés, les autorités organisatrices mentionnées à l'article L. 2224-31 et au deuxième alinéa de l'article L. 2224-11-6 et les autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités concernés sont associés, à leur demande, à l'élaboration du schéma directeur. La même procédure s'applique lorsque les personnes publiques qui ont élaboré le schéma directeur entendent le faire évoluer.

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

3° (nouveau) Après la première phrase du troisième alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« L'autorité est également destinataire des schémas achevés, qu'elle rend publics. » ;

4° (nouveau) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Les opérateurs privés et publics communiquent à la personne publique qui établit le schéma directeur l'ensemble des informations nécessaires, notamment celles mentionnées à l'article L. 33-7 du code des postes et des communications électroniques. »

Textes en vigueur

Code de la construction et de l'habitation

Livre I^{er} : Dispositions générales
Titre I^{er} : Construction des bâtiments
Chapitre I^{er} : Règles générales
Section 2 : Dispositions générales applicables aux bâtiments d'habitation
Sous-section 1 : Règles générales de construction

Art. L. 111-5-1. – Toute personne qui construit un ensemble d'habitations l'équipe au moins des gaines techniques nécessaires à la réception, par tous réseaux de communications électroniques, des services en clair de télévision par voie hertzienne en mode numérique.

Les immeubles neufs groupant plusieurs logements ou locaux à usage professionnel doivent être pourvus des lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique nécessaires à la desserte de chacun des logements ou locaux à usage professionnel par un réseau de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ouvert au public.

L'obligation prévue à l'alinéa précédent s'applique aux immeubles dont le permis de construire est délivré après le 1^{er} janvier 2010 ou, s'ils groupent au plus vingt-cinq locaux, après le 1^{er} janvier 2011.

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

Article 3 bis (nouveau)

Après le troisième alinéa de l'article L. 111-5-1 du code de la construction et de l'habitation, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Dans les zones où les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique mentionnés à l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales prévoient le déploiement d'un réseau de communications électroniques à très haut débit en fibre optique, tout immeuble neuf est équipé des gaines techniques nécessaires au raccordement audit réseau.

« L'obligation prévue à l'alinéa précédent s'applique aux immeubles dont le permis de construire est délivré après le 30 juin 2012. »

.....

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

Article 3 ter (nouveau)

Le chapitre V du titre II du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par un article L. 1425-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 1425-3 – Les opérateurs de communications électroniques sont tenus d’indiquer aux entités adjudicatrices, préalablement à leur réponse aux appels d’offres des collectivités territoriales et de leurs groupements pour l’établissement et l’exploitation d’infrastructures et de réseaux de communications électroniques en application de l’article L. 1425-1, les conditions économiques et techniques dans lesquelles ils sont, ainsi que les opérateurs qu’ils contrôlent ou qui les contrôlent, susceptibles de commercialiser des offres de détail en tant qu’usagers de ces réseaux d’initiative publique. »

**TITRE II
MESURES SPECIFIQUES**

**CHAPITRE I^{ER}
Téléphonie mobile**

Article 4

Après le premier alinéa de l’article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

**TITRE II
MESURES SPECIFIQUES**

**CHAPITRE I^{ER}
Téléphonie mobile**

Article 4

Après le premier alinéa de l’article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

~~« La personne publique en charge du schéma réalise une étude des points hauts pertinents pour assurer la meilleure couverture du territoire et diminuer le nombre de points hauts. Ce schéma des points hauts est pris en compte dans les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales. La création ou la transformation d'un point haut fait l'objet d'une procédure déclarative auprès de la commune concernée, qui consulte la personne publique en charge du schéma. Si le territoire est concerné par un ou plusieurs réseaux d'initiative publique, et en particulier par l'existence d'un réseau de collecte publique irriguant les zones concernées par les points hauts, une procédure de mutualisation de la collecte de ces points hauts est réalisée sous la responsabilité de la personne publique en charge du schéma, en lien avec les opérateurs concernés. Une offre spécifique est faite aux opérateurs pour faciliter l'adduction de ces sites par un lien en fibre optique. »~~

Article 5

Il est créé un groupe de travail associant des représentants de l'État, du Parlement, de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, des collectivités, des opérateurs et des consommateurs ayant pour objet la redéfinition des critères de couverture en téléphonie mobile de deuxième et troisième génération. ~~Ce droit s'exerce dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'État.~~

« La personne publique chargée du schéma recense les besoins locaux en matière de couverture mobile, identifie des priorités et en informe les opérateurs mobiles. Elle recense également auprès des opérateurs mobiles les éventuelles difficultés qu'ils rencontrent dans le déploiement de leurs réseaux et, le cas échéant, leur transmet des propositions visant à faciliter ces déploiements. Ces propositions portent notamment sur l'accès aux points hauts et peuvent, le cas échéant, concerner la mise à disposition de sites aux opérateurs et leur adduction par un lien en fibre optique. »

Article 5

Il est créé un groupe de travail associant des représentants de l'État, du Parlement, de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, des collectivités territoriales, des opérateurs et des consommateurs ayant pour objet la redéfinition des critères de mesure et l'amélioration de la couverture en téléphonie mobile de deuxième, troisième et quatrième générations, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'État.

Les obligations de couverture pesant sur les opérateurs au titre des licences acquises pour les réseaux de deuxième, troisième et quatrième générations correspondants ne sont pas affectées par cette redéfinition.

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

Article 6

I. – Après l'article L. 34-8-4 du code des postes et communications électroniques, il est inséré un article L. 34-8-5 ainsi rédigé :

« Art. L. 34-8-5. – Les zones, incluant les centre-bourgs ou des axes de transport prioritaires, non couvertes par tous les opérateurs de radiocommunications mobiles de deuxième génération, sont couvertes en services de téléphonie mobile de deuxième génération de voix et de données par l'un de ces opérateurs chargé d'assurer une prestation d'itinérance locale, dans les conditions prévues par l'article L. 34-8-1.

Par dérogation à la règle posée à l'alinéa précédent, la couverture en téléphonie mobile dans certaines zones est assurée, si tous les opérateurs de radiocommunications mobiles en conviennent, par un partage d'infrastructures entre les opérateurs.

Les zones mentionnées au premier alinéa sont identifiées par les préfets de région en concertation avec les départements et les opérateurs. En cas de différend sur l'identification de ces zones dans un département, les zones concernées seront identifiées au terme d'une campagne de mesures conformément à une méthodologie validée par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes. Le ministre concerné rend publique la liste nationale des communes ainsi identifiées et la communique à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

Article 6

I. – La section 4 du chapitre II du titre I^{er} du livre II du code des postes et des communications électroniques est complétée par un article L. 34-8-5 ainsi rédigé :

« Art. L. 34-8-5. – Les zones, incluant les centre-bourgs ou des axes de transport prioritaires, non couvertes par tous les opérateurs de radiocommunications mobiles de deuxième générations sont couvertes en services de téléphonie mobile de deuxième génération de voix et de données par l'un de ces opérateurs chargés d'assurer une prestation d'itinérance locale, dans les conditions prévues par l'article L. 34-8-1.

« Par dérogation à la règle posée au premier alinéa, la couverture en téléphonie mobile dans certaines zones est assurée, si tous les opérateurs de radiocommunications mobiles en conviennent, par un partage d'infrastructures entre les opérateurs.

« Les zones mentionnées au premier alinéa sont identifiées par les préfets de région en concertation avec les départements et les opérateurs. En cas de différend sur l'identification de ces zones dans un département, les zones concernées sont identifiées au terme d'une campagne de mesures conformément à une méthodologie validée par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes. Le ministre concerné rend publique la liste nationale des communes ainsi identifiées et la communique à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

Sur la base de la liste nationale définie à l'alinéa précédent et dans les deux mois suivant sa transmission aux opérateurs par le ministre précité, les opérateurs adressent audit ministre et à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes un projet de répartition entre les zones qui seront couvertes selon le schéma de l'itinérance locale et celles qui seront couvertes selon le schéma du partage d'infrastructures, un projet de répartition des zones d'itinérance locale entre les opérateurs, ainsi qu'un projet de calendrier prévisionnel de déploiement des pylônes et d'installation des équipements électroniques de radiocommunication. Le ministre précité approuve ce calendrier prévisionnel dans le mois suivant sa transmission par les opérateurs. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes se prononce sur les répartitions proposées, qui ne devront pas perturber l'équilibre concurrentiel entre opérateurs de téléphonie mobile, dans le mois suivant leur transmission par les opérateurs. La couverture d'une commune est assurée dans les trois ans suivant son identification par le ministre précité.

« Sur la base de la liste nationale définie au troisième alinéa et dans les deux mois suivant sa transmission aux opérateurs par le ministre précité, les opérateurs adressent audit ministre et à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes un projet de répartition entre les zones qui seront couvertes selon le schéma de l'itinérance locale et celles qui seront couvertes selon le schéma du partage d'infrastructures, un projet de répartition des zones d'itinérance locale entre les opérateurs, ainsi qu'un projet de calendrier prévisionnel de déploiement des pylônes et d'installation des équipements électroniques de radiocommunication. Le ministre précité approuve ce calendrier prévisionnel dans le mois suivant sa transmission par les opérateurs. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes se prononce sur les répartitions proposées, qui ne devront pas perturber l'équilibre concurrentiel entre opérateurs de téléphonie mobile, dans le mois suivant leur transmission par les opérateurs. La couverture d'une commune est assurée dans les trois ans suivant son identification par le ministre précité.

Code des postes et des communications électroniques

Livre II : Les communications électroniques

Titre I^{er} : Dispositions générales

Chapitre II : Régime juridique

Section 4 : Interconnexion et accès au réseau

Art. L. 34-8-1. – La prestation d'itinérance locale est assurée dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires.

Ledit ministre rend compte annuellement au Parlement de la progression de ce déploiement. »

« Ledit ministre rend compte annuellement au Parlement de la progression de ce déploiement. »

Textes en vigueur

—
Cette prestation fait l'objet d'une convention de droit privé entre opérateurs de radiocommunications mobiles de deuxième génération. Celle-ci détermine les conditions techniques et financières de fourniture de la prestation d'itinérance locale. Elle est communiquée à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.
.....

Texte de la proposition de loi

—
II. – Au deuxième alinéa de l'article L. 34-8-1 du même code, les mots « de deuxième génération » sont supprimés.

Texte de la commission

—
II. – À la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 34-8-1 du même code, les mots : « de deuxième génération » sont supprimés.

III (nouveau). – Dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le groupe de travail créé à l'article 5 remet au Parlement un rapport sur la mise en œuvre du plan d'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile créé par la convention du 15 juillet 2003 entre l'État, l'Autorité de Régulation des Télécommunications, l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France et les opérateurs de téléphonie mobile.

Ce rapport propose des modalités et un calendrier de finalisation du plan d'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile.

Article 7

~~Dans le respect des objectifs visés au II de l'article L. 32-1 du code des postes et des communications électroniques et afin de faciliter la progression de la couverture du territoire en radiocommunications mobiles de quatrième génération, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes détermine, après consultation publique et au plus tard six mois après la promulgation de la présente loi, les conditions et la mesure dans lesquelles sera mis en œuvre, en métropole, un partage des installations de réseau de quatrième génération de communications électroniques mobiles, et notamment le seuil de couverture de la population au-delà duquel ce partage sera mis en œuvre.~~

Article 7

Supprimé

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

**CHAPITRE II
Haut débit**

**CHAPITRE II
Haut débit**

Article 8

Article 8

~~Le droit à une connexion à un réseau de communications électroniques, sur la base d'un débit symétrique minimum de 2 Mbit/s en 2012 et 8 Mbit/s en 2015 et au regard de l'offre de débit proposée par les opérateurs et vérifiée par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, est garanti par l'État à toute personne en étant dépourvue.~~

~~Dans les territoires non éligibles à cette offre selon l'Autorité, l'État garantit le droit à une connexion sur la base d'un débit minimum de 2 Mbit/s en 2012 et 8 Mbit/s en 2015.~~

~~Les préfets de région veillent, dans le cadre de la stratégie de cohérence régionale pour l'aménagement numérique, à la mise en œuvre de ce droit. Celle-ci est examinée dans le cadre de l'élaboration des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique et de leur révision.~~

Tout abonné à un réseau fixe de communications électroniques doit être en mesure d'accéder à un débit minimal de 2 Mbit/s avant le 31 décembre 2013 et 8 Mbit/s avant le 31 décembre 2015.

Dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes remet au Parlement un rapport précisant les actions à mener pour atteindre ces objectifs.

Alinéa supprimé

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p data-bbox="113 353 566 448">Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique</p> <p data-bbox="113 477 566 752">Art. 24. – I. – Le fonds d'aménagement numérique des territoires a pour objet de contribuer au financement de certains travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique mentionnés à l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales.</p> <p data-bbox="113 1120 566 1547">Le comité national de gestion du fonds est constitué à parts égales de représentants de l'Etat, de représentants des opérateurs déclarés en application du I de l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques, de représentants des associations représentatives des collectivités territoriales et de représentants des collectivités ou syndicats mixtes ayant participé à l'élaboration de schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique. Ses membres sont nommés par décret.</p> <p data-bbox="113 1576 566 2033">Le fonds d'aménagement numérique des territoires peut attribuer, sur demande, des aides aux maîtres d'ouvrage des travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique lorsque les maîtres d'ouvrage établissent, suivant des critères précisés par décret, que le seul effort, y compris mutualisé, des opérateurs déclarés en application du I du même article L. 33-1 ne suffira pas à déployer un réseau d'infrastructures de communications électroniques à très haut débit.</p> <p data-bbox="113 2040 566 2069">.....</p>	<p data-bbox="746 387 847 416">Article 9</p> <p data-bbox="566 568 1023 1059">Le premier alinéa du I de l'article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique est complété par un membre de phrase et une phrase ainsi rédigés : « y compris les travaux de montée en débit, quelle que soit la technologie des réseaux de communications électroniques mobilisés, lorsqu'ils auront été identifiés comme opportuns dans l'attente du déploiement du très haut débit selon la réglementation définie par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes. »</p>	<p data-bbox="1198 387 1299 416">Article 9</p> <p data-bbox="1023 600 1477 965">Le premier alinéa du I de l'article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique est complété par les mots : « y compris les travaux de montée en débit, quelle que soit la technologie des réseaux de communications électroniques mobilisés, <u>lorsque les infrastructures ainsi déployées sont réutilisables pour le déploiement ultérieur des réseaux à très haut débit</u> ».</p>

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

**CHAPITRE III
Très haut débit**

**CHAPITRE III
Très haut débit**

Article 10

Article 10

I. – Après le troisième alinéa du I de l'article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :
« Les projets intégrés des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui sont déployés dans les zones non rentables et dans les zones rentables de leur territoire dans le cadre de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales, sont éligibles aux aides du fonds d'aménagement numérique des territoires à condition que ces aides ne soient assises que sur la partie de ces projets déployée dans les zones non rentables. On entend par zones rentables les zones dans lesquelles des opérateurs privés ont déjà déployé leur propre réseau de lignes de communications électroniques en fibre optique très haut débit desservant l'ensemble des utilisateurs finals de la zone considérée ou se sont engagés à le faire dans le cadre de la convention jointe en annexe du schéma directeur territorial d'aménagement numérique dans les conditions fixées par le deuxième alinéa de l'article L. 1425-2 du même code. »

I. – Après le troisième alinéa du I du même article 24, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les projets intégrés des collectivités territoriales et de leurs groupements réalisés dans le cadre de services d'intérêt économique général, qui sont déployés dans les zones non rentables et dans les zones rentables de leur territoire dans le cadre de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales, sont éligibles aux aides du fonds d'aménagement numérique des territoires à condition que ces aides ne soient assises que sur la partie de ces projets déployée dans les zones non rentables. On entend par zones rentables les zones dans lesquelles des opérateurs privés ont déjà déployé leur propre réseau de lignes de communications électroniques en fibre optique très haut débit desservant l'ensemble des utilisateurs finals de la zone considérée ou se sont engagés à le faire dans le cadre de la convention jointe en annexe du schéma directeur territorial d'aménagement numérique dans les conditions fixées par le deuxième alinéa de l'article L. 1425-2 du même code. »

II. – Les dispositions du présent article sont applicables au Fonds national pour la société numérique mis en place par le programme national très haut débit.

II. – Le présent article est applicable au Fonds national pour la société numérique mis en place par le programme national « très haut débit ».

Article 11

Article 11

Après le troisième alinéa du I de l'article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Après le troisième alinéa du I du même article 24, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

« Il peut enfin attribuer des aides aux maîtres d'ouvrage pour ceux de leurs projets situés dans des zones que les opérateurs privés s'étaient engagés, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, à couvrir dans un délai de trois ans à compter du 31 janvier 2011, lorsqu'il est établi, par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et à la demande de ces maîtres d'ouvrage, que les déploiements annoncés n'ont pas débuté au terme du délai précité ou qu'ils ont pris un retard significatif constaté par rapport au calendrier de réalisation initialement communiqué. »

« Le fonds d'aménagement numérique des territoires peut enfin attribuer des aides aux maîtres d'ouvrage pour ceux de leurs projets situés dans des zones que les opérateurs privés s'étaient engagés, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 1425-2 précité, à couvrir dans un délai de trois ans, lorsqu'il est établi, par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et à la demande de ces maîtres d'ouvrage, que les déploiements annoncés n'ont pas débuté au terme du délai précité ou qu'ils ont pris un retard significatif constaté par rapport au calendrier de réalisation initialement communiqué. »

Article 12

Article 12

~~Après l'article L. 36-13 du code des postes et communications électroniques, il est inséré un article L. 36-14 ainsi rédigé :~~

La première phrase du 1° de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques est ainsi modifiée :

Art. L. 36-11. –

1° En cas d'infraction d'un exploitant de réseau ou d'un fournisseur de services aux dispositions du présent code et des textes et décisions pris pour son application ou du règlement (CE) n° 717/2007 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2007 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de la Communauté, ainsi qu'aux prescriptions d'une décision d'attribution ou d'assignation de fréquence prise par l'autorité en application de l'article 26 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, l'exploitant ou le fournisseur est mis en demeure par le directeur général de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes de s'y conformer dans un délai qu'il détermine. Cette mise en demeure peut être assortie d'obligations de se conformer à des étapes intermédiaires dans le même délai. L'autorité peut rendre publique cette mise en demeure ;

~~« Art. L. 36-14. – L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes contrôle le respect par les opérateurs des engagements contractuels pris lors de la concertation conduite par les collectivités territoriales et leurs groupements dans le cadre de l'élaboration des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique en application de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales. Elle peut être saisie par les collectivités en cas de contestation portant sur l'exécution desdits engagements contractuels. Lorsqu'elle constate leur non respect, partiel ou total, elle peut mettre l'opérateur concerné en demeure de mettre en œuvre ses obligations. Si le manquement persiste, elle peut constater que l'opérateur n'a pas respecté ses engagements et le sanctionner. Les décisions ainsi prises par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes peuvent faire l'objet d'un recours dans les conditions prévues au III de l'article L. 36-8 du présent code.~~

1° Les mots : « ainsi qu'aux » sont remplacés par le mot : « aux » ;

2° Après les mots : « liberté de communication », insérer les mots : « ou en cas de constatation de l'inexécution d'une convention en application du deuxième alinéa de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales ».

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Code général des collectivités territoriales Première partie : Dispositions générales Livre IV : services publics locaux Titre II : Dispositions propres à certains services publics locaux Chapitre V : Réseaux et services locaux de communications électroniques</p> <p>Art. L. 1425-2.– Les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique recensent les infrastructures et réseaux de communications électroniques existants, identifient les zones qu'ils desservent et présentent une stratégie de développement de ces réseaux, concernant prioritairement les réseaux à très haut débit fixe et mobile, y compris satellitaire, permettant d'assurer la couverture du territoire concerné. Ces schémas, qui ont une valeur indicative, visent à favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé.</p> <p>.....</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Les contestations portant sur l'exécution par les collectivités de leurs obligations font l'objet de recours devant les juridictions administratives compétentes.»</p> <p style="text-align: center;">Article 13</p> <p>I. – Après la première phrase du premier paragraphe de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, sont insérées trois phrases ainsi rédigées :</p> <p>« Ils fixent par ailleurs le délai dans lequel doit s'opérer, sur le périmètre qu'ils couvrent, l'extinction du réseau haut débit fixe et son basculement intégral vers le réseau très haut débit. Ce basculement doit intervenir dès lors qu'au moins 60 % des foyers sont raccordables à une ligne de communications électroniques en fibre optique très haut débit. Ce délai n'excède pas le 31 décembre 2025. »</p> <p>II. – L'ARCEP établit annuellement, dans le cadre de son rapport adressé au Parlement, la liste des territoires départementaux concernés par la mise en œuvre de ce basculement.</p> <p>Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, elle établit les conditions dudit basculement.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 13</p> <p>I. – Après la première phrase du premier alinéa de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales, sont insérées deux phrases ainsi rédigées :</p> <p>« Ils fixent par ailleurs le délai dans lequel doit s'opérer, sur le périmètre qu'ils couvrent, l'extinction du réseau haut débit fixe et son basculement intégral vers le réseau à très haut débit. Ce délai n'excède pas le 31 décembre 2025. »</p> <p>II. – L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes établit annuellement, dans le cadre de son rapport adressé au Parlement, la liste des territoires départementaux concernés par la mise en œuvre de ce basculement.</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Code des postes et des communications électroniques</p> <p style="text-align: center;">Livre II : Les communications électroniques</p> <p style="text-align: center;">Titre I^{er} : Dispositions générales</p> <p style="text-align: center;">Chapitre I^{er} : Définitions et principes</p> <p>Art. L. 32. –</p> <p>15° Opérateur.</p> <p>On entend par opérateur toute personne physique ou morale exploitant un réseau de communications électroniques ouvert au public ou fournissant au public un service de communications électroniques.</p> <p>.....</p> <p style="text-align: center;">Chapitre IV : La régulation des communications électroniques</p> <p style="text-align: center;">Section 1 : Autorité de régulation des communications électroniques et des postes</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Elle rend compte de l'ensemble de ces éléments aux commissions compétentes du Parlement.</p> <p style="text-align: center;">Article 14</p> <p>Le code des postes et communications électroniques est ainsi modifié :</p> <p>1° Le 15° de l'article L. 32 est ainsi rédigé :</p> <p>« On entend par opérateur de réseau toute personne physique ou morale, publique ou privée, établissant et exploitant des infrastructures et des réseaux de communications électroniques ouverts au public, en vue de leur mise à disposition, entièrement ou principalement, auprès d'opérateurs. » ;</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification</p> <p style="text-align: center;">Article 13 bis (nouveau)</p> <p style="text-align: center;"><u>Dans un délai d'un an suivant la publication de la présente loi, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes remet un rapport au Parlement sur les conséquences d'une séparation entre les activités de gestion du réseau et les activités de fourniture du service de la boucle locale cuivre.</u></p> <p style="text-align: center;">Article 14</p> <p>Le code des postes et des communications électroniques est ainsi modifié :</p> <p>1° Le 15° de l'article L. 32 est <u>complété par un alinéa</u> ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p data-bbox="199 360 555 389">Art. L. 36-6. –</p> <p data-bbox="122 423 561 875">Afin de prévenir la dégradation du service et l'obstruction ou le ralentissement du trafic sur les réseaux, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes peut fixer des exigences minimales de qualité de service. Elle informe au préalable la Commission européenne et l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques des motifs et du contenu de ces exigences. Elle tient le plus grand compte des avis ou recommandations de la Commission européenne lorsqu'elle prend sa décision.</p> <p data-bbox="122 1854 561 2031">Les décisions prises en application du présent article sont, après homologation par arrêté du ministre chargé des communications électroniques, publiées au Journal officiel.</p>	<p data-bbox="576 880 1015 1364">2° Avant le dernier alinéa de l'article L. 36-6, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé : « L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes prend en compte, dans l'élaboration de ces règles, les spécificités de chaque catégorie d'opérateurs dont les opérateurs de réseaux. Elle veille à assurer la présence dans les instances de concertation et d'expertise qu'elle met en place, de tout opérateur dont les opérateurs de réseaux, publics et privés, concernés par les règles envisagées, et à prendre en compte, dans ses décisions, chacune de ces catégories. »</p>	<p data-bbox="1032 880 1471 969">2° Avant le dernier alinéa de l'article L. 36-6, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="1032 1400 1471 1821">« L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes prend en compte, dans l'élaboration de ces règles, les spécificités de chaque catégorie d'opérateurs dont les opérateurs de réseaux. Elle veille à assurer la présence dans les instances de concertation et d'expertise qu'elle met en place de tout opérateur dont les opérateurs de réseaux, publics et privés, concernés par les règles envisagées, et à prendre en compte, dans ses décisions, chacune de ces catégories. »</p>

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

CHAPITRE IV
Mesures financières

CHAPITRE IV
Mesures financières

Article 15

Article 15

~~Après l'article 302 bis KH du code général des impôts, il est inséré un article 302 bis KI ainsi rédigé :~~

Supprimé

~~« Art. 302 bis KI. I. Il est institué, jusqu'au 31 décembre 2025, une taxe due par tout opérateur de communications électroniques, au sens de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, qui fournit un service en France et qui a fait l'objet d'une déclaration préalable auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en vertu de l'article L. 33-1 du même code.~~

~~II. Cette taxe est assise sur le montant, hors taxe sur la valeur ajoutée, des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers aux opérateurs mentionnés au I en rémunération des services de communications électroniques qu'ils fournissent.~~

~~III. L'exigibilité de la taxe est constituée par l'encaissement du produit des abonnements et autres sommes mentionnées au II.~~

~~IV. Le montant de la taxe s'élève à 75 centimes d'euros par mois et par abonnement.~~

~~V. Les redevables procèdent à la liquidation de la taxe due au titre de l'année civile précédente lors du dépôt de la déclaration mentionnée au I de l'article 287 du mois de mars ou du premier trimestre de l'année civile.~~

~~VI. La taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.~~

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

~~VII. — Le produit de la taxe est affecté au fonds d'aménagement numérique des territoires mentionné à l'article 25 de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique.»~~

Article 16

Article 16

~~Après l'article 302 bis KH du code général des impôts, il est inséré un article 302 bis KJ ainsi rédigé :~~

Supprimé

~~« Art. 302 bis KJ. — I. — Il est institué, jusqu'au 31 décembre 2025, une taxe due par tout constructeur de téléviseur et de console de jeu.~~

~~II. — La taxe est assise sur le montant net desdits téléviseurs et consoles de jeu.~~

~~III. — L'exigibilité de la taxe est constituée par la vente desdits produits au client final.~~

~~IV. — Le montant de la taxe s'élève à 2 % du prix de vente net desdits produits.~~

~~V. — Les redevables procèdent à la liquidation de la taxe due au titre de l'année civile précédente lors du dépôt de la déclaration mentionnée au I de l'article 287 du mois de mars ou du premier trimestre de l'année civile.~~

~~VI. — La taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.~~

~~VII. — Le produit de la taxe est affecté au fonds d'aménagement numérique des territoires mentionné à l'article 25 de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique.»~~

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

**Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009
relative à la lutte contre la fracture
numérique**

Art. 24. – I. – Le fonds
d'aménagement numérique des
territoires a pour objet de contribuer au
financement de certains travaux de
réalisation des infrastructures et réseaux
envisagés par les schémas directeurs
territoriaux d'aménagement numérique
mentionnés à l'article L. 1425-2 du code
général des collectivités territoriales.

.....

Article 16 bis (nouveau)

L'article 24 de la loi
n° 2009-1572 du 17 décembre 2009
précitée est complété par un III ainsi
rédigé :

« III. – Le produit des sanctions
financières prononcées par l'Autorité de
régulation des communications
électroniques et des postes,
conformément à l'article L. 1425-2 du
code général des collectivités
territoriales, à l'encontre des opérateurs
n'ayant pas respecté les conventions
conclues avec les collectivités
territoriales sur la base des schémas
directeurs territoriaux d'aménagement
numérique est affecté au fonds
d'aménagement numérique des
territoires. »

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p>Les aides doivent permettre à l'ensemble de la population de la zone concernée par le projet d'accéder, à un tarif raisonnable, aux communications électroniques en très haut débit. Elles sont attribuées par arrêté conjoint du ministre chargé de l'aménagement du territoire et du ministre chargé des communications électroniques pris après avis du comité national de gestion du fonds, en tenant compte de la péréquation des coûts et des recettes des maîtres d'ouvrage bénéficiant des aides sur le périmètre de chacun des schémas directeurs concernés.</p> <p>.....</p>	<p>Article 17</p> <p>Après le mot : « compte », la fin du quatrième alinéa de l'article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique est ainsi rédigée : « des capacités financières des maîtres d'ouvrage et du degré de ruralité de la zone concernée ».</p>	<p>Article 17</p> <p>Après le mot : « compte », la fin de la seconde phrase du quatrième alinéa du I du même article 24 est ainsi rédigée : « des capacités financières des maîtres d'ouvrage et du degré de ruralité de la zone concernée ».</p>
	<p>Article 18</p> <p>Chaque année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes remet au Parlement un rapport sur la tarification par les opérateurs de l'accès aux réseaux haut et très haut débit pour les entreprises, et formule des propositions.</p>	<p>Article 18</p> <p>Chaque année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes remet au Parlement un rapport sur la tarification par les opérateurs de l'accès aux réseaux à haut et très haut débits pour les entreprises, et formule des propositions <u>afin de ramener cette tarification à des niveaux plus modérés.</u></p>
	<p>Article 19</p> <p>Dans les douze mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes remet au Parlement un rapport sur les conditions tarifaires et concurrentielles d'accès à la boucle locale et sur les provisions pour renouvellement du réseau, et formule des propositions.</p>	<p>Article 19</p> <p>Supprimé</p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p>Code rural et de la pêche maritime Livre I^{er} : Aménagement et équipement de l'espace rural Titre I^{er} : Développement et aménagement de l'espace rural Chapitre I^{er} : Dispositions générales</p>	<p>CHAPITRE V Mesures diverses</p>	<p>CHAPITRE V Mesures diverses</p>
<p>Art. L. 111-2. – Pour parvenir à la réalisation des objectifs définis en ce domaine par le présent titre, la politique d'aménagement rural devra notamment :</p>	<p>Article 20</p> <p>Après le 7^o de l'article L. 111-2 du code rural, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article 20</p> <p>Après le 7^o de l'article L. 111-2 du code rural et de la pêche maritime, il est inséré un 7^o bis ainsi rédigé :</p>
	<p>« 7^o bis Favoriser le déploiement du très haut débit de façon prioritaire dans les zones rurales, en commençant par les zones d'activité et les services publics ; ».</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>Article 21</p>	<p>Article 21</p>
	<p>Il est créé un groupement d'intérêt public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière ayant pour objet, dans le respect des décisions de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, d'harmoniser les référentiels techniques utilisés pour l'élaboration, la construction et l'exploitation des réseaux à très haut débit.</p>	<p>Il est créé un <u>comité de pilotage</u> ayant pour objet, dans le respect des décisions de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, d'harmoniser les référentiels techniques utilisés pour l'élaboration, la construction et l'exploitation des réseaux à très haut débit.</p>
	<p>Ce groupement est constitué, sans capital, entre l'État, les collectivités territoriales, leurs groupements et les opérateurs de communications électroniques.</p>	<p>Ce <u>comité</u> est constitué <u>de représentants des administrations de l'État, du Parlement, des collectivités territoriales, des opérateurs de communications électroniques et de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.</u> Le président du comité est choisi parmi les représentants du Parlement.</p>
	<p>Il ne donne lieu ni à la réalisation, ni au partage de bénéfices.</p>	<p><u>Un décret définit la composition et les modalités d'organisation du comité, qui rend compte de ses travaux au Gouvernement et au Parlement.</u></p>

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Code de l'urbanisme</p> <p style="text-align: center;">Livre I : Règles générales d'aménagement et d'urbanisme</p> <p style="text-align: center;">Titre II : Prévisions et règles d'urbanisme</p> <p style="text-align: center;">Chapitre II : Schémas de cohérence territoriale.</p> <p>Art. L. 122-1-12. – Les schémas de cohérence territoriale prennent en compte :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Il est administré par un conseil d'administration composé de représentants de ses membres constitutifs.</p> <p>Son président est choisi par le conseil d'administration et assure les fonctions de directeur du groupement.</p> <p>La convention par laquelle il est constitué doit être approuvée par le Premier ministre et le ministre en charge des communications électroniques.</p> <p style="text-align: center;">Article 22</p> <p>Au 1^{er} juillet 2013, le comité de pilotage du très haut débit remet un rapport sur l'avancement du programme national « très haut débit » ainsi que, s'il le juge nécessaire, des propositions de réforme de ce dernier. Il s'appuie pour ce faire et en tant que de besoin sur l'expertise technique de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.</p> <p style="text-align: center;">Article 23</p> <p>Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :</p> <p>1° Après le troisième alinéa de l'article L. 122-1-12 du code de l'urbanisme, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« - le schéma directeur territorial d'aménagement numérique lorsqu'il a été adopté sur le territoire considéré en application de l'article L. 1425-2 du eode général des collectivités territoriales. » ;</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Alinéa supprimé</p> <p>Alinéa supprimé</p> <p>Alinéa supprimé</p> <p style="text-align: center;">Article 22</p> <p>Sans modification</p> <p style="text-align: center;">Article 23</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>1° Après le troisième alinéa de l'article L. 122-2-12, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« - les <u>schémas directeurs territoriaux</u> d'aménagement numérique lorsqu'<u>ils existent</u>. » ;</p>

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

**Chapitre III : Plans locaux
d'urbanisme.**

Art. L. 123-1-5. – Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions.

A ce titre, le règlement peut :

.....
14° Imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit.

Dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, le règlement peut délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p>Le règlement peut, notamment dans les secteurs qu'il ouvre à l'urbanisation, imposer aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques des critères de qualité renforcés qu'il définit.</p>	<p>2° Le troisième alinéa du 14° de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme est complété par une phrase ainsi rédigée : « En matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques, les critères de qualité prennent en compte les dispositions du schéma directeur territorial d'aménagement numérique lorsqu'il a été adopté sur le territoire considéré en application de l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales. »</p>	<p>2° Le troisième alinéa du 14° de l'article L. 123-1-5 est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Ces critères de qualité prennent en compte les dispositions du schéma directeur territorial d'aménagement numérique lorsqu'il <u>existe</u>. »</p>
<p>.....</p>		
<p>Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique</p>		
<p>Art. 24. – I. – Le fonds d'aménagement numérique des territoires a pour objet de contribuer au financement de certains travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique mentionnés à l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales.</p>	<p>Article 24</p>	<p>Article 24</p>
<p>Le comité national de gestion du fonds est constitué à parts égales de représentants de l'Etat, de représentants des opérateurs déclarés en application du I de l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques, de représentants des associations représentatives des collectivités territoriales et de représentants des collectivités ou syndicats mixtes ayant participé à l'élaboration de schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique. Ses membres sont nommés par décret.</p>	<p>Au deuxième alinéa du I de l'article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, après le mot : « État », sont insérés les mots : « et du Parlement ».</p>	<p><u>À la première phrase du deuxième alinéa du I de l'article 24 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 précitée, les mots : « de l'État » sont remplacés par les mots : « des administrations de l'État et de membres du Parlement ».</u></p>
<p>.....</p>		

Textes en vigueur

—

Texte de la proposition de loi

—

Article 25

Les charges qui pourraient résulter pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 403, 575, 575 A et 991 du code général des impôts.

Texte de la commission

—

Article 25

Sans modification