

COUVERTURE NUMÉRIQUE DES TERRITOIRES : VEILLER AU RESPECT DES ENGAGEMENTS POUR ÉVITER DE NOUVELLES DÉSILLUSIONS

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
Groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire

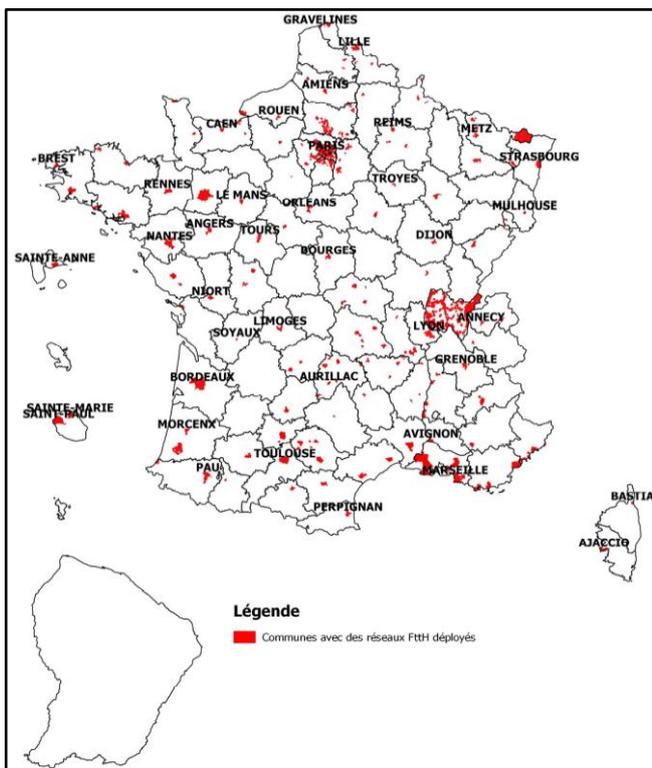
Rapport d'information de MM. Hervé MAUREY, président et sénateur de l'Eure,
et Patrick CHAIZE, sénateur de l'Ain

Rapport n°193

La couverture numérique des territoires en 2015

Le rapport « **Couverture numérique des territoires : veiller au respect des engagements pour éviter de nouvelles désillusions** » a été établi par le groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire, mis en place en mars 2015. Ce groupe de travail a été créé pour **réaliser un bilan d'étape sur la mise en œuvre de la feuille de route du Gouvernement sur le numérique et du plan France très haut débit**, présentés au début de l'année 2013. Il fait les constats suivants :

ÉTAT DU DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX FTTH



Source : ARCEP, deuxième trimestre 2015

– En matière de très haut débit, si l'éligibilité concerne 44 % des logements à la mi-2015, 12 % des logements seulement sont effectivement abonnés à un service supérieur à 30 Mbit/s.

Très haut débit et fibre optique sont toutefois loin d'être synonymes : mi-2015, un Français sur dix seulement est éligible à la fibre de bout en bout (FttH). En outre, **cette couverture se concentre dans les zones denses.** Cette progression contrastée du très haut débit rend **peu probable le respect des objectifs** du Gouvernement **d'une couverture à 100 % en 2022, dont 80 % en FttH.**

– **Plus de 10% de la population restent dépourvus d'un accès à un haut débit supérieur à 3 Mbit/s,** indispensable à un accès correct aux usages numériques.

– En termes de couverture mobile, **plusieurs centaines de communes demeurent privées d'accès au réseau 2G, plus de 2200 communes sont dépourvues d'internet mobile 3G, tandis que la progression de la 4G exclut à ce jour 70% du territoire national.** Cet état des lieux se double d'une connaissance limitée de la disponibilité réelle des réseaux et de la qualité de service.

La couverture numérique en 2015 reste donc très inégalement répartie, et la trajectoire des déploiements ne garantit aucunement un accès de qualité pour tous les citoyens, entreprises et services publics à l'horizon 2022. À ce jour, l'intervention publique n'a pas encore permis de résorber les grandes inégalités territoriales en matière d'accès au numérique.

Les rapporteurs regrettent le « manque d'Etat » sur tous les sujets d'aménagement numérique du territoire. Pour le très haut débit, l'Etat s'est d'emblée limité à un rôle de cofinancier et de coordinateur technique. De fait, il n'assure aucune fonction d'aménageur, et n'apporte pas l'expertise nécessaire aux collectivités territoriales. Quant aux financements, ils tardent à venir et sont incertains pour l'avenir. En matière de haut débit, la situation évolue peu, et pour la téléphonie mobile, l'Etat n'a pas été capable jusqu'à présent d'assurer la couverture homogène des territoires.

Les opérateurs privés d'envergure nationale ont une emprise considérable sur des millions de citoyens en attente du très haut débit, parfois même du haut débit, ainsi que sur des milliers de collectivités territoriales dont l'avenir en termes de commercialisation des réseaux ou de couverture mobile est suspendu à leur stratégie discrétionnaire et fluctuante. Le Gouvernement n'a pas prévu un cadre suffisamment précis et contraignant pour garantir que l'initiative privée prenne sa juste part des déploiements. Il n'assure pas le respect des engagements pris par les opérateurs.

Les collectivités territoriales demeurent isolées face aux choix complexes qu'elles ont à effectuer : mix technologique, montage juridique, modèle économique, harmonisation technique... Tout en faisant face à une situation budgétaire critique avec la forte baisse des dotations, les collectivités doivent avancer l'intégralité des fonds nécessaires aux réseaux d'initiative publique, et l'équilibre financier de leurs projets reste très incertain : coût réel des déploiements, attribution des subventions de l'État, commercialisation des réseaux. À cet égard, il y a un réel danger que les investissements importants engagés par les collectivités pour le déploiement de ces réseaux se heurtent au refus des grands opérateurs de les utiliser.

Les rapporteurs attirent l'attention de l'ensemble des parties prenantes sur **les nombreuses déceptions et désillusions qui émaillent déjà l'histoire du déploiement des réseaux de communications électroniques dans notre pays, alors même que le Sénat alerte depuis de nombreuses années les gouvernements successifs** sur le fossé croissant entre les zones urbaines et les territoires ruraux.

Face à ce constat, **il est nécessaire d'intervenir rapidement pour accélérer la résorption des fractures existantes et prévenir l'apparition de nouvelles inégalités numériques.**

Les principales recommandations du groupe de travail

Le rapport formule 17 propositions afin d'améliorer la couverture numérique de nos territoires, sans bouleverser le cadre actuel des projets de déploiements.

1. Associer systématiquement le Parlement aux choix structurants de la couverture numérique des territoires et créer un établissement public dédié au pilotage du très haut débit, doté de moyens renforcés et d'une gouvernance partagée entre État, collectivités territoriales et opérateurs.

I. Assurer le respect des engagements des opérateurs privés pour le déploiement du très haut débit fixe.

2. **Demander dès le début de l'année 2016 aux opérateurs privés s'ils confirment leurs engagements de déploiements, et dans l'affirmative mettre en place une contractualisation claire et précise** (calendrier de déploiement contraignant, montant annuel des investissements...), assortie de sanctions financières prises par le régulateur en cas d'inexécution. En l'absence de contractualisation, **permettre aux collectivités de déployer un réseau d'initiative publique avec le soutien financier de l'État dans les zones concernées.**

3. **Veiller au respect du principe de complétude dans la zone moins dense et renforcer le suivi de l'État et du régulateur** sur la progression et l'homogénéité des déploiements dans l'ensemble de la zone préemptée par les opérateurs.

II. Renforcer le soutien aux déploiements menés par les collectivités territoriales et leurs délégataires.

4. **Pérenniser et renforcer le subventionnement de l'État par la mise en place d'un fonds alimenté par une contribution de solidarité numérique**, assise sur les abonnements haut débit et très haut débit, pour assurer une véritable péréquation entre zones urbaines et zones rurales.

5. **Permettre de fédérer les réseaux d'initiative publique lors de leur commercialisation**, en prévoyant par voie législative la possibilité de créer un syndicat de syndicats, afin de rééquilibrer le rapport de force entre collectivités territoriales et opérateurs privés.

6. **Garantir aux collectivités territoriales la possibilité d'adapter la commercialisation et la tarification** aux spécificités des réseaux d'initiative publique afin d'améliorer l'attractivité des réseaux.

7. **Faire en sorte que les opérateurs utilisent les réseaux déployés par les collectivités territoriales** dès lors qu'ils auront obtenu une certification de leur qualité technique, délivrée par un organisme neutre.

III. Rendre l'environnement technologique et technique plus favorable au déploiement de la fibre optique.

8. **Réaffirmer l'objectif du FttH par un encadrement du recours à la montée en débit sur cuivre**, en vérifiant systématiquement sa compatibilité avec un déploiement ultérieur de la fibre optique, sauf impossibilité technique ou économique dûment justifiée par la situation locale.

9. **Sécuriser les opérations de montée en débit sur cuivre**, par un ajustement du cadre juridique, économique et technique de cette technologie : mise en conformité avec le droit européen, récupération de la taxe sur la valeur ajoutée, régulation de l'offre PRM d'Orange.

10. **Faciliter l'accès des collectivités territoriales aux infrastructures d'accueil existantes** et réglementer sa tarification, renforcer les servitudes d'utilité publique au bénéfice de la fibre et simplifier la procédure de raccordement des immeubles, **pour accélérer le déploiement.**

11. **Mettre en place un dispositif de basculement volontariste du cuivre vers la fibre optique** : expérience d'extinction en zone d'initiative publique, calendrier de basculement défini dans les SDTAN, critère de complétude adapté à l'obtention du statut de zone fibrée en territoire rural, mesure tarifaire sur le cuivre, aide financière à l'achèvement des plaques, labellisation de la zone.

IV. Désenclaver rapidement tous les territoires privés d'accès au haut débit.

12. **Définir un droit au haut débit de qualité** pour assurer un accès supérieur à 3 Mbit/s à l'ensemble de la population d'ici 2017 **en prévoyant des incitations financières spécifiques et en développant les technologies complémentaires** : nouvelles capacités satellitaires, subventionnement d'une composante hertzienne terrestre, élargissement de la bande de fréquences 3,5 GHz, commercialisation de la 4G à usage fixe.

13. **Accélérer le raccordement des sites stratégiques pour les territoires par un subventionnement accru**, afin de diffuser rapidement les progrès du numérique là où ils sont le plus nécessaires (santé, éducation, administration, attractivité économique...)

V. Assurer réellement la couverture mobile des territoires.

14. **Modifier les critères et les méthodes de mesure de la couverture** pour disposer d'un recensement conforme à la réalité des réseaux dans les territoires ruraux.

15. **Viser une couverture intégrale de la population en 4G en 2022** pour disposer d'une technologie très haut débit en l'absence de réseau fixe à très haut débit dans les territoires isolés.

16. **Assurer l'efficacité réelle des annonces du Gouvernement en termes de couverture mobile** : identification exhaustive des sites, clef de répartition des aides aux collectivités, obligations précises des opérateurs sur les infrastructures mises à disposition, calendrier local de déploiement, contrôles et sanctions par le régulateur, association des élus locaux au suivi.

17. **Développer une approche intégrée des réseaux fixes et mobiles** pour prévenir le risque d'isolés multi-technologies, et soutenir le développement du très haut débit mobile à usage fixe pour surmonter l'absence d'accès filaire de qualité et faciliter l'extinction du réseau de cuivre.

Les membres du groupe de travail



M. Hervé MAUREY
(UDI-UC – Eure)

Rapporteur



M. Patrick CHAIZE
(Les Républicains – Ain)

Rapporteur

Les autres membres du groupe de travail sont : Mme Natacha BOUCHART (Les Républicains), M. Jérôme BIGNON (Les Républicains), Mme Annick BILLON (UDI-UC), M. Pierre CAMANI (Soc), Mme Evelyne DIDIER (CRC), M. Jean-François LONGEOT (UDI-UC), M. Louis-Jean de NICOLAY (Les Républicains), M. Rémy POINTEREAU (Les Républicains), M. Jean-Yves ROUX (Soc).