



...le projet de loi de finances pour 2023 – Missions « Économie », « Plan de relance » et « Transformation et fonction publiques »

AVIS AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

« RÉUSSITE DES PROGRAMMES DE COUVERTURE NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE : UN MOMENT CHARNIÈRE »

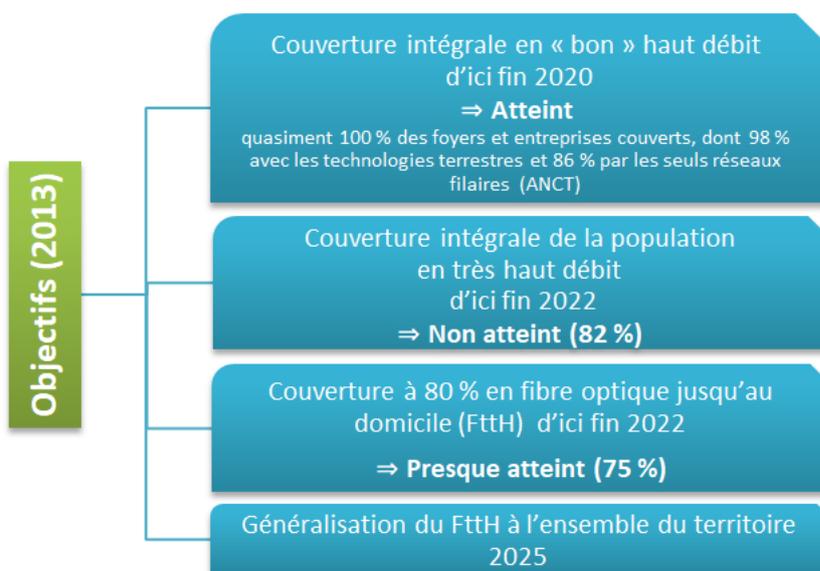
Réunie le 16 novembre 2022, la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable** a, sur la proposition de son rapporteur **Jean-Michel Houllégatte**, émis à l'unanimité un **avis favorable** sur les crédits relatifs à l'**aménagement numérique du territoire** du **projet de loi de finances pour 2023**.

La commission a formulé des motifs de satisfaction, mais aussi de **nombreuses réserves**, voire des **inquiétudes**, liées au maintien de **disparités territoriales** dans le **déploiement de la fibre** et aux difficultés à assurer la **qualité de service** et le **raccordement des prises les plus complexes**, en dépit des actions engagées. Un accent particulier devra aussi être mis sur la **résilience des réseaux numériques** et sur l'inscription dans la durée des moyens consacrés à l'**inclusion numérique**.

1. PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT : DES RÉSULTATS POSITIFS, MAIS LE PLUS DUR RESTE À FAIRE...

✚ Des résultats positifs, malgré de fortes disparités territoriales

Lancé en 2013, le **plan France très haut débit (FTHD)** poursuit l'objectif d'assurer la couverture du territoire en **très haut débit** d'ici fin 2022 et la **généralisation du très haut débit filaire (Ftth)** pour 2025.



→ Le déploiement de la **fibre optique** s'effectue selon **deux zones** :

- la **zone d'initiative privée** , qui comprend la **zone très dense (ZTD)** et la **zone moins dense** , dans laquelle la présence de l'initiative privée a été démontrée dans le cadre d'un Appel à manifestation d'intérêt d'investissement (**AMII**) ;
- la **zone d'initiative publique** dans laquelle les déploiements sont réalisés par les **collectivités territoriales** dans le cadre de **Réseaux d'initiative publique (RIP)** ou des **opérateurs privés** , en partenariat avec la collectivité concernée, dans le cadre d' **Appels à manifestation d'intentions d'engagements locaux (AMEL)** lancés en 2017.

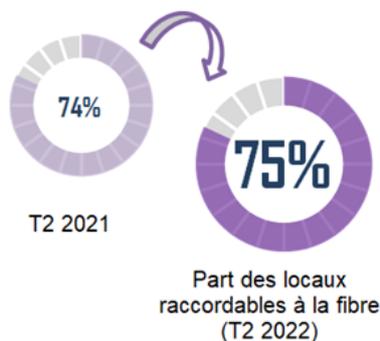
Les financements publics engagés dès 2013 pour assurer les déploiements dans cette seconde zone sont montés en puissance en 2020.

Historique du financement du plan FTHD sur la période 2013-2020



Pour 2023, des **autorisations d'engagements (AE) supplémentaires** sont ouvertes pour le financement des déploiements en zone RIP. En **crédits de paiement (CP)** , le programme « France très haut débit » poursuit sa phase de **décaissement** .

Après avoir atteint des niveaux « record » en 2020 et 2021 (plus de 11 millions de locaux rendus raccordables en deux ans¹), le **rythme de déploiement** de la fibre demeure **soutenu** en 2022 (entre 4 et 5 millions de locaux supplémentaires rendus raccordables). C'est en **zone rurale (RIP et AMEL)** qu'ils sont **les plus dynamiques** .



Taux de logements raccordables en zone d'initiative privée



Zones très denses



Zones AMII

Taux de logements raccordables en zone d'initiative publique



Zones RIP



Zones AMEL

L'objectif de couverture à 80 % en **fibre optique** jusqu'au domicile d'ici la fin 2022 n'est donc pas tout à fait atteint. Il pourrait toutefois l'être dans un futur proche, grâce au **fort dynamisme** des déploiements en zone RIP.

¹ Source : Arcep.

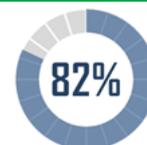
Le rapporteur s'inquiète des **tendances** à l'œuvre dans la **zone d'initiative privée** :

- d'importantes **disparités de couverture** demeurent dans la **ZTD**, certaines villes affichant toujours un taux de logements raccordables nettement inférieur à la moyenne de la zone (71 % pour **Lille** et 76 % pour **Marseille**) ;
- un **ralentissement des déploiements** est constaté en **zone AMII** (- 54 % de locaux rendus éligibles à la fibre entre T2 2021 et T2 2022) et en **ZTD** (- 47 %)¹.

Si les pouvoirs publics ne disposent pas de levier d'intervention en ZTD, **le rapporteur rappelle le rôle essentiel du régulateur pour mettre les opérateurs face à leurs obligations de complétude en zone AMII pour garantir le respect des objectifs du plan FTTH.**

→ S'agissant de la **couverture en très haut débit**, l'objectif de couverture intégrale du territoire fin 2022 ne sera pas atteint.

Taux de
couverture en
très haut débit



Des enjeux à venir décisifs : face à l'avancée des déploiements, trois enjeux vont devenir incontournables

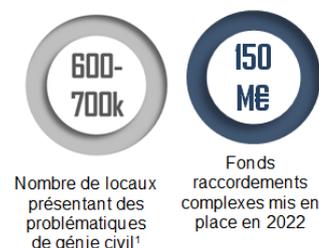
❶ Garantir la qualité de service en encadrant davantage le mode « Stoc »

Des « **désordres** » persistent au stade du raccordement final d'abonnés à la fibre (installations provoquant des « paquets de nouilles », débranchements injustifiés de clients...). Si le mauvais état des **points de mutualisation** explique parfois les problèmes de raccordement, le **mode « Stoc »** demeure pointé du doigt du fait notamment de manques en matière de **formation des agents** qui effectuent les raccordements et en matière de mise en place de processus de **contrôle** et de **partage d'informations** entre opérateurs d'infrastructures et opérateurs commerciaux.

Le rapporteur accueille donc favorablement les mesures en cours de mise en œuvre par les **opérateurs** concernant la **formation des agents** et le renforcement des **procédures de contrôle**. La [proposition de loi](#) relative à la **pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique** de Patrick Chaize, déposée en juillet 2022 pourrait permettre d'autres avancées.

❷ Assurer le financement des raccordements complexes à la fibre

S'il n'existe pas de **définition précise** des raccordements complexes, ils ont pour dénominateur commun un **manque d'infrastructures de génie civil** sur la partie terminale du raccordement. Le nombre de prises concernées est difficile à évaluer, mais pourrait varier entre 600 000 et 2 millions. Selon certains acteurs, les besoins de financement pourraient dépasser le **milliard d'euros**.



De l'avis des acteurs entendus, l'allocation de **fonds supplémentaires au financement des raccordements complexes à la fibre** est indispensable mais les **moyens prévus sont très insuffisants**. En outre, le rapporteur est réservé quant au choix du Gouvernement de privilégier un dispositif par **appels à projet**, là où un **financement pérenne**, permettant une **péréquation** entre les territoires, serait sans doute plus judicieux.

Au total, les difficultés rencontrées pour raccorder certains clients à la fibre posent la question du caractère **réaliste** du **calendrier de fermeture du réseau cuivre** présenté par l'opérateur Orange. Si la fermeture technique du réseau n'est prévue que pour 2030, sa **fermeture commerciale doit avoir lieu dès 2026**. Dans l'hypothèse où la généralisation de la fibre optique ne serait pas effective à cette date, l'**accès y compris commercial au réseau cuivre** devrait être **maintenu**.

Pour garantir un droit d'accès à un internet de qualité pour tous à l'horizon 2025, l'instauration d'un **service universel du haut voire très haut débit**, actuellement à l'étude, serait une **évolution essentielle**.

¹ Source : ANCT.

² Source : Banque des territoires.

③ Assurer la résilience des réseaux numériques

Le rapporteur s'inquiète de la **résilience des réseaux numériques face aux aléas climatiques (tempêtes et fortes chaleurs notamment)** et, plus globalement, de la résilience des réseaux fibre en **zone RIP** compte tenu des **coûts de maintenance** parfois élevés en comparaison de la zone d'initiative privée. Si le plan FTHD a permis une péréquation des moyens pour la construction des réseaux, aucun mécanisme de solidarité financière n'est prévu pour la **phase d'exploitation**.

Le rapporteur estime indispensable qu'une **réflexion** s'engage sur :

- l'impact du **dérèglement climatique** sur le fonctionnement des réseaux fibres, mais aussi mobiles, et sur les investissements à mettre en place pour assurer leur **résilience** ;
- la possibilité d'une **péréquation** des coûts liés à l'**exploitation** des **réseaux fibre en zone RIP**, afin d'assurer leur **bon fonctionnement** dans la durée. Plus globalement, la question des **modalités de financement** des réseaux fibre en **zone RIP** doit être posée, en intégrant la question des **raccordements complexes**.

2. NEW DEAL MOBILE : UN SUCCÈS GLOBAL INDÉNIABLE, MAIS DE SÉRIEUX POINTS D'ALERTE

| Objectifs du New Deal mobile (2018) | | | |
|---|--|---|--|
| Proposer une couverture mobile <i>indoor</i> via le WiFi, d'ici fin 2018 → Objectif atteint | Couverture de l'intégralité des axes routiers prioritaires d'ici fin 2020 → Objectif atteint (en juin 2022, près de 100 % des axes routiers prioritaires étaient couverts) | Généralisation de la 4G sur l'ensemble des pylônes existants d'ici fin 2022 → Objectif presque atteint (98,5 %) | Couverture de 5 000 nouvelles zones par opérateur grâce à l'identification pour 2025 de nouveaux sites d'installation de pylônes |

☛ Malgré des **retards persistants** sur quelques sites, la **couverture ciblée** poursuit son déploiement sur l'ensemble du territoire.



☛ S'agissant de la **généralisation de la 4G**, malgré des **résultats positifs** à l'échelle nationale, l'objectif d'une couverture intégrale des « zones blanches centres-bourgs » (ZBCB) ne sera pas atteint fin 2022.



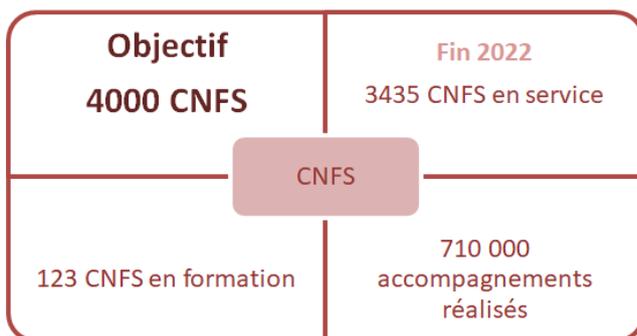
☛ Le déploiement de la **4G fixe** affiche une **progression par rapport à 2021** : sur les 995 zones désormais identifiées par le Gouvernement, **350 sites sont désormais en service**. L'année dernière, seuls 35 sites avaient été ouverts commercialement par les opérateurs (sur un total, à l'époque, de 510 sites identifiés).

Le rapporteur s'inquiète du phénomène de **spéculation foncière** grandissant concernant le renouvellement des baux portant sur les terrains d'assiette des antennes mobiles. Selon la FFT, **plusieurs centaines de baux** auraient déjà été **renégociés** par des sociétés foncières, sans que les communes aient la garantie du maintien des opérateurs sur le site.

Le risque de recréer des « **trous** » de **couverture mobile**, y compris dans d'**anciennes zones blanches** qui avaient pu être résorbées grâce au *New Deal* est réel. Un travail de **sensibilisation** des maires doit être effectué concernant le phénomène de **spéculation foncière** sur le renouvellement des baux relatifs aux antennes mobiles.

3. L'INCLUSION NUMÉRIQUE : DES CNFS À INSTALLER DANS LA DURÉE

Afin de faire face au phénomène d'**illectronisme**¹, qui toucherait près de 13 millions de Français, le Gouvernement a prévu le recrutement de **conseillers numériques France Services (CNFS)** dans le cadre du **Plan de relance** (250 M€).



Ces acteurs de terrain ont vocation à **former** et **accompagner** les personnes rencontrant des **difficultés avec le numérique** au sein de diverses structures (services publics, maisons France Services, structures associatives...). Il était prévu que l'État subventionne ce dispositif, à hauteur de **50 000 euros** par poste sur deux ans (2021-2022).

La **poursuite pour un an** seulement du dispositif par le PLF pour 2023 (44 M€ en AE) rend incertain le devenir des CNFS.

Le rapporteur estime nécessaire, afin de ne pas enrayer les dynamiques à l'œuvre, de **prolonger les contrats des CNFS autant que nécessaire**, en maintenant l'implication financière de l'État dans ce dispositif.

POUR EN SAVOIR +

- [Le rapport information n° 588 \(2021-2022\) sur la cohésion numérique des territoires](#)
- [Mission d'information sur l'empreinte environnementale du numérique](#)
- [Loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France](#)
- [Proposition de loi n° 795 \(2021-2022\) relative à la pérennité des réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique](#)



Jean-François Longeot
Président

Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Jean-Michel Houllégatte
Rapporteur

Sénateur de la Manche
(Socialiste, Écologiste
et Républicain)

COMMISSION
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

☎ 01 42 34 23 20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>



¹ L'« illectronisme » est un néologisme, apparu en 2020 dans le dictionnaire Larousse, qui désigne « l'état d'une personne qui ne maîtrise pas les compétences nécessaires à l'utilisation et à la création des ressources numériques ».