

## PROPOSITION DE LOI N° 83

### TENDANT À SÉCURISER ET À ENCOURAGER LES INVESTISSEMENTS DANS LES RÉSEAUX DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES À TRÈS HAUT DÉBIT

*Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable*

Rapport n° 322 (2017-2018) de Mme Marta de CIDRAC, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 21 février 2018

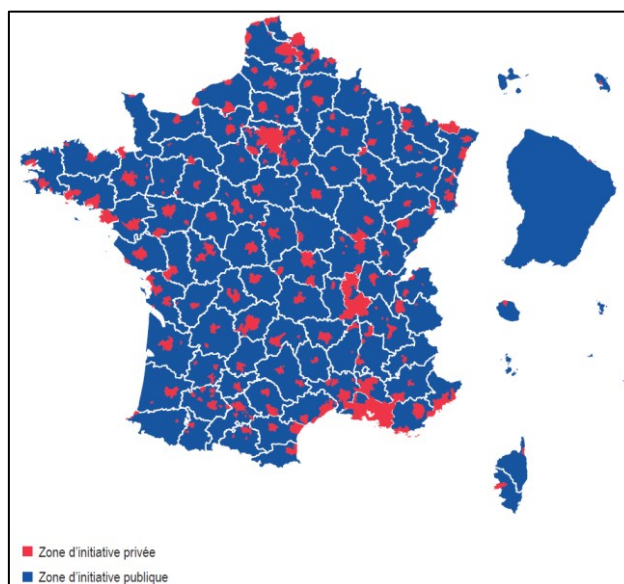
#### ***Le déploiement du très haut débit en France repose sur la complémentarité entre initiative privée et initiative publique***

À l'heure où internet est considéré comme un bien commun, **il est impératif de permettre à l'ensemble de nos concitoyens d'y accéder dans de bonnes conditions et dans des délais raisonnables**, afin qu'ils puissent bénéficier de toutes les opportunités offertes par le numérique.

Dans ce but, **des réseaux de communications électroniques de dernière génération doivent irriguer rapidement l'ensemble de notre pays, sans privilégier certaines zones** au détriment de territoires moins denses mais susceptibles de tirer profit autant sinon davantage du numérique pour leur développement futur.

**Au regard de cet objectif prioritaire d'aménagement du territoire**, la France s'est dotée depuis 2010 d'une programmation nationale en vue de déployer le très haut débit, permettant d'offrir des perspectives d'accès aux habitants de tous les territoires. **Ce plan est fondé sur la complémentarité entre offre privée et initiative publique**, cette dernière étant chargée de déployer des **réseaux d'initiative publique (RIP)** en réponse au manque d'intérêt économique des opérateurs sur une large partie du territoire national.

#### RÉPARTITION DES ZONES DE DÉPLOIEMENT

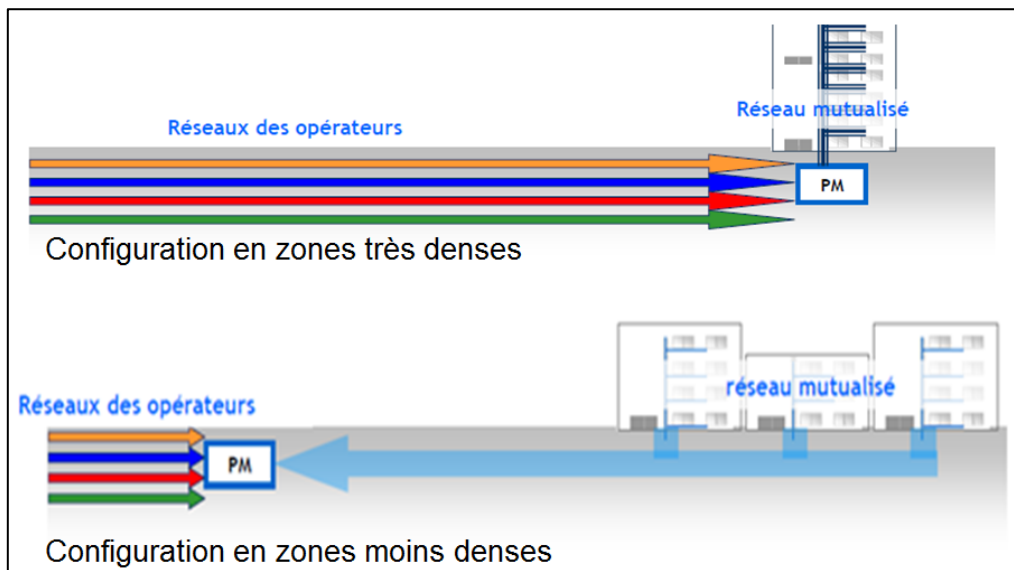


Source : Agence du numérique.

Si le déploiement du très haut débit peut s'appuyer à moyen terme sur des technologies hybrides ou complémentaires (montée en débit sur cuivre ou sur câble, réseaux radio terrestres, satellite), **la France a fait le choix de prioriser la fibre optique jusqu'à l'utilisateur final (FttH)**, qui apparaît comme la seule technologie permettant d'assurer à l'avenir une véritable évolutivité des débits proposés aux utilisateurs.

Sur le plan opérationnel, en dehors des zones très denses, la réglementation définie par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) pour organiser le déploiement des lignes en fibre optique privilégie **un niveau élevé de mutualisation des réseaux, compte tenu de la baisse de rentabilité des investissements résultant d'une moindre densité.**

#### MUTUALISATION DU RÉSEAU EN FIBRE OPTIQUE SELON LA ZONE CONSIDÉRÉE



Source : Direction générale des entreprises.

Comme l'a rappelé l'ARCEP dans son avis du 23 octobre 2017 rendu à la demande du Sénat : « **la mutualisation de la boucle locale optique combinée au coinvestissement constitue le meilleur modèle pour le marché français et l'équipement du territoire** »<sup>1</sup>.

***De récentes turbulences ont révélé la nécessité de sécuriser rapidement les projets de réseaux à très haut débit***

L'année 2017 a été marquée par d'importantes perturbations qui ont mis en lumière certaines faiblesses structurelles de l'organisation des déploiements de réseaux à très haut débit en France.

L'annonce par un opérateur d'envergure nationale de son intention de déployer son propre réseau en fibre optique sur l'ensemble du territoire a **remis en cause le principe d'une mutualisation des réseaux en dehors des zones très denses**. Si cet opérateur a depuis affirmé avoir renoncé à ce projet, des tentatives locales de différents opérateurs sont encore observées par les porteurs de RIP.

Compte tenu de l'amélioration de la dynamique commerciale de la fibre optique, **le principal risque identifié par les acteurs des RIP est celui d'une duplication partielle des**

<sup>1</sup> Avis n° 2017-1293 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 23 octobre 2017 rendu à la demande du Sénat et portant sur la couverture numérique des territoires.

**réseaux**, par des opérateurs privés décidant de sélectionner les parties les plus rentables dans le cadre d'une stratégie dite d'« écrémage ». **Une telle approche fragiliserait significativement l'équilibre économique des RIP**, déployés sur l'intégralité de la zone dans une logique de péréquation et d'aménagement du territoire.

Au titre de la complémentarité entre initiatives publique et privée, une autre faiblesse résulte du manque d'outils permettant d'**assurer la concrétisation pleine et entière des intentions exprimées par les opérateurs en 2011, et qui ont conduit à réserver à l'initiative privée la couverture de la moitié de la population nationale**, sans possibilité pour l'initiative publique d'intervenir, sauf carence flagrante.

L'ARCEP constatait dans son avis précité : **« pour tenir leurs engagements de couverture, les opérateurs privés doivent très sensiblement accélérer leurs déploiements dans les zones d'initiative privée (y compris les zones très denses). »** S'ils persistent, de tels écarts par rapport aux engagements initiaux seraient extrêmement préjudiciables à l'achèvement en temps utile de la couverture de l'ensemble de la population en réseaux fixes à très haut débit.

Dans un rapport d'information adopté par la commission en 2015, Hervé Maurey et Patrick Chaize recommandaient de mettre en place un encadrement contraignant de ces intentions : **« seule une contractualisation dotée d'engagements précis, assortis de sanctions prises par le régulateur en cas d'inexécution, est susceptible de garantir véritablement une couverture en temps utile des territoires concernés »**<sup>2</sup>.

Ces différents éléments confirment la nécessité d'apporter **un cadre juridique plus précis, en vue de conforter la complémentarité entre initiative publique et initiative privée**, qui est indispensable pour assurer un déploiement complet du très haut débit dans notre pays.

### **Une proposition de loi pour sécuriser et inciter les investissements dans les réseaux à très haut débit**

La **proposition de loi n° 83 tendant à sécuriser et à encourager les investissements dans les réseaux de communications électroniques à très haut débit** a été déposée au Sénat le 10 novembre 2017 par Patrick Chaize et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains.

Elle vise à renforcer le cadre juridique des déploiements de réseaux de communications électroniques, alors que l'année 2017 a été marquée par **des annonces d'opérateurs privés de projets de réseaux dans la zone confiée à l'initiative publique**.

Le principal objectif de ce texte est donc de mettre en place des outils permettant d'**éviter les superpositions** entre réseaux en fibre optique **afin de conforter la complémentarité** retenue par le plan France très haut débit entre initiative privée et initiative publique. À cette fin, le texte prévoit l'élaboration d'**une liste fixant la répartition et le calendrier des déploiements** (art. 2), renforce les **pouvoirs de sanction de l'ARCEP** pour en assurer le respect (art. 5), et améliore la prise en compte des enjeux de mutualisation dans la **délivrance des autorisations d'occupation du domaine public** (art. 6).

Le texte comprend également certaines dispositions relatives à la couverture du territoire par les réseaux mobiles, visant à **actualiser les critères retenus en matière de couverture mobile des « zones blanches »** (art. 11) compte tenu des besoins actuels des utilisateurs, et à **soutenir les déploiements d'antennes**, par des allègements réglementaires (art. 10) et un plafonnement de la fiscalité applicable (art. 9).

---

<sup>2</sup> Rapport d'information du Sénat n°193 – Session ordinaire 2015-2016 – « Couverture numérique des territoires : veiller au respect des engagements pour éviter de nouvelles désillusions » – Hervé Maurey et Patrick Chaize.

## **La commission a conforté les orientations retenues par la proposition de loi**

Lors de l'examen de la proposition de loi, la commission a très largement confirmé plusieurs inquiétudes relatives à la poursuite du plan France très haut débit, concernant les risques de duplication des RIP par des projets privés, ainsi que le manque de garanties sur la concrétisation pleine et entière des intentions exprimées par les opérateurs privés dans la zone de déploiement qui leur est réservée depuis 2011.

Jugeant qu'un projet d'une telle ampleur financière et présentant des enjeux majeurs pour l'avenir de notre pays ne saurait se poursuivre dans de bonnes conditions en restant fondé sur un consensus précaire entre pouvoirs publics et acteurs privés, la commission a confirmé les orientations de la proposition de loi et y a apporté certains ajustements, en vue de les renforcer. Au total, elle a adopté 10 amendements, dont 8 présentés par la rapporteure et 2 par Patrick Chaize, auteur de la proposition de loi.

La commission a procédé à une réécriture de l'article 2, en vue de ne pas modifier le fondement juridique sur lequel des négociations sont en cours entre l'État et les opérateurs privés, pour formaliser des engagements précis à ce sujet. **Tout en tenant compte de ce contexte, la commission a souhaité maintenir un dispositif spécifique**, auquel elle a apporté des compléments par cette nouvelle rédaction.

La commission a par ailleurs apporté des précisions à l'article 6, permettant aux autorités chargées de **délivrer les permissions de voirie de tenir compte des objectifs de mutualisation**, afin de prévenir les stratégies de duplication des réseaux ou de préemption du domaine public par certains opérateurs.

À l'article 8, une nouvelle rédaction a été adoptée pour organiser le rachat des infrastructures d'accueil des réseaux en cuivre, afin de **laisser davantage de marges de manœuvre aux collectivités**. Cet article a également été complété à l'initiative de Patrick Chaize en vue de conforter le rôle de l'ARCEP pour l'attribution du statut de « zone fibrée ».

Une modification a été apportée à l'article 11, en vue de **relever les exigences de couverture des « zones blanches » de la téléphonie mobile**, afin d'assurer la disparition rapide de telles situations, devenues insupportables pour les habitants concernés.

Enfin, la commission a adopté à l'initiative de Patrick Chaize un **article 9 bis additionnel**, conditionnant **l'application aux réseaux en fibre optique de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) à la délivrance du statut de « zone fibrée »**, afin d'assurer une application plus progressive de cette imposition.



**Hervé Maurey**  
Président de la commission  
Sénateur (Union Centriste)  
de l'Eure



**Marta de Cidrac**  
Rapporteure  
Sénatrice (Les Républicains)  
des Yvelines



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/I17-322/I17-322.html>