

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

– Présentation du rapport d'information sur le contrôle de l'application de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique (*Mme Corinne Erhel et Mme Laure de La Raudière, rapporteuses*). 2

Mardi

6 décembre 2011

Séance de 17 heures 15

Compte rendu n° 19

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

**Présidence
de M. Serge Poignant**
Président



La commission a examiné le **rapport d'information sur le contrôle de l'application de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique** (*Mme Corinne Erhel et Mme Laure de La Raudière, rapporteures*).

M. le président Serge Poignant. Mesdames les rapporteures et chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui afin d'examiner le rapport de contrôle d'application de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique. Cette loi contenait des dispositions relatives au passage à la télévision numérique et au déploiement des réseaux de télécommunication à très haut débit. Son examen avait suscité de riches débats au sein de la commission, et même quelques péripéties, puisque l'examen des articles avait été suspendu d'un commun accord entre la majorité et l'opposition afin de permettre à la commission de disposer d'éléments d'analyse plus approfondis de la part du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Deux ans après l'adoption de la loi, le rapport présenté aujourd'hui devrait permettre de revenir sur les discussions de l'époque et de les éclairer. Je laisse la parole aux rapporteures pour qu'elles nous présentent les conclusions de leurs travaux.

Mme Laure de La Raudière, co-rapporteure. Le développement numérique est un enjeu fondamental, à l'écart duquel personne ne doit être laissé. Il y a une fracture numérique territoriale, mais il y a aussi une importante fracture numérique sociale. Concernant la fracture territoriale, la qualité de l'accès à internet varie fortement suivant les zones du territoire, et le fossé entre les endroits offrant un mode d'accès permettant de tirer pleinement parti d'internet et les autres risques de se creuser avec le déploiement de la fibre optique.

Mme Corinne Erhel, co-rapporteure. Sur le plan réglementaire, la loi du 17 décembre 2009 a été correctement appliquée. Trois remarques peuvent être faites. Premièrement, certaines dispositions avaient explicitement pour objet de fournir une base législative à des décisions réglementaires, du CSA et de l'ARCEP. Deuxièmement, les dispositions d'applications nécessaires au fonctionnement du fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT) n'ont pas été prises. Le FANT a été remplacé par le fonds national pour la société numérique (FSN), qui a reçu des dotations du grand emprunt et dont le fonctionnement a été calqué sur celui prévu pour le FANT. L'article de la loi relatif au FANT devra d'ailleurs être réécrit avant de l'activer. Troisièmement, un rapport sur la tarification de l'internet en fonction du débit n'a pas été transmis : notre commission avait demandé ce rapport pour éclairer nos réflexions futures, et je trouve l'absence de transmission dommageable.

Concernant le passage à la télévision numérique terrestre (TNT), qui était un des enjeux de la loi de 2009, les délais ont été tenus. La dernière région a basculé le 27 novembre 2011.

Les zones qui ne sont plus couvertes par voie terrestre apparaissent moins étendues que prévu, point important car le sujet avait suscité des débats abondants au moment de l'examen de la loi de 2009. Ce bon résultat a été en partie atteint grâce aux débats parlementaires puisque nous avons adopté plusieurs dispositions visant à améliorer la couverture. Moins de 150 000 foyers devraient être obligés de s'équiper d'une parabole. Des problèmes de brouillage sont cependant signalés et il serait utile de disposer d'un point complet à ce sujet. Au niveau national la couverture numérique a diminué de 1,6 % par rapport à la couverture analogique en qualité standard et dégradée.

Enfin, des mesures d'accompagnements ont bien été mises en œuvre. À l'été 2011, 100 000 dossiers d'aide avaient été déposés dont 30 000 d'aide à la réception, 150 000 interventions techniques avaient été réalisées et 117 réémetteurs de collectivités territoriales avaient été autorisés.

Mme Laure de La Raudière, co-rapporteuse. Concernant la montée vers le très haut débit, qui était le second thème de la loi de 2009, après la TNT, il faut commencer par rappeler les contraintes nées du droit européen. Le droit européen pose deux grands principes : l'interdiction d'établir ou de maintenir des droits exclusifs ou spéciaux, et l'interdiction des aides d'État, sauf service d'intérêt économique général ou exemption. Si on réfléchit, c'est la première fois que la France déploie un réseau de télécommunications dans ce cadre juridique, qui n'existait pas lors du déploiement du réseau cuivre entre la fin du XIX^{ème} siècle et les années 1970.

En ce qui concerne les aides d'État, la Commission européenne distingue trois zones. Dans les « zones blanches », où il n'y aura pas de déploiements privés significatifs dans les trois ans, les financements publics sont possibles. Dans les « zones noires », où des déploiements significatifs d'au moins deux opérateurs sont attendus dans ce même délai, ces financements sont impossibles. Dans les « zones grises », c'est-à-dire les autres zones, les financements sont possibles à l'issue d'un examen au cas par cas.

Pour les collectivités territoriales, les principales conséquences sont qu'elles peuvent déployer des réseaux intégrés, couvrant à la fois des zones rentables et non rentables, mais pas subventionner la couverture des zones rentables ni empêcher les opérateurs privés de les couvrir.

Mme Corinne Erhel, co-rapporteuse. La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a traité certaines difficultés concernant l'accès aux immeubles des opérateurs souhaitant déployer de la fibre optique, en prévoyant notamment un déploiement aux frais des opérateurs, une convention type et un droit à la fibre pour les locataires. La loi du 17 décembre 2009 a quant à elle permis à l'ARCEP de régler la question des relations entre opérateurs, selon un schéma assez complexe qui varie selon les zones du territoire et distingue les zones très denses et les zones moins denses. Il faut signaler que les collectivités territoriales sont soumises à l'ensemble de la réglementation lorsqu'elles déploient des réseaux en fibre optique, et doivent se déclarer opérateur dans certains cas. Elles peuvent en outre demander à France Télécom de réaliser des travaux de montée en débit, c'est-à-dire à moderniser le réseau de cuivre, à un tarif orienté vers les coûts. Ce cadre réglementaire est aujourd'hui stabilisé.

Mme Laure de La Raudière, co-rapporteuse. J'en viens au programme national très haut débit (PNTHD), doté de deux milliards d'euros au titre des investissements d'avenir. Il comporte deux volets, l'un pour cofinancer des projets de déploiements de collectivités territoriales, ce qui en fait une sorte de fonds de péréquation, et l'autre de prêt aux opérateurs privés à taux de marché. Après une phase expérimentale, il est entré dans une phase opérationnelle, avec le lancement cet été du volet consacré aux collectivités territoriales. Le volet consacré aux opérateurs privés devrait être lancé au début de l'année prochaine.

Le volet collectivités territoriales suscite des débats, notamment parce qu'il exclut la subvention de projets intégrés couvrant à la fois les zones rentables et non rentables, et que le financement prévu ne permettra de couvrir qu'une faible partie des coûts de déploiement en zone très peu dense. L'enveloppe actuelle de 900 millions d'euros devrait servir pour moitié

environ à financer des projets de montée en débit. Le commissariat général à l'investissement (CGI) estime que ces fonds permettront de financer les projets jusqu'en 2013 mais pas au-delà.

Mme Corinne Erhel, co-rapporteuse. J'en viens aux enjeux et aux pistes de réflexion que nous formulons sur le très haut débit. Le schéma de déploiement actuel suscite des interrogations. D'autres scénarios auraient pu être ou sont envisageables : le scénario d'un opérateur unique à majorité publique ou à majorité privé ; un scénario centré sur les collectivités territoriales avec possibilité de projets publics intégrés couvrant des zones rentables et non rentables.

Avec ma co-rapporteuse, Mme Laure de La Raudière, nous divergeons dans l'appréciation que nous portons sur l'opportunité du schéma actuel comparé à ces pistes alternatives. Mais comme nous sommes dans le cadre d'un contrôle d'application de la loi, nous avons aussi réfléchi aux améliorations qui peuvent être apportées au cadre actuel et nous avançons des propositions communes.

Les moyens humains dont dispose l'État sont d'abord insuffisants. Il y a très peu de personnel, à la fois au niveau central et au niveau déconcentré : parfois seulement un mi-temps par région, comme nous l'avons constaté au cours de nos déplacements.

Il faut ensuite rappeler que l'objectif doit être de déployer la fibre pour tous. Une fraction importante des fonds disponibles pour soutenir les déploiements des collectivités territoriales pourrait être consacrée au financement de projets de montée en débit sur le réseau cuivre. Le point positif de ces projets est qu'ils permettent de réduire la fracture numérique et de faire profiter de débits élevés aux territoires ruraux. Le point négatif est qu'ils conduisent à des surcoûts par rapport au passage direct à la fibre, puisqu'une partie des investissements consacrés à la montée en débit ne sera pas réutilisable. Il n'existe d'ailleurs pas d'estimation fiable de ce surcoût. Je signale que le problème des estimations de coûts est plus large, puisque le directeur de cabinet du ministre de l'énergie annonçait ce matin à l'occasion d'un colloque organisé par l'ARCEP que le coût du déploiement de la fibre optique sur l'ensemble du territoire devrait être de 25 milliards d'euros, alors que l'estimation de l'ARCEP est de 21 milliards.

Autre point, le schéma de déploiement retenu par le Gouvernement conduit à distinguer trois zones : en zones très denses, concurrence entre les opérateurs privés ; en zones moyennement denses, déploiement d'un réseau mutualisé par les opérateurs privés ; et dans les zones les moins denses, déploiement à la charge des collectivités publiques. Un appel à manifestation d'intention d'investir a été lancé pour connaître les projets de déploiement des opérateurs privés et délimiter la zone d'intervention des collectivités territoriales. Le problème est qu'aucun dispositif ne vient sanctionner les déclarations des opérateurs. C'est pourquoi nous proposons qu'un aspect « sanction » soit introduit.

Mme Laure de La Raudière, co-rapporteuse. Un autre sujet concerne le raccordement terminal, c'est-à-dire le raccordement pallier dans les immeubles et le raccordement du point de branchement optique à la prise pour les pavillons. Dans le cadre actuel, il est à la charge de l'opérateur commercial. Ce dernier peut le refacturer librement au consommateur. Et le raccordement va coûter cher en zone rurale. Par comparaison, le raccordement au réseau cuivre est encadré : les travaux de génie civil sur la propriété privée sont à la charge du propriétaire tandis que France Télécom tire le réseau à ses frais jusqu'en limite de propriété et facture ensuite le raccordement à un prix régulé et unique sur l'ensemble

du territoire. Il paraîtrait opportun qu'un dispositif de péréquation similaire soit institué pour le raccordement terminal en fibre optique.

En outre, la péréquation entre les collectivités territoriales dépend aujourd'hui du taux de co-financement par le FSN et de la modulation de ce taux, qui varie de 33 à 45 % en fonction de la ruralité du département concerné. Le plafond par prise jouée, à l'inverse, en dépit de sa modulation entre 200 et 433 euros, comme un facteur limitant la péréquation. Dans les zones les moins denses, les coûts à la prise seront largement supérieurs au millier d'euros, ce qui nécessitera d'accroître les subventions pour maintenir une péréquation raisonnable. Le problème est d'autant plus complexe qu'il faut éviter qu'une évolution des taux de financement conduise les collectivités à retarder leurs projets ou conduise à des inégalités entre les collectivités subventionnées aujourd'hui et celles qui le seront plus tard. Nous apportons donc un bémol sur le financement du FSN aujourd'hui, tout en soulignant qu'il faut motiver les collectivités pour qu'elles déploient rapidement.

Enfin, il faut reconnaître que le FANT n'a pas été activé, puisqu'il a été remplacé par le FSN. Il faudra pourtant le mettre en marche : même si le CGI estime aujourd'hui qu'elle ne devrait pas être épuisée avant 2013, l'enveloppe du FSN sera insuffisante pour financer l'ensemble des projets de fibre optique des collectivités territoriales, d'autant que les taux de subvention proposés sont trop faibles pour les zones les moins denses. Des modalités de financements variés ont été proposées pour le FANT : budget de l'État, taxe sectorielle, taxe sur les abonnements notamment. Le choix doit être fait rapidement afin d'offrir de la visibilité aux collectivités territoriales. Mais il est fortement politique et nous pensons qu'il a vocation à être discuté dans le cadre de la campagne présidentielle à venir. Nous affirmons par ailleurs dans le rapport qu'il pourrait être envisagé, si les opérateurs ne respectaient pas leurs engagements de couverture, d'instituer un prélèvement afin de financer le déploiement de réseaux publics sur les zones sur lesquelles les opérateurs sont défaillants. Et pour terminer, je rappelle qu'avant d'activer le FANT, il faudra modifier l'article 24 de la loi Pintat afin de supprimer l'obligation de tenir 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 » pour l'attribution des aides, difficile à mettre en œuvre, et éventuellement pour permettre le financement des projets de montée en débit, qui est aujourd'hui impossible.

M. le président Serge Poignant. Je vous remercie, mesdames les rapporteuses, pour ce travail très fouillé et qui, en allant au-delà du strict contrôle d'application de la loi de 2009, a le mérite de proposer plusieurs pistes de réflexion et d'envisager quelques solutions. En tant que telle, et hormis le rapport sur la tarification du haut débit qui fait défaut, l'application de la loi semble plutôt satisfaisante. Vous avez par ailleurs évoqué le fait qu'il fallait « à terme » éviter tout doublon entre le cuivre et la fibre optique : quand situez-vous ce terme ? En outre, me confirmez-vous que la fibre est de toute façon nécessaire à l'avenir pour permettre de bénéficier des technologies les plus récentes ?

Mme Laure de La Raudière, co-rapporteuse. Effectivement, on ne peut aller au-delà de 50 Mbits si l'on reste sur du cuivre.

Mme Corinne Erhel, co-rapporteuse. Pour revenir à ce que vous disiez, monsieur le président, je pense que l'objectif de couvrir l'ensemble du territoire français pour le haut débit à horizon 2025 doit absolument être tenu : c'est un enjeu stratégique du point de vue économique mais également du point de vue industriel, social et en termes d'aménagement du territoire. Bien que le chiffrage de son coût ne soit pas très précis, il faut dégager environ 21 milliards d'euros : il existe différents scénarios, il faut les étudier, les comparer puis

effectuer des arbitrages budgétaires. Mais, en tout état de cause, une décision doit être prise compte tenu des enjeux sous-jacents !

Mme Laure de La Raudière, co-rapporteuse. Je précise par ailleurs que sur ces 21 milliards d'euros, ce ne sont pas seulement les acteurs publics (État et collectivités territoriales) qui seront mis à contribution mais également les opérateurs privés.

M. le président Serge Poignant. Je vous remercie pour ces précisions et je passe immédiatement la parole à Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Vous évoquez dans votre rapport les chiffres du numérique selon lesquels la France occuperait le 17^{ème} rang mondial : si elle occupe un niveau correct en ce qui concerne le mobile, elle est plutôt en retard sur le très haut débit tant au regard de certains de ses voisins européens que des pays asiatiques par exemple. Bref, c'est bien mais peut mieux faire !

Comme vous l'avez signalé dans votre rapport, le passage à la TNT s'est globalement bien déroulé mais des scories demeurent, notamment en zones de montagne, et la question se pose désormais de la manière dont on va pouvoir les gérer. On m'a notamment signalé un problème récurrent : une fois que le basculement a eu lieu, il semblerait que le passage de témoin entre la TNT et le CSA n'ait pas toujours été bien réalisé. À ce titre, le passage à la TNT pose toujours des difficultés dans mon département. Pourriez-vous faire un point sur ce problème ? Par ailleurs, la 4G va bientôt se mettre en place : quelles difficultés voyez-vous venir à ce sujet ?

En ce qui concerne le passage au très haut débit, il faut, dans un premier temps, organiser la montée vers le haut débit : c'est une première étape fondamentale qu'il faut respecter et qu'il ne faut absolument pas négliger. À cet égard, il faut insister sur le rôle et la responsabilité des opérateurs. Il existe plus de 3600 communes sur lesquelles les opérateurs privés ont fait des promesses d'investissements : il faut désormais passer aux actes car, tant que ces investissements ne seront pas effectivement réalisés, les collectivités territoriales ne savent pas comment s'organiser, ce qui peut occasionner perte de temps et coûts supplémentaires. Il faut donc insister pour que ces engagements fermes de la part des opérateurs soient tenus, quitte à ce que les acteurs publics prennent ensuite éventuellement le relais car il y va de notre compétitivité et de nos emplois !

M. Jean Gaubert. Je souhaiterais tout d'abord féliciter nos deux rapporteuses pour ce travail très complet ainsi que pour leur volonté d'aller au-delà, comme vous l'avez souligné, monsieur le président, du seul contrôle de l'application de la loi : on traite effectivement de technologies de pointe où la rapidité est de mise et où nous devons être informés presque en temps réel. D'ailleurs, il faudrait presque que notre commission s'attache à informer ses membres de façon régulière de l'évolution de ce secteur car il y a là un enjeu stratégique. Vous avez dit que la couverture totale, ou quasi-totale, de notre territoire était un objectif qu'il convient d'atteindre, notamment au profit de nos concitoyens les plus fragiles : c'est un point de vue que nous partageons tous ici.

Je souhaiterais revenir sur l'idée développée tout à l'heure selon laquelle le déploiement de la fibre devrait entraîner mécaniquement une baisse des coûts : je n'en suis absolument pas certain car le coût des matières premières est en hausse (on a vu par exemple que le même raisonnement avait été fait à l'égard des panneaux photovoltaïques alors que leur

prix a augmenté en raison également d'une demande supérieure à l'offre), ce qui devrait avoir un impact à l'avenir.

Vous avez évoqué la mutualisation : pourquoi n'est-on pas allé sur un schéma d'opérateur unique avec différents offreurs ? On ne refait pas l'histoire mais c'est dommage qu'on ait raté cette opportunité.

Sur le débat entre subventions et péréquation, chacun s'accorde pour dire que l'argent public va se raréfier, tant pour l'État que pour les collectivités territoriales. Il faut donc à mon sens davantage s'interroger sur la péréquation : on peut prendre à cet égard le modèle du FACÉ (Fonds d'amortissement des charges d'électrification) qui a très bien fonctionné depuis sa création en 1936 ! Actuellement, on a des difficultés pour dégager les sommes souhaitées ; en Bretagne, par exemple, on s'interroge sur la faisabilité conjointe de la ligne LGV et du haut débit.

Enfin, dans certains départements, on a déjà développé la fibre optique avec la DSP sans pour autant boucler les tarifs, qui peuvent donc potentiellement exploser à l'avenir : n'est-ce pas là un problème ?

M. Jean Dionis du Séjour. Je tiens à souligner la qualité du travail effectué dans le cadre de ce rapport que je lirai avec attention car il traite d'une vraie question pour les collectivités locales. Je voudrais tout d'abord souligner l'imperfection de la communication auprès des élus locaux au sujet des usages du très haut débit. Il convient d'expliquer pourquoi il est impératif de déployer la fibre optique pour la compétitivité de notre économie et pour bénéficier de nombreuses applications dans le domaine de la santé, par exemple la télé médecine, et des loisirs, avec la vidéo à domicile (VOD). Il y a un important travail de communication à réaliser afin que les maires s'emparent de ces enjeux qui sont incontournables.

Je m'étonne du flou qui entoure le chiffrage du déploiement national du très haut débit, quel est le bon chiffre entre 21, 25 ou 35 milliards d'euros ? Pourquoi est-ce si compliqué d'évaluer ce coût ? Et quel est selon vous, mesdames les rapporteuses, le chiffrage le plus réaliste ?

Je suis également très sensible à la question des délais impartis aux opérateurs pour équiper les zones denses dans les meilleurs délais et à la possibilité de les sanctionner en cas de carence, j'ai moi-même été contacté par l'opérateur historique qui évoque l'année 2015... De tels engagements ne sont guère contraignants et je suis très intéressé par les propositions que vous pourrez faire pour introduire davantage de contraintes, et éventuellement de sanctions, en cas de défaut des opérateurs.

Je n'ai en revanche pas compris en quoi le fait que nous soyons proches d'échéances électorales vous empêchait de faire des propositions en matière de financement du déploiement. La proposition de taxer les abonnements qui figure dans le rapport du sénateur M. Hervé Maurey vous semble-t-elle pertinente ?

Mme Frédérique Massat. Je souhaite apporter un témoignage de territoire sur ces divers sujets. En ce qui concerne la TNT, 67 émetteurs ont été mis en place dans le département de l'Ariège dont 33 par le conseil général et le coût total des travaux d'un montant d'un million d'euros a été partagé entre les communes et communautés de communes d'une part et le conseil général de l'autre, la participation de l'État à hauteur de 300 000 euros

n'étant pas certaine. On peut donc légitimement s'interroger sur la soi-disant équité en ce domaine. L'existence de zones d'ombre en montagne était connue depuis longtemps et c'est pourquoi les collectivités locales sont intervenues afin de permettre le basculement vers la TNT dans des conditions satisfaisantes. Il demeure toutefois des zones d'ombre qui requièrent l'installation de paraboles au coût dépassant largement l'aide apportée par l'État à hauteur de 250 euros. La même problématique se rencontre dans le domaine de la fibre optique puisque, dès 2004, le conseil général a financé le déploiement de 400 kilomètres de fibre optique pour un montant de 30 millions d'euros. Dans ce domaine de l'accès au très haut débit, l'inéquité sera grande car en Ariège nous n'en sommes qu'au haut débit. Il serait souhaitable que vous interrogiez les différentes associations d'élus locaux afin de connaître la réalité sur le terrain car ce sont toujours les mêmes collectivités qui doivent intervenir financièrement afin de pallier les carences des opérateurs privés.

M. René-Paul Victoria. Je souhaite tout d'abord saluer le travail de nos deux collègues. Il est vrai que ce travail est centré sur la situation métropolitaine et l'élus ultra-marin que je suis ne peut que souligner le caractère crucial que revêt la lutte contre la fracture numérique sur nos territoires. Est-il possible d'envisager une suite à ce rapport qui serait consacrée à la situation ultra-marine et aborderait des questions comme celle de la continuité territoriale, l'ouverture sur le monde et l'accès à la connaissance ? Il y a certes eu des avancées mais la configuration de nos territoires requiert encore davantage de moyens dans le cadre des investissements d'avenir.

Mme Marie-Lou Marcel. Le déploiement du très haut débit concerne des infrastructures stratégiques pour soutenir le développement industriel et économique des territoires. Il semble que la complexité des règles de déploiement est de nature à créer un schéma à plusieurs vitesses entre les zones urbaines et les zones rurales, sachant que les zones peu denses correspondent à 11 millions de foyers. Les collectivités locales s'inquiètent de la multiplication de projets extrêmement coûteux. Ainsi les 10 milliards à la charge des collectivités locales se heurtent à un manque de visibilité ainsi qu'à un manque de moyens aussi bien financiers qu'humains. On ne peut que constater un manque de coordination entre les différentes parties prenantes et l'effort de l'État à hauteur de 900 millions d'euros apparaît tout à fait anecdotique au regard des 21 milliards requis. Les acteurs locaux, citoyens et collectivités locales, sont en attente de réponses sur la vision stratégique et les moyens à mettre en œuvre.

M. Francis Saint-Léger. Tout le monde se souvient des discussions entre TDF et le CSA pour définir le nombre de relais à conserver afin d'obtenir une couverture optimale en matière de TNT. Quels résultats constate-t-on sur le terrain, notamment dans les départements où le taux de couverture prévisible était faible ? Le taux de couverture minimum défini par le CSA est-il obtenu dans tous les territoires ?

En ce qui concerne la montée en débit des accès internet, combien parmi les trois millions de foyers dits éligibles en 2009 par France Télécom sont-ils raccordés aujourd'hui ? Sachant que la capacité de raccordement annoncée était de 500 000 foyers par an, il devrait y avoir désormais un million de foyers raccordés au très haut débit. Qu'en est-il ?

M. Jean-Michel Villaumé. On constate en matière de déploiement du très haut débit le même type de problèmes que ceux rencontrés pour la couverture en téléphonie mobile, à savoir que les opérateurs privilégient évidemment les zones denses au détriment des zones peu denses comme les zones rurales. Ainsi, en Franche-Comté, les opérateurs privilégient-ils les agglomérations de Besançon et de Belfort Montbéliard alors qu'un département rural

comme la Haute-Saône est négligé. Ce diagnostic est partagé par l'ensemble des élus de ces zones et il est également clair que la situation des finances locales ne permet pas aux collectivités d'intervenir aussi fortement qu'elles ont pu le faire pour la couverture mobile. Que pensez-vous dès lors de la proposition du sénateur Hervé Maurey de créer un droit opposable au haut débit, assorti bien évidemment d'un calendrier de déploiement raisonnable ?

M. Philippe Armand Martin. Tout en saluant la qualité du rapport des deux rapporteuses je souhaite néanmoins rappeler que 50 % de la population n'a pas accès aux offres « *triple play* » et paye donc plus cher pour des prestations moindres. Face à cette inéquité manifeste des offres commerciales, quelles mesures les différents opérateurs peuvent-ils prendre ?

Pouvez-vous par ailleurs nous indiquer quelles sont les possibilités d'évolution du droit européen en matière de service universel ?

Mme Catherine Coutelle. Je voudrais insister sur les collectivités locales qui se trouvent en zone périurbaine et ne bénéficient donc ni des aides prévus pour les zones peu denses, ni de l'appétence des opérateurs pour les zones denses. Cette « France des invisibles » pour reprendre l'expression d'un grand quotidien du soir, correspond également à celle des oubliés du numérique qui ne voient pas de solution pour l'avenir en ce domaine. Comment répondre à l'attente de ces populations qui ont été obligées de s'éloigner des centres urbains et qui se heurtent à des difficultés pour l'accès des lycéens aux ressources documentaires sur internet ou pour le développement du commerce en ligne ? La perspective d'un raccordement à la fibre optique à l'horizon de 2023 leur paraît à la fois lointain et incertain.

Les perspectives semblent incertaines dans la mesure où les schémas régionaux de développement ne paraissent pas avancer et que les ressources des collectivités doivent financer bien d'autres projets que le déploiement de la fibre optique. Ne pourrait-on pas profiter de la construction de lignes ferroviaires, comme le TGV Paris-Bordeaux, pour apporter la fibre optique aux communes concernées par ces ouvrages ?

M. Lionel Tardy. J'ai encore deux observations à faire. Le fonds d'aménagement numérique des territoires, créé par la loi de 2009, doit être abondé à hauteur de 660 millions d'euros par an. Nous ne connaissons toujours pas ses modalités de financement et de péréquation. Enfin, sur la montée en débit, nous n'avons pas évoqué le sujet du WIMAX qui à l'époque, avait beaucoup mobilisé. Je rappelle que sept opérateurs ont été mis en demeure par l'ARCEP de respecter leurs engagements en matière de déploiement et je souhaiterais que vous puissiez nous dire quelques mots à ce sujet.

Mme Corinne Erhel, co-rapporteuse. S'agissant des risques de brouillage de réception de la TNT avec la 4G, plusieurs études ont été effectuées et l'impact a pu être mesuré. L'Agence nationale des fréquences estime que 2 % de la population pourrait être concernés par ce problème et nous l'indiquons dans notre rapport. Le projet de loi de finances pour 2012 institue du reste une taxe sur les opérateurs pour traiter ces réclamations. Une expérimentation 4G a dû être stoppée à Laval du fait d'un brouillage trop important, le problème s'est également posé en Bretagne.

Par ailleurs, concernant la montée en débit, je considère que celle-ci doit être une solution transitoire et palliative dans l'attente de la fibre optique. La montée en débit a l'avantage d'apporter des débits supplémentaires pendant un certain laps de temps mais

l'objectif à terme doit être la fibre optique. Si tel n'était plus le cas, il s'agirait d'une inflexion politique. J'en profite pour rebondir sur l'intervention de M. Jean Dionis du Séjour : il faudrait certainement faire un peu plus de vulgarisation sur le très haut débit. Ce matin encore, lors de la réunion organisée avec l'ARCEP dans le cadre du groupe d'échange entre l'ARCEP, les collectivités locales et les opérateurs, un sénateur est intervenu pour remettre en question l'utilité du déploiement de la fibre, ne voyant pas l'intérêt de tous ses usages... De même, il y a quelques années, on pensait que 512 Kbits seraient suffisant puis que 2 Mbits seraient très bien. Au fur et à mesure, on voit que toutes les nouvelles utilisations, que ce soient la télévision connectée, l'usage de vidéos ou la télémédecine requièrent des débits de plus en plus importants. En tant qu'élus locaux et nationaux, nous sommes soumis à une pression légitime des citoyens en vue de l'accès à ces technologies. Du reste, l'accès au très haut débit est un facteur d'attractivité pour nos territoires : si nous ne disposons pas de ces technologies, certains projets économiques ne se feront pas. Il faudrait pouvoir mieux expliquer ce que recouvrent concrètement les usages du très haut débit.

En réponse à M. Jean Gaubert, je pense à titre personnel qu'il aurait mieux valu retenir la solution de l'opérateur unique : cela aurait permis un aménagement progressif et « péréqué » sur l'ensemble du territoire. Le cadre retenu pour le déploiement est assez complexe et pose des questions. Nous n'avons pas pour le moment de réelle visibilité en ce qui concerne les zones peu denses, soit tout de même 11 millions de personnes en France. En tout état de cause, la solution de l'opérateur unique a été écartée.

Nous faisons plusieurs propositions dans le rapport et nous recensons celles qui ont déjà été formulées. Il y a notamment la proposition de loi du sénateur Maurey, celle également de nos collègues Robin-Rodrigo et Descoeur. Nous mettons à plat les différentes pistes. Un scénario différent du schéma actuel demeure possible. Il est également envisageable d'améliorer le dispositif actuel, selon différentes voies. On peut considérer qu'il s'agit d'un investissement stratégique qui relève en conséquence du budget de l'État, mais c'est un choix politique car l'argent dépensé pour le déploiement de la fibre optique devra bien être pris quelque part. On peut aussi envisager une taxe sectorielle, sur les opérateurs par exemple, ou encore sur les jeux en ligne. Le sénateur Maurey a pour sa part proposé une taxe sur les abonnements. Fût-elle modeste, cette dernière taxe reviendrait cependant *in fine* à taxer le consommateur, y compris celui qui habite dans des zones peu denses et qui paiera pour l'amélioration du service sans en bénéficier dans l'immédiat. Une réflexion approfondie doit donc être menée sur la fiscalité numérique.

M. Jean Dionis du Séjour. Il y aura donc un tome II à ce rapport !

Mme Laure de La Raudière, co-rapporteuse. Sur la question de l'opérateur unique, je tiens à préciser que sa mise en place nécessite, en application du droit européen, un consensus entre les opérateurs qui n'a pas été trouvé. En l'état, cette solution relève pour moi du vœu pieux et je ne pense même pas que cela accélérerait le déploiement. Les derniers décrets sur le très haut débit sont en passe d'être signés : le cadre juridique est donc très récent. Il y a cependant des problèmes de financement et l'articulation entre l'initiative privée et l'initiative publique doit être perfectionnée. À ce sujet, nous souhaitons qu'un système de sanctions soit institué pour les opérateurs privés qui ne tiennent pas leurs engagements.

Concernant la couverture des zones dans lesquelles les opérateurs privés ont annoncé des déploiements, un bon moyen envisagé par le CGI est de prévoir dans les appels d'offres pour les réseaux d'initiative publique des lots additionnels, activables en cas de défaillance des initiatives privées. Le président de l'ARCEP a par ailleurs annoncé ce matin que l'autorité

examinerait chaque année le contrôle du respect des opérateurs privés et donnerait la possibilité aux collectivités d'intervenir dès le constat de la défaillance.

Des conventions doivent également être signées entre collectivités et opérateurs, comportant un échéancier. Dans l'attente de la mise en place de ces mécanismes, ne faisons pas de procès d'intention et utilisons au mieux les outils dont nous disposons !

Une précision en réponse à M. Jean Gaubert : un secteur est dit « rentable » dès lors qu'il y a un déploiement privé.

M. Jean Dionis du Séjour souligne à bon escient la nécessité d'une pédagogie sur les usages du très haut débit. Je vous propose, monsieur le président, que nous élaborions à cet effet une annexe au rapport, quitte à différer un peu sa publication.

M. Jean Dionis du Séjour. Excellente initiative !

Mme Corinne Erhel, co-rapporteuse. M. René-Paul Victoria a évoqué les territoires ultramarins. Nous n'abordons effectivement pas cette question complexe dans le rapport...

Mme Corinne Erhel, co-rapporteuse. La question nécessiterait un rapport à elle seule, mais je crains que nous n'ayons plus guère de temps pour cela ! En réponse à Mme Frédérique Massat, la loi prévoyait soit le financement de paraboles, soit la numérisation supplémentaire d'émetteurs. Tout cela a un coût important, nous sommes bien d'accord. Il faudrait affiner encore pour savoir ce qu'il s'est vraiment passé, s'agissant notamment des brouillages.

Concernant la possibilité d'extension du service universel au haut débit, il faut prendre garde de ne pas consacrer plus d'argent à la montée en débit et par conséquent moins à la fibre. Techniquement, il est possible de monter encore plus haut en débit sur le service universel, mais est-ce souhaitable ? Il est possible d'aller potentiellement jusqu'à 7 ou 8 mégabits.

Au sujet du chiffrage global du déploiement, la difficulté de s'accorder sur une estimation est révélatrice d'un vrai problème de pilotage. L'ARCEP fait une estimation de 21 milliards d'euros, mais ne prend en compte ni le réseau de collecte ni le raccordement terminal.

M. Jean Dionis du Séjour. Ce n'est pas à l'ARCEP de se prononcer !

Mme Corinne Erhel, rapporteuse. Quoi qu'il en soit, il n'est pas normal que deux ans après le vote de la loi, nous ne soyons pas capables d'avoir une estimation fiable !

Mme Laure de la Raudière, co-rapporteuse. Nous sommes toutes deux d'accord pour que davantage de moyens humains soient consacrés au niveau national au pilotage de ce projet. Quant à ses coûts, qu'ils fluctuent dans le temps et que l'on ait des difficultés d'estimation ne me surprend pas, dans la mesure où l'on n'a pas encore mis en œuvre le projet en zones moins denses, à l'exception de six expérimentations. 80 % des coûts correspondent au financement génie civil ; or, on ignore encore le taux de récupération du génie civil. Les premiers déploiements permettront d'affiner ces estimations.

La création d'un droit opposable au haut débit aurait des effets assez proches d'une extension du service universel. Cette extension est possible jusqu'à un débit correspondant à

celui qui est majoritairement utilisé par les Français, soit sans doute 7 à 8 Mbits. Nous nous accordons pour penser qu'il ne serait pas intelligent de mettre en place un service universel à 2 Mbits alors que l'on demande en même temps aux opérateurs privés d'investir pour développer la fibre optique. La mise en place du service universel à 2 Mbits coûterait environ 3 milliards d'euros, alors que l'on souhaite investir dans le développement du très haut débit.

De même, l'extension du « *triple play* » sur toute la France serait une façon de mettre en place un service universel : cela serait possible mais l'on grèverait la capacité d'investissement à consacrer au futur réseau. C'est un choix politique.

Concernant la TNT : 97,3 % de la population est couverte, contre une prévision de 96 % lors de la discussion de la loi. Cela s'explique par l'augmentation de la puissance d'émission des antennes, permis par un dispositif adopté à l'Assemblée nationale.

Par rapport à la télévision analogique, on gagne 1,4 % de couverture en qualité standard et l'on perd 1,6 % en qualité dégradée. Dans certains départements, la couverture reste inférieure en numérique qu'en analogique, du fait des qualités de propagation du signal, comme nous l'avions vu lors de l'examen de la loi.

Le Gouvernement a mis en place un dispositif de financement des investissements des collectivités territoriales qui est plafonné à 100 euros par foyer couvert et 80 % des investissements réalisés afin de rationaliser le choix entre la subvention des antennes et la subvention des paraboles individuelles : en d'autres termes, lorsqu'un émetteur couvre très peu de foyers, on incite plutôt à acheter une parabole pour réserver la subvention des émetteurs à ceux de grande taille.

Mme Frédérique Massat. C'est inexact ! Sur 1,3 milliard d'euros d'investissement, un milliard d'euros a été supporté par les collectivités...

M. Jean Gaubert. L'État dispose, les communes payent.

Mme Laure de la Raudière, co-rapporteuse. Il faut regarder le nombre de foyers non couverts par la TNT et couverts par les antennes. Si l'article que nous avons voté n'est pas correctement appliqué, il faudra bien sûr que nous en fassions part au Gouvernement. Je signale par ailleurs que le sénateur M. Jean-Paul Virapoulé a été missionné par Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer, sur le thème de la fracture numérique en outre-mer. Enfin, en réponse à la question de M. Francis Saint-Léger, on recense 1,2 million de prises éligibles en FTTH et 155 000 clients en France au 30 juin 2011.

Mme Corinne Erhel, co-rapporteuse. En réponse à Marie-Lou Marcel, si l'on en reste au cadre actuel tel qu'il a été présenté par le Gouvernement, un des points sur lequel on attire beaucoup notre attention a trait au manque de visibilité sur les financements futurs dans les zones les moins denses, qui concernent 11 millions de personnes. Actuellement, le FSN est doté de 900 millions d'euros. Cela signifie, compte tenu des critères de subvention retenus, que l'on assisterait à une extinction du fonds en 2013 environ. On ne dispose donc pas de perspectives d'alimentation du FANT créé dans le cadre de la loi de 2009. Il est nécessaire que les collectivités locales bénéficient de plus de lisibilité. Si des collectivités déposent des projets susceptibles d'être éligibles au financement du FSN, comment alimentera-t-on ce fonds par la suite ? C'est une question d'arbitrages politiques et économiques.

Mme Laure de la Raudière, co-rapporteuse Voilà qui sera à débattre dans le cadre de la campagne présidentielle. Nous n'avons pas de réponse à fournir quant à la question du TGV qui est fort technique.

M. le président Serge Poignant. Je souhaiterais remercier les rapporteuses qui ont accompli un travail conséquent et ont su s'entendre entre elles pour permettre de proposer la publication du rapport, même si chacune peut proposer des pistes différentes. Enfin, comme convenu, le rapport comportera une annexe « pédagogique » sur l'usage du très haut débit.

La Commission autorise la publication du rapport.



Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mardi 6 décembre 2011 à 17 h 30

Présents. - M. Louis Cosyns, Mme Catherine Coutelle, M. Jean Dionis du Séjour, Mme Corinne Erhel, M. Jean Gaubert, Mme Pascale Got, M. Jean Grellier, Mme Laure de La Raudière, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, Mme Annick Le Loch, Mme Marie-Lou Marcel, M. Philippe Armand Martin, Mme Frédérique Massat, M. Jean-Marie Morisset, M. Jean-Pierre Nicolas, M. Michel Piron, M. Serge Poignant, M. Jean Proriol, M. Franck Reynier, M. Francis Saint-Léger, M. Lionel Tardy, M. René-Paul Victoria, M. Jean-Michel Villaumé

Excusés. - M. Christian Blanc, M. Bernard Brochand, M. Jean-Michel Couve, M. Jean-Pierre Grand, M. Germinal Peiro, Mme Catherine Vautrin