



N° 398

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 novembre 2012

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI, adoptée par le Sénat, *visant à assurer
l'aménagement numérique du territoire* (n° 63),

PAR M. ALAIN CALMETTE,

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 63 et 413.

Sénat : 118, 321, 322 et T.A. 73 (2011-2012)

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
PREMIÈRE PARTIE : LA COUVERTURE NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE, ENCORE INACHEVÉE, EST UN ENJEU CRUCIAL POUR L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES ET LA COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	7
DEUXIÈME PARTIE : LE CADRE LÉGISLATIF ET DE PROGRAMMATION EXISTANT EST DÉJÀ SUBSTANTIEL	13
I.— LE CADRE LÉGISLATIF DE LA LUTTE CONTRE LA FRACTURE NUMÉRIQUE.....	13
II.— LES DISPOSITIONS D'ORDRE RÉGLEMENTAIRE ET INFRA-RÉGLEMENTAIRE.....	17
III.— CHAMP D'ACTION ET ACTIVITÉ DU FONDS POUR LA SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE (FSN)	19
TROISIÈME PARTIE : LA STRATÉGIE DU GOUVERNEMENT EN COURS D'ÉLABORATION	23
QUATRIÈME PARTIE : LE TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT NE CONSTITUE PAS LE BON OUTIL DE MISE EN ŒUVRE POUR LA FUTURE FEUILLE DE ROUTE.....	29
CONCLUSION	33
TRAVAUX DE LA COMMISSION	35
I.— DISCUSSION GÉNÉRALE	35
II.— EXAMEN DES ARTICLES	45

Mesdames, Messieurs,

À l'initiative du groupe UDI, l'inscription de la proposition de loi adoptée par le Sénat relative à l'aménagement numérique du territoire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale offre l'occasion d'engager le débat parlementaire sur la politique à mener dans ce domaine d'importance majeure, et d'exprimer un soutien à la démarche résolument volontariste engagée par le Gouvernement dès les premières semaines qui ont suivi les élections législatives. L'examen de ce texte constitue une phase « introductive » de ce débat, qui a vocation à avoir réellement lieu au 1^{er} semestre de l'année prochaine, lorsque le Gouvernement présentera son programme de mesures.

Le déploiement de réseaux de fibre optique sur le territoire français a commencé depuis une vingtaine d'années. Il est d'abord passé par la création de grandes « autoroutes » structurantes, puis les grands axes ont été complétés par des réseaux intermédiaires, dits « de collecte », dont le déploiement se poursuit. Il s'agit désormais, pour « massifier » l'accès au très haut débit, de remplacer progressivement les boucles locales du réseau historique en cuivre par des boucles locales en fibre optique.

Au-delà des aspects techniques, nombreux et extrêmement complexes, de la problématique de la couverture du territoire par les réseaux de télécommunications, au-delà des choix technologiques et industriels, c'est tout le modèle économique des relations entre les trois acteurs ou groupes d'acteurs - l'État, les différents niveaux de collectivités territoriales, les opérateurs privés – et la méthode qui doivent être repensés. Sur ces points, la conception de votre Rapporteur pour avis ne coïncide pas avec celle qui sous-tend le texte adopté par le Sénat.

Si le présent rapport, directement lié à l'analyse de la proposition de loi adoptée par le Sénat, concentre son propos sur le déploiement des réseaux sur l'ensemble du territoire, votre Rapporteur pour avis invite les parlementaires à ne pas oublier que ce déploiement, qui est loin d'être assuré à l'heure actuelle, constitue un objectif intermédiaire : au plan « technique », le but ultime est que les

opérateurs proposent des abonnements à tarif abordable sur le très haut débit, ce qui reste pour l'instant un véritable défi pour les opérateurs et qui contribue à justifier le besoin d'une stratégie nationale forte. Toute la difficulté réside dans la conciliation entre une stratégie qui doit être nationale et une forte décentralisation qui est indispensable pour la réalisation.

Le fait de laisser au Gouvernement le temps de réaliser ses derniers arbitrages, et d'organiser la concertation des acteurs, en repoussant de quelques mois seulement l'adoption d'une loi en la matière, permettra au débat sur l'aménagement numérique du territoire d'englober également la problématique de l'usage par nos concitoyens des réseaux en question : à quoi servirait en effet une couverture intégrale et performante du territoire en connexions à très haut débit, si une action politique forte n'est pas menée en parallèle pour lutter contre les formes de « fossé numérique » autres que le fossé géographique : le fossé générationnel et social dans l'utilisation optimale de ces moyens technologiques ? Ou bien encore, pour tirer de l'inventivité et de la créativité des milieux ruraux sur le numérique des projets d'usages novateurs, capables d'insuffler une dynamique nouvelle dans ces territoires, et de contribuer à réduire les inégalités territoriales, notamment dans l'accès aux services publics et au public ? L'impact positif du très haut débit est conditionné, comme pour le haut débit, par le développement d'usages qui tirent parti de son potentiel.

Dans l'attente du projet de loi que le Gouvernement s'est engagé à déposer sur le Bureau des assemblées au printemps 2013, il est utile de rappeler la situation actuelle de la couverture numérique du territoire, les principales dispositions du droit en vigueur, et les grandes orientations de la stratégie que le Gouvernement de M. Jean-Marc Ayrault a d'ores et déjà annoncées.

PREMIÈRE PARTIE : LA COUVERTURE NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE, ENCORE INACHEVÉE, EST UN ENJEU CRUCIAL POUR L'ÉGALITÉ TERRITORIALE ET POUR LA COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

L'aménagement du territoire en France ne peut plus se concevoir selon une acception étroite essentiellement fondée sur les réseaux de transports. Une véritable politique d'aménagement du territoire, capable de supprimer les inégalités aussi bien territoriales que sociales et économiques, et de renforcer l'attractivité de l'ensemble des territoires, doit impérativement s'articuler autour des transports, certes, mais aussi du logement, des services (eau, électricité, gaz), et des communications. Et pour qu'elle soit équilibrée et solidaire, une politique d'aménagement du territoire doit, dans tous ses volets, être portée par la puissance publique.

Les technologies de l'information et des communications, et l'économie numérique qu'elles sous-tendent, constituent l'un des moteurs de la croissance et du développement des sociétés modernes. Leurs impacts sont essentiels non seulement en termes de compétitivité industrielle et de partage de ressources mais aussi dans les domaines de la cohésion sociale, de la santé, de l'éducation et de la culture, des transports et de la sécurité.

L'État encourage le développement du très haut débit (1 Gbit/s)⁽¹⁾ mais n'est pas encore parvenu à créer une dynamique suffisante avec l'ensemble des acteurs (entreprises et collectivités locales) pour couvrir la totalité du territoire. Une fracture numérique s'est ainsi installée entre des territoires connectés (zones urbaines denses, zones périurbaines, zones à proximité de la dorsale Internet) et des zones isolées. Une telle fracture territoriale est variable selon les régions et les départements.

L'accès aux technologies de l'information et de la communication est l'un des facteurs clés de l'attractivité et de la compétitivité des territoires, et ceci passe par la couverture en téléphonie mobile, l'accès à Internet haut et très haut débit, le développement de nouveaux services et de nouveaux usages. Internet est devenu aussi essentiel que les dessertes routières ou l'accès à l'électricité, pour les particuliers et peut-être plus encore pour les entreprises.

(1) Le bit (acronyme de Binary digiT) est un élément binaire qui est soit un 0 soit un 1 ; l'octet (en anglais byte) est une unité de mesure en informatique qui mesure la quantité de données, c'est-à-dire le poids ou le volume de fichiers. 1 octet = 8 bits. Ainsi, une vitesse de réception de 512 Kbit/s permet un téléchargement de 64 Ko/s, et une vitesse de réception de 10 Mbits permet un téléchargement de 1 280 Ko/s.

Pour les entreprises, le haut débit est une nécessité absolue, et le très haut débit, un enjeu à la fois économique, géographique et écologique. Il permet bien sûr de réduire les coûts, et encourage une manière de travailler collaborative et à distance, ce qui participe au maintien d'activités économiques en dehors des grands centres urbains. Il permet également, dans une certaine mesure, de réduire les déplacements automobiles, ferroviaires et aériens liés aux activités professionnelles. Et c'est grâce au très haut débit que les collectivités locales peuvent promouvoir l'e-administration et mettre en place de nouveaux services pour leurs administrés, dans le domaine scolaire ou dans le domaine des services aux personnes âgées par exemple.

L'accès à Internet s'est développé largement à la fin des années 90, au moment de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications. L'équipement du territoire a d'abord été confié aux opérateurs privés, et les choix des entreprises ont porté logiquement sur les secteurs rentables, là où se concentraient les densités importantes de population et les pôles d'activité économique. Les zones moins peuplées et moins riches ont été laissées à l'écart, créant une « fracture numérique ».

Les services aux consommateurs

Au 31 décembre 2011, il y avait en France :

- 35,3 millions de lignes du service fixe de téléphonie
- 22,8 millions d'abonnements à l'Internet haut et très haut débit fixe, dont 665 000 abonnements au très haut débit ;
- 99 % des lignes fixes éligibles à l'Internet haut débit ;
- 74 % de ménages équipés en micro-ordinateurs ;
- 66,3 millions d'abonnés mobiles actifs, dont 27,8 millions utilisant les réseaux 3G.

Abonnements à Internet haut et très haut débit (au deuxième trimestre 2012) :

- accès à haut débit : 22 567 000, dont 21 482 000 par des technologies xDSL et 1 085 000 par d'autres technologies ;
- accès à très haut débit : 762 000, dont 247 000 abonnements FttH ⁽¹⁾.

S'agissant de la couverture de la population par les services mobiles, les taux de couverture des opérateurs étaient les suivants : en 2G, Orange, SFR et Bouygues Telecom couvrant chacun plus de 99 % de la population ; en 3G, Orange et SFR couvrant chacun plus de 98 % de la population, Bouygues Telecom plus de 93 %, et Free Mobile, 28 %.

Source : ARCEP, « Les chiffres clés des communications électroniques en France – chiffres 2011 » (juin 2012).

Le nombre d'abonnés au haut ou très haut débit en France a atteint 23,3 millions au 30 juin 2012 (+ 5,9 % sur un an), dont 762 000 à très haut débit, mais selon les chiffres publiés par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) en juin 2012, environ

(1) FttH (raccordement « Fiber to the home », jusqu'au domicile) : réseau en fibre optique qui relie, de bout en bout, le réseau de l'opérateur jusqu'au logement de l'abonné. C'est la technologie numérique la plus pérenne, mais également la plus coûteuse à déployer car le raccordement des habitations isolées dans les zones les moins denses est très cher.

270 000 lignes téléphoniques fixes demeurent inéligibles à l'ADSL⁽¹⁾ haut débit.

À la fin du deuxième trimestre 2012, plus de 5,5 millions de logements étaient éligibles à des services de très haut débit, dont 1,665 million en dehors des zones très denses. Parmi ces 5,5 millions de logements, la plus grande part (4,49 millions) était éligible à des offres très haut débit en fibre optique avec terminaison en câble coaxial, et 1,75 million était éligible aux offres FtTH (dont 280 000 par des réseaux d'initiative publique – RIP).

Principaux chiffres sur l'activité du secteur des communications électroniques

Dans les services de communications électroniques, on distingue quatre segments :

- les services mobiles, représentant 20,3 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2011, en recul de 2 % par rapport à 2010 ;
- les services fixes bas débit, en baisse constante (- 13 % entre 2010 et 2011) mais représentant encore 7,1 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2011 ; les services fixes bas débit sont offerts sur le réseau téléphonique traditionnel, avec un débit maximal de 128 Kbits/s ;
- les services fixes haut débit et très haut débit : 9,7 milliards d'euros de chiffre d'affaires, en hausse de 5,6 % par rapport à 2010 ;
- et les services fixes de capacités (liaisons louées et transport de données), pour un chiffre d'affaires de 3,7 milliards d'euros (- 0,4 %).

Le secteur des communications électroniques a réalisé 7,9 milliards d'euros d'investissements au cours de l'année 2011, en croissance de 8 % par rapport à 2010, soit 2 % de l'investissement global national. Ce secteur représente en France 128 000 emplois directs (dont 105 250 pour le groupe France Telecom).

Source : ARCEP.

Les revenus des opérateurs financent jusqu'à 90 % le déploiement des réseaux de « nouvelle génération » dans les zones rentables les plus denses ainsi que le déploiement des générations précédentes avec beaucoup de retard, dans les zones moins denses. **La compétitivité de l'ensemble des territoires n'est pas assurée**, en particulier pour les activités à forte valeur ajoutée soumises à la concurrence internationale. **Une fracture numérique territoriale persiste dans l'accès à l'information et aux services innovants** comme l'e-santé ou les loisirs en ligne. Or le haut débit et le très haut débit sont – au même titre que les réseaux de transport, d'électricité et d'eau – des infrastructures essentielles à l'inclusion sociale et à la compétitivité, à même de créer rapidement des emplois.

Dans tous les cas, la mise en place de telles infrastructures nécessite de mobiliser des moyens budgétaires considérables et ne pourra se concrétiser que par un effort sur la durée et un plan d'investissement concerté entre l'ensemble des acteurs concernés : États, collectivités locales, opérateurs privés... **Il est**

(1) ADSL (« Asymmetric Digital Subscriber Line ») : une des technologies DSL (SDSL, VDSL, HDSL...), qui permet d'utiliser le réseau téléphonique classique pour relier l'abonné à Internet de manière permanente, plus rapide et sans occuper la ligne téléphonique. La technologie DSL consiste à exploiter la paire de cuivre du réseau téléphonique commuté (RTC) qui aboutit chez les abonnés, moyennant l'installation de nouveaux équipements dans le répartiteur de l'opérateur et chez l'abonné (modem ou "Box"). L'ADSL est une technologie dite asymétrique car la vitesse de réception est privilégiée sur celle d'émission.

certain que la couverture en très haut débit ne pourra être mise en place qu'à travers un système de péroruation à définir.

Il n'est pas rare d'entendre que la France est « en retard » dans l'adoption des nouvelles technologies. Il convient de relativiser cette appréciation. Par rapport à la moyenne européenne, les Français sont, au contraire, plutôt en avance dans l'accès à Internet à domicile. Une étude réalisée en février 2011, conduite par la Commission européenne dans le cadre de l'Eurobaromètre (*voir encadré page suivante*), indique ainsi que la France, avec 69 % des foyers équipés à domicile d'une connexion Internet, se classe au septième rang des pays où les ménages sont les mieux équipés ; la France se situe, certes, derrière les Pays-Bas, la Suède ou le Danemark, mais devant la Grande-Bretagne ou l'Allemagne.

Éléments de comparaison – Union européenne

Au premier trimestre 2011, dans les 27 États membres de l'Union européenne, **62 % des ménages en moyenne ont une connexion à Internet à leur domicile**. Les taux de connexion les plus élevés sont aux Pays-Bas (94 %), en Suède (90 %) et au Danemark (86 %). **La France se situe au septième rang avec 69 %**. Le niveau est de 65 % en Allemagne, de 68 % en Grande-Bretagne, et de 52 % en Italie. Les taux les plus faibles sont ceux de la Grèce, de la Roumanie et de la Bulgarie (moins de 0 % dans les trois pays).

Parmi les ménages qui n'ont pas de connexion Internet, l'une des raisons invoquées est dans certains pays le fait que l'endroit où se situe le domicile n'est pas couvert par une infrastructure de réseau d'accès à haut débit. Toutefois, **en France seulement 1 % des ménages « non connectés » ont invoqué cette raison** (même pourcentage qu'en Allemagne, en Suède et au Royaume-Uni). **Mais il faut ajouter à cette catégorie** de ménages ceux qui ont justifié cette absence de connexion par le coût trop élevé de raccordement de leur domicile au réseau à haut débit (10 % des ménages « non connectés », contre 9 % au Royaume-Uni, 4 % en Allemagne et 2 % en Suède). Or, sur cette seconde catégorie, la situation française est nettement moins satisfaisante que la situation de l'Union européenne dans son ensemble, puisque la moyenne de l'UE-27 se situe à seulement 6 %.

S'agissant des ménages européens qui disposent d'une connexion à Internet à leur domicile, cette connexion est pour la plus large part à haut débit (55 % des ménages de l'UE). Seuls 5 % des ménages en moyenne dans l'UE-27 ne disposent encore que d'une connexion bas débit (2 % des ménages français, 3 % des ménages britanniques, 4 % des ménages suédois, mais 11 % des ménages allemands)⁽¹⁾. En ce qui concerne les technologies utilisées, la part des abonnés connectés à Internet par un raccordement du type ADSL ou similaire sur leur ligne de téléphone fixe est de 62 % (elle est de 88 % en France, le pourcentage le plus élevé de l'UE-27), celle des abonnés connectés par le réseau télévisé câblé est de 17 % (en France, 5 %), celle du satellite de 3 % (en France, 1 %).

Source : Eurobaromètre n° 362, Commission européenne, « Enquête sur les communications électroniques auprès des ménages » (enquête menée en février-mars 2011).

Il est toutefois essentiel de noter que ce taux de couverture est une moyenne qui recouvre des situations très contrastées sur le territoire français. L'enquête la plus récente du CREDOC sur « la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française », réalisée pour le compte de l'ARCEP en octobre 2011, fait état d'un taux de couverture nationale

(1) Une ligne « bas débit » a pour caractéristique de ne pas permettre de téléphoner et d'être en même temps connecté à Internet.

en augmentation par rapport aux chiffres de la Commission européenne : 75 % des Français étaient connectés à Internet à leur domicile en juin 2011 (les chiffres de l'étude européenne correspondent au premier trimestre 2011). Mais la progression constante de la diffusion d'Internet n'empêche pas un certain nombre d'inégalités de perdurer, selon l'âge, le niveau de qualifications professionnelles, les revenus, la taille du foyer, et le lieu de résidence : **la proportion des personnes disposant d'une connexion à domicile, qui est de 81 % dans l'agglomération parisienne, n'est que de 75 % dans les villes entre 2 000 et 20 000 habitants, et tombe à 9 % dans les villes de moins de 2 000 habitants.**

DEUXIÈME PARTIE : LE CADRE LÉGISLATIF ET DE PROGRAMMATION EXISTANT EST DÉJÀ SUBSTANTIEL

La proposition de loi adoptée par le Sénat le 14 février 2012 vient s'intégrer dans un cadre juridique existant déjà substantiel, articulé autour de trois lois votées en 2004, 2008 et 2009 et d'un ensemble de mesures réglementaires et infra-réglementaires — notamment, l'ensemble des normes édictées par l'ARCEP.

I.— LE CADRE LÉGISLATIF DE LA LUTTE CONTRE LA FRACTURE NUMÉRIQUE

- Il est ainsi revenu à la **loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique** d'avoir étendu le champ d'action des collectivités territoriales dans le domaine des télécommunications, en leur permettant non seulement de mettre en place et exploiter des réseaux ouverts au public (sous forme de service public délégué), mais également d'exercer des activités « *d'opérateur d'opérateurs* » — c'est-à-dire la commercialisation de réseaux et/ou de services de télécommunications exclusivement à d'autres opérateurs, à des fournisseurs d'accès Internet ou à des groupements fermés d'utilisateurs (GFU).

Sous réserve de démontrer la carence de l'initiative privée, les collectivités territoriales sont également autorisées à fournir elles-mêmes directement des services de télécommunications à l'utilisateur final.

- La **loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie**, dite « loi LME », marque le franchissement d'une deuxième étape dans le souci de faciliter l'aménagement numérique du territoire et le déploiement de réseaux à haut et très haut débits.

Pour ce qui concerne le développement des infrastructures, l'article 109 de la loi modifie la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis afin de prévoir que, lorsqu'un immeuble n'est pas équipé de lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique, toute proposition émanant d'un opérateur de communications électroniques tendant à installer, à ses frais, de telles lignes en vue de permettre la desserte de l'ensemble des occupants par un réseau de communications électroniques à très haut débit est inscrite de droit à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale. Cette assemblée est tenue de statuer sur la proposition, dans les conditions de majorité prévues au premier alinéa de l'article 24 de la même loi. Les conditions d'installation, de gestion, d'entretien et de remplacement des lignes font ensuite l'objet d'une convention entre l'opérateur et le propriétaire ou le syndicat de copropriétaires ; celle-ci prévoit en particulier que ces opérations se font aux frais de l'opérateur.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération exerçant la compétence d'autorité organisatrice de réseaux publics de distribution

d'électricité, d'une part, ou la compétence en matière d'eau potable ou d'assainissement, d'autre part, peuvent également assurer, accessoirement à cette compétence, dans le cadre d'une même opération et en complément à la réalisation de travaux relatifs aux réseaux correspondants, la maîtrise d'ouvrage et l'entretien d'infrastructures de génie civil destinées au passage de réseaux de communications électroniques, incluant les fourreaux et les chambres de tirage (articles L. 2224-36 et L. 2224-11-6 du code général des collectivités territoriales, respectivement). Dans ce cas, l'intervention de l'opérateur public *« garantit l'utilisation partagée des infrastructures (...) et respecte le principe d'égalité et de libre concurrence sur les marchés des communications électroniques. Les interventions des collectivités et de leurs établissements publics de coopération s'effectuent dans des conditions objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées. »*

En matière de mutualisation des réseaux et aux termes de l'article L. 34-8-3 nouveau du code des postes et télécommunications, la LME prévoit que toute personne ayant établi dans un immeuble bâti ou exploitant une ligne de communications électroniques à très haut débit en fibre optique permettant de desservir un utilisateur final doit faire droit aux demandes raisonnables d'accès à ladite ligne émanant d'opérateurs, en vue de fournir des services de communications électroniques à cet utilisateur final. L'accès est fourni *« dans des conditions transparentes et non discriminatoires »* en un point situé hors des limites de propriété privée et permettant le raccordement effectif d'opérateurs tiers *« à des conditions économiques, techniques et d'accessibilité raisonnables »* et tout refus doit être motivé. L'accès fait l'objet d'une convention entre les personnes concernées, qui détermine ses conditions techniques et financières et est communiquée à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) à sa demande.

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. Cette mise à disposition s'opère dans un cadre conventionnel et selon les mêmes principes d'objectivité, de transparence et d'absence de discrimination.

À travers ces mécanismes et l'ouverture à la concurrence du marché de la sous-boucle locale, la loi facilite donc considérablement la mutualisation des réseaux existants et incite les opérateurs à rationaliser leurs stratégies de déploiement et à les déployer de manière complémentaire.

- Une troisième étape est représentée par la **loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique**, dite *« loi Pintat »*. Outre une série de dispositions relatives au passage de la télévision analogique à la télévision numérique terrestre, la loi Pintat contenait une série de mesures intéressant les réseaux de communication électronique et visant à en structurer le déploiement, comme celle attribuant compétence à l'ARCEP pour définir le cadre réglementaire de déploiement de la fibre optique ou celle prévoyant qu'il appartient au ministre chargé des communications électroniques

de fixer des conditions de délivrance et de modification des autorisations d'utilisation des fréquences attribuées à la téléphonie mobile 4G (de quatrième génération)⁽¹⁾ qui « *tiennent prioritairement compte des impératifs d'aménagement numérique du territoire* ».

Les articles principaux de la loi traitent de l'intervention planificatrice des collectivités territoriales.

L'article 23 de la loi (**art. L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales**) crée les « *schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique* » (**SDTAN**), couvrant le territoire d'un ou plusieurs départements ou d'une région. Les schémas 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. Dotés d'une valeur « *indicative* », ils visent à favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé.

En pratique, chaque SDTAN pose un état des lieux, établit une vision prospective à moyen terme, et définit une « situation cible » basée sur les conclusions de la concertation avec les acteurs locaux et les opérateurs. S'agissant des coûts des projets, le schéma n'entre pas nécessairement dans le détail d'une réalisation opérationnelle, de leur niveau de rentabilité et du besoin de financement public. Certains SDTAN fixent une échéance de calendrier, d'autres non.

L'article 24 de la loi traite du volet financier de la planification numérique territoriale, à travers la **création d'un « Fonds d'aménagement numérique des territoires » (FANT)**, dont l'objet est de contribuer au financement de certains travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les schémas directeurs précités. Les aides peuvent être attribuées, sur leur demande, aux maîtres d'ouvrage des travaux de réalisation des infrastructures et réseaux envisagés par les schémas lorsque ces maîtres d'ouvrage établissent, suivant des critères précisés par décret, « *que le seul effort, y compris mutualisé, des opérateurs déclarés (...) ne suffira pas à déployer un réseau d'infrastructures de communications électroniques à très haut débit.* »

Les aides du FANT ne peuvent être attribuées qu'à la réalisation d'infrastructures et de réseaux accessibles et ouverts, dans des conditions précisées par l'ARCEP, et la gestion comptable et financière du Fonds est assurée par la Caisse des dépôts et consignations.

(1) Succédant aux technologies haut débit mobile 3G et 3G+ (normes UMTS et HSPDA/HSUPA), la 4G, ou « très haut débit mobile » utilise la norme LME-Advanced. Cette technologie permet de multiplier par 50 le débit de l'Internet mobile, approchant ainsi les débits d'une connexion Internet très haut débit fixe.

II.— LES DISPOSITIONS D'ORDRE RÉGLEMENTAIRE ET INFRA-RÉGLEMENTAIRE

L'essentiel du cadre juridique de la montée vers le très haut débit est en pratique constitué par les avis et décisions de l'ARCEP. À partir des bases législatives qui lui en donnent la faculté, l'ARCEP a imposé des obligations aux opérateurs déployant des réseaux en fibre optique, que ces derniers doivent respecter dans les offres qu'ils publient à destination de leurs concurrents. La politique réglementaire suivie par l'Autorité de régulation procède de la recherche d'un équilibre entre quatre objectifs : permettre le déploiement du très haut débit, garantir un haut degré de concurrence, atteindre un niveau élevé de mutualisation des réseaux, et assurer une bonne couverture du territoire.

Suivant les principes établis par le droit de l'Union européenne, les décisions relèvent de deux catégories : réglementation symétrique et réglementation asymétrique.

Les décisions rendues en 2009 et 2010 dans ce domaine organisent une « *régulation symétrique* », imposant à l'opérateur déployant une infrastructure de boucle locale en fibre optique une obligation d'accès (offre d'accès passif au point de mutualisation, voire pose de fibres dédiées sur demande et sous réserve de cofinancement en zone très dense) au bénéfice d'opérateurs concurrents, de sorte que ceux-ci puissent proposer leurs offres de service aux clients finaux. Dans les zones très denses, seul le segment terminal sera mutualisé afin de permettre le développement d'une concurrence.

Les actes de réglementation « *asymétrique* » imposent des obligations spécifiques à France Télécom.

Sur le plan des moyens, le Gouvernement a présenté le 14 juin 2010 un « *Programme national en faveur du très haut débit* » (PNTHD), mobilisant 2 milliards d'euros au titre du volet « *Développement de l'économie numérique* » des investissements d'avenir. Cette enveloppe se répartissait initialement entre 1 milliard d'euros sous forme de prêts et garanties d'emprunt aux opérateurs en zones moyennement denses — c'est-à-dire les zones dans lesquelles l'investissement privé est envisageable sous réserve de co-investissements des opérateurs —, 750 millions d'euros pour les collectivités territoriales en zones peu denses — c'est-à-dire les zones dans lesquelles seules des subventions publiques peuvent inciter au déploiement de réseaux —, et 250 millions d'euros pour le financement de solutions technologiques permettant d'obtenir une couverture exhaustive du territoire à l'intérieure de ces zones peu denses (satellite). Elle était destinée à abonder le Fonds national pour la société numérique (FSN), dont la gouvernance est assurée par le Commissariat général à l'investissement en association avec les ministères compétents.

Au cours de l'année 2011, la ventilation de cette enveloppe a évolué, les subventions aux collectivités étant portées à 900 millions d'euros (avec l'introduction d'une modulation du cofinancement selon la situation de chaque département et la proportion de la population vivant en territoire rural) et les moyens octroyés à la recherche et développement dans le domaine des satellites dédiés à l'accès à Internet à très haut débit étant inversement ramenés à 100 millions d'euros au maximum.

Le Programme National Très Haut Débit (PNTHD) a été lancé en 2010, son cadre réglementaire a été finalisé au premier semestre 2011, puis a été lancé l'appel à la manifestation d'intérêt d'investissement (AMII). Il convient de souligner que **le PNTHD est un programme atypique au sein du Programme Investissements d'Avenir** : les autres composantes du PIA ont une optique d'excellence, une démarche de sélection d'un petit nombre de projets, tandis que le PNTHD traduit la volonté d'accompagner des projets de manière globale, avec **des objectifs d'aménagement du territoire**.

III.— CHAMP D’ACTION ET ACTIVITÉ DU FONDS POUR LA SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE (FSN)

Comme indiqué plus haut, au sein du Programme Investissements d’Avenir (financé par le « Grand emprunt »), l’action « *Développement des réseaux à très haut débit* » est dotée de 2 milliards d’euros, la moitié sous forme de prêts et l’autre sous forme de subvention. L’objectif est d’améliorer le déploiement des nouveaux réseaux en **fibre optique** sur l’ensemble du territoire, notamment hors de la zone très dense, « *ce qui représente un effort d’investissement sur vingt à trente ans de près de 25 milliards d’euros* »¹. Au travers de cette action, **un soutien est également possible aux projets de déploiement de solutions alternatives transitoires** dans les zones où les débits des réseaux existants sont trop faibles et la perspective de déploiement de réseaux à très haut débit trop éloignée.

L’action est mise en œuvre via le Fonds pour la Société Numérique (FSN). Les projets financés par le FSN sont conçus comme n’étant que la première période d’investissement pour assurer la mise en œuvre des SDTAN : les phases ultérieures d’investissement ont vocation à être cofinancées par l’État via le Fonds d’aménagement numérique des territoires (FANT). Le rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d’avenir annexé au projet de loi de finances pour 2013 indique que le taux de subventionnement de ces projets devra être accru au fur et à mesure que les réseaux se déploieront dans des zones de densité toujours plus faible, et qu’il convient donc « *d’anticiper qu’une large part de cet effort financier supplémentaire devra être prise en charge par un accroissement de l’effet de péréquation des interventions financières de l’État via le FANT* ».

Conjugué au cadre réglementaire établi par l’ARCEP, le programme aboutit à une politique de montée vers le très haut débit qui distingue trois zones sur le territoire :

– les zones très denses (5,5 millions de foyers), où les déploiements sont *a priori* rentables, où la concurrence est présente sur les infrastructures, et où les aides publiques sont absentes ;

– les zones moyennement denses (9 millions de foyers), où les déploiements peuvent être rentables avec la mutualisation, et où des prêts sont consentis par l’État aux opérateurs privés,

– et les zones peu denses (11 millions de foyers), où les déploiements sont non rentables, ont lieu à l’initiative des collectivités territoriales et appellent un soutien de l’État.

⁽¹⁾ Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d’avenir, annexé au projet de loi de finances pour 2013.

Le dispositif du PNTHD comporte 3 volets :

– **un appel à projet « Réseaux d’Initiative Publique » (RIP)** (« *AAP RIP du FSN* »), doté de 900 millions d’euros de subvention et destiné à soutenir les déploiements de RIP des collectivités territoriales, tant pour le déploiement de réseaux à THD que pour la montée en débit des réseaux existants dans les zones à faible débit.

Le cahier des charges de cet AAP a été publié le 27 juillet 2011. Au 31 août 2012, 10 projets ont été retenus pour un soutien du FSN pour un montant total de 242,7 millions d’euros : 2 projets d’envergure régionale (Auvergne et Bretagne) et 8 d’envergure départementale (Calvados, Loiret, Manche, Haute-Marne, Haute-Savoie, Vaucluse, Vendée, Yvelines). L’investissement total nécessaire pour ces 10 projets de RIP est estimé à 1,41 milliard d’euros ; la subvention de l’État représentera donc environ 17 % du financement.

Une dizaine d’autres projets sont actuellement en cours d’instruction (en Mayenne, dans le Gers, dans la Somme...). Bien que l’activité du Fonds soit ralentie, dans une phase de redéfinition par le Gouvernement de la stratégie à suivre, le programme est toujours actif.

Les projets de RIP ont un temps de gestation très long, qui peut s’étaler sur plus de deux ans, notamment du fait de la complexité des procédures de sélection des partenaires privés dans le cas d’une délégation de service public ou d’un contrat de partenariat public-privé. La contractualisation du cofinancement de l’État ne peut être réalisée qu’au terme de ce temps de gestation. Il peut donc s’écouler deux ans entre la décision d’attribution de fonds et la contractualisation des engagements correspondants.

– **un programme de recherche et développement sur les technologies satellitaires d’accès à très haut débit à Internet**, dans la limite de 100 millions d’euros. La réalisation de ce programme a été confiée au CNES. Une première tranche de 40 millions d’euros a été engagée.

Les solutions satellitaires

Les technologies satellitaires ne peuvent rivaliser avec les technologies filaires et notamment avec les réseaux en fibre optique jusqu’à l’abonné en termes de performance, mais constituent une alternative pour pallier l’absence ou l’attente d’une solution « filaire ».

Par rapport aux solutions terrestres, les solutions satellitaires présentent le double avantage de rendre possible la couverture globale d’un territoire comme celui de la France et de raccorder les populations les plus isolées à coût unitaire fixe, donc indépendamment de toute considération de distance ou de topographie. Elles ont donc historiquement servi à raccorder les abonnés isolés d’abord au téléphone, puis à l’Internet haut débit (à ce jour environ 30 000 foyers en France).

De nombreuses offres d’accès à Internet haut débit par satellite sont aujourd’hui commercialisées par des opérateurs. Cependant, le service offert et son prix ne répondent pas toujours aux attentes des utilisateurs.

– un appel à manifestation d'intérêt « *Prêts aux opérateurs déployant un réseau à très haut débit* », doté d'une première tranche de prêts de 300 millions d'euros. Ces prêts sont destinés aux opérateurs qui déploient des réseaux à très haut débit de leur propre initiative et sans éléments d'aides. Ils ont des maturités étendues (jusqu'à 15 ans).

Le cahier des charges de cet AMI a été publié le 31 janvier 2012. **Aucun prêt n'a été mis en place** depuis. Selon le rapport annexé au PLF 2013, la raison en est que les programmes d'investissement des opérateurs sont encore en phase d'amorçage et n'atteindront des volumes justifiant la mise en place de financements en prêts qu'en 2013.

Il convient de signaler qu'en plus de l'action « *Développement des réseaux à très haut débit* », le FSN est également chargé de mettre en œuvre l'action « Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants », dotée d'une enveloppe de 1,6 milliard d'euros et également gérée par la Caisse des dépôts. Il s'agit **d'investissements dans les usages du numérique**. Ces fonds sont notamment destinés à des actions de développement des nouveaux usages numériques (e-santé, sécurité des réseaux, systèmes de transport intelligents, e-éducation...), au développement du « *cloud computing* » et à la numérisation de contenus culturels, éducatifs et scientifiques

TROISIÈME PARTIE : LA STRATÉGIE DU GOUVERNEMENT EN COURS D'ÉLABORATION

Le Gouvernement se mobilise tout d'abord pour le **déploiement du très haut débit mobile (4G)**. Sur les fréquences 1 800 MGz, le Gouvernement et l'ARCEP définiront, début 2013, un calendrier et fixeront un niveau de redevance. Concernant la couverture par les réseaux, le Gouvernement publiera début 2013 des lignes directrices sur les conditions de mutualisation et d'itinérance ⁽¹⁾ des réseaux des quatre opérateurs. Le 9 octobre 2012, le ministre de Redressement productif a précisé à cet égard que le recours à l'itinérance ne saurait servir de modèle économique et ne peut se concevoir que de manière transitoire, en tout cas dans les zones très denses. Le déploiement du réseau de chaque opérateur doit être la règle, y compris pour le dernier entrant.

Le Gouvernement a créé en 2011 un Observatoire des investissements et des déploiements dans les réseaux mobiles, pour réaliser un suivi du déploiement des réseaux en 3G, puis en 4G, par les opérateurs, et du montant des investissements de ceux-ci.

S'agissant du très haut débit fixe, l'objectif du nouveau Gouvernement est d'accélérer le PNTHD pour couvrir l'intégralité du territoire national en très haut débit d'ici dix ans. Le Président de la République a pris cet engagement fort durant la campagne électorale. Au 31 mars 2012, près de 5,5 millions de logements étaient éligibles au très haut débit, dont 4,4 millions par fibre optique FttLA ⁽²⁾ et 1,6 million grâce à la fibre optique FttH. À la même date, on comptait 715 000 abonnements au très haut débit.

Le Gouvernement a organisé, le 27 juillet 2012, une table ronde avec les acteurs du déploiement du très haut débit (opérateurs, industriels, collectivités et État) pour réfléchir à une révision du PNTHD. Une feuille de route est en cours de préparation sur la base des conclusions de cette table ronde. Elle sera soumise à consultation publique. Des réflexions sont notamment menées en collaboration avec les acteurs du déploiement au sujet des « poches de basse densité » en zones très denses définies par la recommandation de l'ARCEP du 14 juin 2011 sur les

(1) *Itinérance* : possibilité, pour les abonnés à la téléphonie mobile, de se connecter automatiquement à différents réseaux au cours de leurs déplacements. Cette possibilité évite des ruptures d'émission ou de réception lorsqu'un abonné se trouve hors de portée du réseau de son opérateur initial. Le cas de figure se pose quand le réseau d'un opérateur ne couvre pas tout le territoire national, et en cas de déplacement à l'étranger.

(2) *FttLA* (« Fiber to the last amplifier ») : fibre optique avec terminaison en câble coaxial ; permet comme la FttH de fournir des accès très haut débit. Cette technologie, déployée par les câblo-opérateurs, consiste à remplacer par de la fibre optique une partie des câbles coaxiaux situés sur le domaine public, ceci jusqu'au niveau de la partie terminale (au pied des immeubles ou jusqu'à l'entrée d'une rue ou d'un quartier, selon les zones), qui elle reste en câble coaxial.

modalités de l'accès aux lignes à très haut débit en fibre optique pour certains immeubles des zones très denses.

Une étude est actuellement menée par la DATAR et la DGCIS pour affiner les estimations du coût du déploiement d'un réseau à très haut débit sur l'ensemble du territoire. En 2011, l'ARCEP avait chiffré ce coût à 22 milliards d'euros, mais sans intégrer le coût du raccordement final.

S'agissant des financements existants via le FSN, le Gouvernement maintient les deux guichets (guichet A : prêts aux opérateurs ; guichet B : subventions aux RIP), mais examine les modalités d'une conversion du guichet A en un guichet de prêts à long terme et à des taux attractifs aux collectivités. Ce guichet n'a pas été sollicité par les opérateurs privés parce qu'il ne correspondait pas à leurs besoins. Or il n'existe pas aujourd'hui d'instrument pour accompagner les collectivités dans l'effort de financement de la part rentable des investissements (celle qui n'appelle pas un financement en subvention mais *a priori* sous forme de prêts). Compte tenu des difficultés actuelles des collectivités à se financer auprès des acteurs du secteur financier, l'opportunité d'employer tout ou partie de l'enveloppe de 1 milliard d'euros du guichet A au bénéfice des collectivités territoriales est à l'étude.

La mise en œuvre des SDTAN repose généralement sur une réalisation progressive des investissements par tranche de 4 à 5 ans. Il convient de souligner que les financements du FSN ont vocation à cofinancer la première tranche d'investissement ; des financements complémentaires (nationaux et européens) devront impérativement être mis en place pour assurer le financement des tranches suivantes des projets des collectivités. Les modalités de soutien (taux de soutien, plafonds par prise) définies actuellement pour le financement des deuxième ou troisième vagues d'investissements à horizon de 5 à 10 ans, et devront être adaptées à ces nouvelles phases qui porteront sur des zones au coût de déploiement particulièrement élevé : le « reste à payer » pour les collectivités concernées « *serait écrasant au fur et à mesure que les RIP couvriront des zones de moins en moins denses* »⁽¹⁾. Il conviendra de donner corps à un véritable effet de péréquation avec la mise en place d'un mode de financement pérenne pour le Fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT), appelé à prendre la relève du FSN une fois les ressources financières de celui-ci épuisées.

Le Pacte national pour la compétitivité, la croissance et l'emploi présenté le 6 novembre 2012 confirme, dans la décision n° 19, l'objectif de « *déployer le très haut débit numérique sur l'ensemble du territoire avec un schéma équilibré et financé qui sera précisé début février 2013* », et l'intégration de cet objectif dans les réformes structurelles à engager.

(1) Rapport 2012 relatif à la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir (rapport annuel du comité de surveillance).

L'orientation générale proposée par le Gouvernement est **une reprise en main du pilotage par l'État** à travers la création d'un réseau commun d'intérêt général, mutualisé mais décentralisé. Le déploiement de ce réseau obéira à un schéma d'ensemble établi par l'État et sera confié, au niveau local, aux opérateurs privés et aux collectivités locales dans une logique de complémentarité et de **coopération**.

Sur la nature des technologies à employer, à long terme la fibre optique est la seule technologie pérenne, pouvant apporter des services sans limite de capacité connue. Par rapport à d'autres technologies (montée en débit du réseau cuivre, technologies hertziennes), la fibre optique présente l'avantage de traiter de manière équitable l'ensemble des foyers, sans diminution de débit pour les foyers les plus isolés.

Les investissements pour une montée en débit du réseau cuivre, qui présente des coûts de déploiement plus faibles que la fibre, n'apportent qu'une réponse temporaire, et ne sont qu'en partie réutilisables ensuite pour la fibre. Le Gouvernement considère donc qu'ils doivent être minimisés dans le cadre du déploiement du très haut débit. Les déploiements seront réalisés majoritairement en fibre optique, et complétés à la marge par les autres technologies.

L'objectif fixé par le Président de la République pourrait être mesuré à l'aune d'une première échéance, l'horizon de l'actuelle législature, pour parvenir :

– à l'accès de l'ensemble des foyers français au haut débit véritable, assuré par un *mix* technologique (certaines zones traitées directement en FTTH, d'autres bénéficiant d'une montée en débit sur le réseau téléphonique, avec une utilisation des solutions hertziennes en complément),

– et à un réseau structurant en fibre optique passant par les principaux sites publics (écoles, mairies, hôpitaux) et zones d'activité économique.

La stratégie que concrétisera d'ici février 2013 la feuille de route annoncée par le Gouvernement s'appuiera sur un organe de planification, un dispositif de mutualisation, et un système de péréquation. C'est sur ce schéma qu'un consensus est apparu lors de la table ronde du 27 juillet dernier. Les principaux éléments de la feuille de route seront connus fin novembre, et la consultation de l'ensemble des acteurs commencera début décembre. Votre Rapporteur pour avis a été informé par le Gouvernement **qu'un projet de loi sera ensuite présenté au printemps 2013**.

Lors de son intervention à RuraliTic à Aurillac dans le Cantal le 12 septembre 2012, Mme Fleur Pellerin, ministre délégué, a indiqué : « *Je n'ai pas peur de dire qu'aujourd'hui l'État doit avoir un véritable rôle de planificateur, de chef d'orchestre des déploiements. Après des années de laissez faire, l'État assumera un certain **dirigisme**.* »

Du rôle de l'État et de la centralisation relèvent notamment : le choix en matière de combinaison des différentes technologies possibles pour l'accès au très haut débit, la mobilisation de tous les acteurs autour d'une ambition commune, et la mobilisation au niveau européen pour peser dans les négociations en cours sur le cadre législatif européen relatif au numérique⁽¹⁾ et pour permettre à la France de bénéficier des financements existants ou à venir (FEDER, prêts de la BEI, future enveloppe 2014-2020 du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe, nouveaux emprunts obligataires mutualisés dits « *project bonds* »). Il est également indispensable d'assurer une certaine homogénéité technique à l'échelle nationale des différents RIP afin de faciliter l'accès à ces réseaux par leurs clients, les opérateurs.

Dans son intervention du 12 septembre, la ministre a identifié « *quatre chantiers sur lesquels l'État doit renforcer sa présence : (1) la planification des déploiements, en organisant les zonages et les mix technologiques ; (2) le recueil et la diffusion des retours d'expérience des collectivités (...), l'accompagnement et la formation des chargés de mission TIC dans les préfectures ; (3) L'organisation du cofinancement des projets, en définissant et mettant en œuvre (...) les modalités d'intervention financière de l'État pour assurer la péréquation (...); (4) Le suivi de l'avancement de tous les projets de déploiements de réseaux et la mise en lumière des manquements des opérateurs privés par rapport à leurs engagements.* ». Au-delà du chantier du déploiement des réseaux, elle a conclu son intervention en rappelant qu'« *il ne faut pas oublier de veiller au développement des usages* », annonçant dans les prochains mois une série d'initiatives en la matière.

En octobre 2012, a été lancé le plan « Delta Fibre », avec la mise en place d'une structure légère de pilotage chargée de préciser les objectifs et les priorités de couverture, et d'affiner le chiffrage des coûts de déploiement. Cette structure a vocation à être à la disposition des collectivités locales, pour s'assurer que leurs différentes initiatives s'inscriront dans un cadre, un « cahier des charges », précis et cohérent. Cette structure accompagnera les projets des collectivités et deviendra, à moyen terme, l'interlocuteur unique sur l'ensemble du dossier du très haut débit à la place de l'ARCEP.

Il faut noter que l'objectif n'est pas une couverture de 100 % du territoire par la fibre optique dans dix ans. Mais c'est ce chiffre qui doit être l'objectif ultime. Si l'on se fixe un objectif de couverture du territoire à 80 % en FttH dans dix ans, avec une couverture du reste du territoire par montée en débit, extension

(1) Actuellement, les négociations sont en cours entre les 27 États membres de l'Union européenne d'une part, et entre les États et le Parlement européen d'autre part, sur une proposition de règlement relatif aux orientations pour les réseaux transeuropéens de télécommunications, qui a notamment pour objet de déterminer les réseaux transeuropéens de télécommunications d'intérêt commun qui bénéficieront en 2014-2020 d'une aide au titre du règlement sur le Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe. Au 30 octobre 2012, l'enveloppe consacrée au numérique envisagée par la présidence chypriote pour 2014-2020 au sein du MIE était évaluée à 7 milliards d'euros. Parallèlement, se déroulent les négociations sur les enveloppes qui seront allouées aux Fonds structurels pour la prochaine période pluriannuelle.

du très haut débit mobile, et satellite, d'après les informations fournies par les services du ministère, les investissements à réaliser représenteraient au total entre 18 et 20 milliards d'euros : 15 à 18 milliards d'euros pour couvrir 80 % de la population en fibre optique FttH, raccordement final compris, 1 milliard d'euros pour le réseau structurant en fibre optique, 1 milliard d'euros de fonds publics pour favoriser l'extension du très haut débit mobile ou mettre en œuvre des solutions de montée en débit en fixe, et 150 millions d'euros de fonds publics pour le satellite.

En se basant sur ces estimations, votre Rapporteur pour avis considère que le financement du très haut débit à un horizon de dix ans est possible malgré le contexte économique et budgétaire délicat. Compte tenu des opérations engagées par le FSN, on peut estimer que les enveloppes dont il dispose ne seront pas épuisées avant courant 2013, voire 2014. La question de l'alimentation du FANT n'a donc pas à être réglée en loi de finances pour 2013, mais devra impérativement l'être dans la loi de finances pour 2014. Le dispositif de péréquation reste à construire, même si le FSN a constitué une première étape. La réflexion sur un abondement du FANT par les opérateurs privés doit être poursuivie, plusieurs options pouvant être envisagées (taxation des infrastructures du réseau « cuivre » par une augmentation des barèmes de l'IFER, taxe sur les abonnements...).

QUATRIÈME PARTIE : LE TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT NE CONSTITUE PAS LE BON OUTIL DE MISE EN ŒUVRE POUR LA FUTURE FEUILLE DE ROUTE

Cette proposition de loi a eu le mérite d'exprimer, face à l'action insuffisante du précédent Gouvernement, des interrogations légitimes des collectivités territoriales. Mais, même si certaines dispositions posant des principes généraux auraient pu être retenues, c'est l'ensemble de la démarche qui sous-tend ce texte qui doit être revu. Par conséquent, **plutôt que de doter le cadre réglementaire d'un texte qui, par définition, ne s'inscrit pas dans la future réforme attendue pour début 2013, votre Rapporteur pour avis recommande le rejet du texte**, sans proposer d'amendements. Certaines dispositions de la proposition de loi sont contestables parce qu'elles n'ont pas leur place dans une loi. D'autres sont contestables en ce qu'elles risquent d'être contre-productives. D'autres encore créent des contraintes et des rigidités excessives.

Il est établi que **le cadre législatif en vigueur ne donne pas satisfaction**. Le rapport sur l'application de la loi relative à la lutte contre la fracture numérique de 2009, présenté par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale en décembre 2011 ⁽¹⁾, fait état de débats non réglés portant notamment sur la gouvernance, la montée en débit, l'articulation des investissements publics et privés, la péréquation, et l'éventualité de l'activation du FANT.

Pour autant, la proposition de loi déposée au Sénat en novembre 2011 par MM. Hervé Maurey (UDI-UC) et Philippe Leroy (UMP), dans sa version initiale comme dans sa version adoptée, ne constitue pas la réponse adéquate. Cette proposition de loi est directement issue des travaux de M. Hervé Maurey sur le déploiement du très haut débit, qu'il avait présentés sous forme d'un rapport au premier ministre François Fillon en octobre 2010, et de son rapport d'information sur l'aménagement numérique du territoire de juillet 2011. Ces travaux établissaient un premier bilan très critique du Programme national très haut débit (PNTHD) mis en place par le gouvernement à partir de 2010. La proposition de loi se présente comme ne visant pas à changer de modèle mais à améliorer le dispositif existant.

Cette démarche d'amélioration comporte plusieurs volets :

1 – Actualiser certaines dispositions des textes en vigueur pour tenir compte de leur application, des évolutions technologiques et des pratiques constatées ;

2 – Améliorer la couverture numérique du territoire, non seulement pour le très haut débit, mais aussi pour le haut débit (fixe et mobile) et la téléphonie mobile ;

(1) Rapport d'information n° 4029 sur la mise en application de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, présenté par Mmes Laure de La Raudière et Corinne Ehrel.

3 – Remettre en cause le modèle choisi pour le déploiement du très haut débit, celui d'un traitement différencié entre acteurs publics et privés ;

4 – Aborder la question de la coexistence de deux Fonds, dont l'un n'est pas alimenté, le FSN et le FANT.

Le texte de la PPL comporte plusieurs séries de dispositions :

– trois objectifs ou principes généraux : une déclaration de principe sur le caractère d'intérêt général de l'aménagement numérique et de la nécessité qui en découle de créer un réseau numérique à haut et très haut débit (article 1^{er} A) ; le principe du déploiement prioritaire du très haut débit dans les zones rurales (article 20) ; l'instauration d'un « droit au haut débit » pour tous (article 8), « *garanti par l'État* ».

– des modifications proposées au régime juridique des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN), pour transformer profondément la nature et la portée juridique de ces documents ;

– des dispositions relatives à la régulation du secteur : un pouvoir de sanction donné à l'ARCEP, la création d'un groupe de travail sur l'harmonisation des référentiels techniques pour le très haut débit, l'établissement par l'ARCEP des conditions du basculement du réseau fixe vers très haut débit ;

– des dispositions sur le FANT : un financement du FANT par le produit des sanctions financières prononcées par l'ARCEP, l'éligibilité des projets de montée en débit et des projets intégrés au FANT, le recours au FANT pour des projets publics dans les zones AMII dans lesquels la carence des opérateurs privés est établie, et une modulation des aides du FANT en fonction du degré de ruralité des zones ;

– la reconnaissance d'un statut d'« opérateur d'opérateurs » ;

– des dispositions tendant à améliorer les connaissances techniques disponibles (remise de divers rapports et d'études...) et les référentiels techniques : recensement des points hauts d'émission téléphonie mobile, création d'un groupe de travail sur la redéfinition des critères et l'amélioration de la couverture téléphonie mobile, rapports à établir par l'ARCEP sur la séparation des activités, sur la tarification, et sur l'avancement du PNTHD.

Si le texte du Sénat présente quelques avancées, son orientation générale ne recueille pas l'adhésion de votre Rapporteur pour avis. **Certaines de ses dispositions n'ont tout simplement pas lieu d'être** (par exemple le « comité technique de pilotage » dont la création est demandée à l'article 21 existe déjà, et l'article 3 *bis* est redondant avec l'article R. 111-14 du code de la construction et de l'habitation), soit parce qu'elles ne nécessitent en aucune façon une loi, soit parce qu'elles sont déjà satisfaites en pratique.

Par exemple, on peut se demander si l'article 2, qui rend l'adoption de schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique obligatoire dans un

délai très court après la promulgation de la loi (un an), présente une réelle utilité, alors que la quasi-totalité des départements en ont déjà élaboré un ou sont en train de le faire. De plus, la rapidité et la systématisation de l'élaboration des schémas directeurs ne garantissent aucunement leur qualité, et force est de constater qu'en pratique la qualité des SDTAN est très inégale. Avant de rendre les SDTAN juridiquement opposables, il sera sans doute nécessaire d'en réviser certains pour accroître leur degré de précision et leur « robustesse ».

Plusieurs articles du texte soulèvent d'importants problèmes juridiques. C'est le cas en particulier de l'article 12 qui attribue à l'ARCEP un pouvoir de contrôle et de sanction portant non pas, ce qui est logique pour une telle autorité, sur le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, mais sur le respect d'engagements contractuels entre opérateurs et collectivités. Le contrôle de ce respect relèverait plutôt, en droit, des juridictions. De plus, l'article prévoit que l'ARCEP pourra sanctionner les opérateurs mais ne prévoit ni la nature, ni le « poids » de ces sanctions, ce qui est source d'une forte insécurité juridique. Est également source d'insécurité juridique la notion, utilisée dans l'article 11 mais non définie, de « *retard significatif* » du déploiement de leurs réseaux par les opérateurs.

La transparence sur la teneur des engagements des opérateurs a déjà progressé, et si le suivi de la réalisation de leurs intentions d'investissements doit incontestablement être amélioré, ceci ne relève pas nécessairement du domaine de la loi. De manière générale, imposer aux opérateurs privés le respect d'engagements qui ne sont, en réalité, que des « intentions d'investir », soulève un problème de compatibilité avec le principe de la liberté d'entreprendre dans le secteur du réseau fixe. Il n'en va pas de même pour le réseau mobile, dans lequel les licences accordées par l'État peuvent contenir des clauses contraignantes – et sanctionnées.

Si le dispositif prévu par le Sénat devait être approuvé, **il est certain que les opérateurs n'entreront pas dans la démarche de « contractualisation » qui leur serait alors proposée – et que cette contractualisation resterait donc lettre morte.** Ce dispositif pourrait même avoir pour effet de dissuader purement et simplement les opérateurs d'annoncer précisément leurs intentions d'investissement, ce qui placerait les projets de RIP des collectivités territoriales dans l'incertitude en ce qui concerne l'existence de réseaux concurrents.

S'il conviendrait de rééquilibrer les relations entre les collectivités territoriales et les opérateurs, votre Rapporteur pour avis doute que les dispositions contenues dans cette proposition de loi parviennent à cet objectif. En revanche, ces dispositions pourraient se révéler contre-productives en réouvrant un nouveau temps long de discussions entre les différentes parties, ce qui retarderait d'autant le déploiement du très haut débit sur tout le territoire. Par ailleurs – et ce sont deux points capitaux – **la notion d'« État stratège » est absente de ce texte**, et du fait de la suppression des articles 15 et 16 du texte initial, il ne résout pas le problème du financement.

CONCLUSION

La proposition de loi visant à assurer l'aménagement numérique du territoire, adoptée par le Sénat le 14 février 2012, doit, selon votre Rapporteur pour avis, être rejetée. Non qu'elle soit dépourvue d'intérêt ou de pertinence : la couverture numérique du territoire est un enjeu majeur pour notre pays, et appelle une politique volontariste à moyen et long terme. Mais elle n'est pas opportune, et son dispositif présente des défauts considérables, que ne pourrait résoudre une série d'amendements.

Pour ne pas doter notre pays d'un dispositif législatif non satisfaisant et en décalage par rapport aux intentions du Gouvernement, il est urgent d'attendre. Le contexte a changé depuis février 2012 : les annonces faites par la ministre déléguée en charge de l'Économie numérique et la volonté ferme du Premier ministre en la matière conduisent à soutenir un autre calendrier.

C'est donc au rejet du texte que votre Rapporteur pour avis invite la commission, pour une double raison : la « philosophie » du texte n'est pas satisfaisante, et la présentation prochaine de la stratégie du Gouvernement concrétisant sa volonté ferme en la matière rendra ce texte obsolète. Par son existence même, la proposition de loi du Sénat pose un constat d'échec de l'ancien Gouvernement. Il est temps d'ouvrir une nouvelle phase, plus constructive.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du 15 novembre 2012, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, sur le rapport pour avis de M. Alain Calmette, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à assurer l'aménagement numérique du territoire (n° 63).

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Nous examinons aujourd'hui, pour avis, la proposition de loi visant à assurer l'aménagement numérique du territoire, adoptée par le Sénat sous la précédente législature, au mois de février dernier. Elle a été inscrite à l'ordre du jour de la journée du jeudi 22 novembre prochain, réservée au groupe UDI.

M. Alain Calmette, rapporteur pour avis. À l'occasion de la discussion des crédits de la mission « *Politique des territoires* », j'ai déjà pu dire mon attachement à un aménagement du territoire équilibré, solidaire, écologique et durable. Cet attachement, je le porte en tant qu'élu de la préfecture la plus enclavée de France, Aurillac, comme en tant qu'élu de la nation souhaitant défendre avec détermination la cohésion territoriale de notre République.

Nombre d'entre nous, je le sais, partagent cette volonté. C'est le cas des auteurs de cette proposition de loi, et je tiens à les remercier ici.

L'inscription de ce texte, adopté par le Sénat le 14 février 2012, à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale nous offre l'occasion d'engager le débat sur l'aménagement numérique du territoire, enjeu majeur pour notre pays, notamment pour ses territoires les plus enclavés : nous devons mener une politique volontariste à moyen et long terme.

Cette proposition de loi pose, par son existence même, un constat d'échec de l'ancien Gouvernement – qui, là comme ailleurs, ne nous laisse pas grand-chose de concret. Je ne citerai que le fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT), créé en 2009, qui a tardé à être modestement alimenté, et pour lequel aucun financement pérenne n'a été prévu. L'exposé des motifs initial de ce texte relevait à juste titre que l'idée d'une France en pointe sur le numérique est un mirage : les indicateurs sont trompeurs. Il soulignait également avec pertinence qu'au rythme de déploiement actuel, il faudrait un siècle pour que tous les foyers soient raccordés à la fibre. Il y a un an, cette proposition de loi servait donc à envoyer un message à l'exécutif : la politique de l'État manquait de volontarisme et de lisibilité.

Or le contexte a changé : le nouveau Gouvernement a ouvert une nouvelle phase, plus constructive, avec la volonté de restaurer une relation plus apaisée

entre tous les acteurs, mais aussi de mener une politique plus déterminée, avec un retour de l'État aux commandes.

Le 10 octobre dernier, dans sa présentation - en conseil des ministres - de la stratégie du Gouvernement pour le numérique, Mme Fleur Pellerin, ministre déléguée, a rappelé que l'État entend reprendre le pilotage de la couverture intégrale du territoire en très haut débit. Elle a indiqué un choix industriel clair, la fibre optique, et une méthode, le volontarisme d'État.

Ce même 10 octobre, Mme Fleur Pellerin a également souligné, à Palaiseau, à l'occasion du lancement du projet de déploiement « Palaiseau 100 % fibre » qui vise à basculer du cuivre vers la fibre d'ici fin 2014, le besoin d'un certain « dirigisme étatique » pour rompre avec le tâtonnement et le « laisser-faire » qui ont prévalu jusqu'à maintenant. Le Gouvernement travaille actuellement sur le chiffrage du déploiement du très haut débit, afin de répondre aux besoins de financement de ce chantier colossal, et sera présent auprès des collectivités pour l'aménagement solidaire de leurs territoires afin de résoudre la fracture territoriale et sociale. Mme la ministre déléguée a clairement indiqué que ce sont les territoires les plus périphériques et les moins bien couverts qui doivent aujourd'hui être notre cible prioritaire. Devant l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA), elle a précisé : « *la fibre pour tous doit être la règle et le mix technologique, l'exception* », la fibre offrant une solution durable à la question du déploiement du très haut débit pour tous et partout. Le lancement d'un plan « Delta fibre » a été annoncé ; dans ce cadre, une *task force* a été mise en place : elle a vocation à devenir la structure de pilotage capable de planifier le déploiement du très haut débit, de faire le lien avec les collectivités territoriales pour recueillir et diffuser leurs retours d'expérience, ou encore d'organiser le cofinancement des projets ou enfin le suivi de l'avancement du déploiement.

L'État stratège et péréquateur, l'État qui garantit et organise la solidarité, est de retour : le Gouvernement travaille aujourd'hui selon un calendrier précis. Au début du mois de décembre, sera lancée la consultation des acteurs sur les grands axes de la politique du Gouvernement en matière de très haut débit ; en février 2013, le Gouvernement dévoilera sa feuille de route, qui inclura notamment les modalités de financement et la nouvelle doctrine d'investissement, tous éléments indispensables aux collectivités locales. Enfin, un projet de loi devrait arriver au Parlement au début du printemps prochain.

C'est dans ce nouveau contexte qu'il faut aborder cette proposition de loi. Ce texte, déposé il y a de cela un an, peut apparaître séduisant sur plusieurs points ; il prend en considération les inquiétudes légitimes des collectivités locales, qui devront être prises en compte, et exprime des principes généraux qui méritent notre attention.

Notre commission doit pourtant se montrer prudente et le rejeter.

D'abord, le contexte a changé : le Gouvernement a changé, et la situation des opérateurs s'est dégradée depuis le début de cette année.

Ensuite, ce texte est juridiquement fragile, et il comporte des éléments susceptibles d'aller à l'encontre de la stratégie du Gouvernement – je pense par exemple à la différence d'approche de la relation entre les collectivités territoriales et les opérateurs privés.

Par ailleurs, différents textes portant sur le numérique sont à l'étude : en France – je pense en particulier au texte sur la décentralisation – mais aussi en Europe, avec la négociation en cours sur le « mécanisme pour l'interconnexion en Europe », pour les années 2014-2020. Il est essentiel de prendre en compte ces évolutions avant de légiférer.

Enfin, et c'est capital, cette proposition de loi ne résout pas la question du financement du déploiement du très haut débit.

Laissons donc le Gouvernement travailler ; n'ajoutons pas de la confusion quand nous avons justement besoin de visibilité et de choix clairs. Il ne serait pas responsable pour notre assemblée de court-circuiter le travail du Gouvernement et de faire fi de la concertation de tous les acteurs : collectivités territoriales, opérateurs privés, opérateur historique et industrie.

Le Parlement sera associé en temps voulu et pourra prendre alors toute sa place dans l'élaboration d'une politique publique garantissant l'égalité de tous et partout devant le numérique.

Notre assemblée a une haute idée de l'égalité territoriale. Nous serons intransigeants tant nous avons conscience, sur nos territoires, de l'importance du numérique dans le monde d'aujourd'hui et de demain. À offre technique comparable, la question des usages est d'ailleurs un enjeu encore plus crucial pour la vie en zone rurale qu'en milieu urbain : rien, bien sûr, ne remplacera une présence physique, mais les nouveaux usages numériques en milieu rural peuvent nous faire réaliser des progrès considérables. C'est pourquoi je propose au Gouvernement que se mette en place dès maintenant un groupe de travail sur cette question ; il pourrait s'appuyer sur l'imagination et la créativité des territoires ruraux, auxquelles rendait hommage hier notre collègue Thierry Benoit dans le débat sur la mission « Politique des territoires ».

Nous avons, vous le voyez, les moyens d'apporter notre contribution à la feuille de route du Gouvernement, et de l'améliorer lorsqu'elle nous aura été présentée, en février prochain. D'ici là, et en l'absence d'arbitrages concernant un certain nombre de points fondamentaux, il serait prématuré et contre-productif de voter cette proposition de loi. C'est dans cet esprit responsable et constructif que je propose le rejet de ce texte.

M. Yannick Favennec. Ce texte, je le rappelle, a été adopté au Sénat sous la précédente législature avec les voix de l'actuelle majorité. À son origine se

trouvait le rapport de M. Hervé Maurey, qui avait parfaitement identifié les problèmes de l'aménagement numérique du territoire.

En matière d'aménagement numérique, la France n'est pas le pays le plus mal loti, mais les chiffres que l'on nous donne ne correspondent pas à la réalité du terrain : ainsi, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) mesure la réception du téléphone mobile en zone habitée, en situation fixe et à l'extérieur des bâtiments. Une commune est donc réputée traitée si l'on y reçoit le téléphone mobile en centre-ville. En ce qui concerne le haut débit, le problème se pose également : on considère que chacun doit avoir accès à un débit minimal de 2 Mbit/s ; or nombre de nos concitoyens n'ont accès qu'à un débit de 512 Kbits/s, voire moins – c'est souvent le cas dans les zones rurales, notamment dans mon département, la Mayenne. Il paraît donc essentiel de redéfinir les critères utilisés. Thierry Benoit, rapporteur de la commission saisie au fond, et moi-même ferons des propositions en ce sens.

Pour ne pas laisser se creuser une nouvelle fracture numérique, et pour atteindre les objectifs très ambitieux fixés pendant sa campagne par le Président de la République – il s'est engagé sur l'accès de tous au très haut débit à l'horizon 2022 –, ce texte propose des solutions concrètes. Pour le très haut débit, il propose d'améliorer le système existant en rééquilibrant les relations entre collectivités locales et opérateurs, au profit des premières ; le déploiement du numérique ne peut pas reposer intégralement sur le bon vouloir d'opérateurs qui décideraient unilatéralement des lieux de leurs interventions. Rendu obligatoire et disposant d'un champ élargi, le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) pourrait devenir l'outil stratégique dont nous avons besoin ; il reviendrait à l'ARCEP d'en contrôler l'application, voire, le cas échéant, d'imposer des sanctions aux opérateurs qui ne respecteraient pas leurs engagements.

Afin de mettre en place un financement suffisant et pérenne, Thierry Benoit, rapporteur de la commission saisie au fond, proposera un amendement visant à instaurer une contribution de solidarité numérique sur les abonnements à Internet et de téléphonie mobile, s'élevant à 75 centimes d'euros par abonnement, ainsi qu'une taxe de 2 % sur le prix de vente des téléviseurs et consoles de jeu.

Nous devrions nous retrouver pour traiter ce sujet, qui concerne tous nos territoires. Le groupe UDI soutiendra ce texte, qui vise à permettre à tous d'accéder aux moyens modernes de communication, qu'ils habitent à la campagne ou en ville.

M. Jean-Yves Cautlet. Ce texte aborde une question qui préoccupe tous les élus, et à ce titre pourrait nous rassembler. Mais serait-il efficace ? Cette proposition de loi a été votée au Sénat dans un contexte différent : nous attendons aujourd'hui l'acte III de la décentralisation ; et l'idée que seule la concurrence pourrait régir les rapports entre les opérateurs et leur clientèle s'est affaiblie. Le Gouvernement cherche aujourd'hui à renforcer la puissance publique.

Ce texte part d'une analyse juste : un rééquilibrage est effectivement nécessaire ; mais il faut le construire sur des bases plus solides.

Par ailleurs, il est paradoxal que l'opposition nous propose la création de nouvelles taxes, alors que nous avons vu lors du débat budgétaire combien elle y était réticente.

Commençons donc par mieux approfondir l'analyse, en gardant en mémoire les travaux du Sénat.

Aujourd'hui, le groupe SRC ne votera pas ce texte partiellement obsolète.

M. Martial Saddier. Le groupe UMP abordait cette discussion dans un esprit de consensus : il est crucial de relever le défi du très haut débit, et plus largement des nouvelles technologies. Sur ce sujet, qui touche à l'aménagement du territoire mais aussi au développement durable, en raison des économies d'énergie que peut permettre l'usage des nouvelles technologies, sur ce sujet qui peut changer profondément la vie de nos concitoyens, nous devons nous retrouver. Nous sommes donc abasourdis de l'attitude de la majorité.

M. Jean-Yves Caullet. Vraiment ?

M. Martial Saddier. Entendre que le gouvernement précédent n'a rien fait, c'est un peu fort de café ! La majorité précédente avait voté une loi sur le très haut débit : elle n'est sûrement pas parfaite, et nous proposons aujourd'hui de la modifier, mais elle existe. De même, le FANT existe, même s'il n'est peut-être pas suffisamment alimenté.

Mme Geneviève Gaillard. Alors là, nous sommes d'accord !

M. Martial Saddier. Je note d'ailleurs que la ministre déléguée a pris garde de ne pas remettre en cause ce qui a été discuté entre certains opérateurs et certaines collectivités : c'est sans doute le gage d'une certaine qualité.

Grâce au Grand emprunt et à Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, 4,5 milliards d'euros ont été fléchés : 2 milliards pour les réseaux, et 2,5 milliards pour les usages et les usagers du très haut débit.

Sur le satellite, de même, un arbitrage avait permis de chercher les moyens d'assurer la couverture des zones où l'installation du très haut débit serait difficile.

Je regrette profondément que vous souhaitiez repousser ce sujet si brûlant jusqu'à l'acte III de la décentralisation ; on nous le promet pour le printemps, mais avez-vous compté les textes qui doivent être déposés au printemps ? Une seule saison n'y suffira pas !

Le bon sens voudrait donc que l'on adopte ce texte, quitte à l'amender par la suite. Le groupe UMP le votera avec enthousiasme.

M. Jacques Krabal. Comme élus locaux, nous mesurons à quel point ce sujet est crucial. Si, ces dernières années, de grandes avancées ont été réalisées, elles sont dues pour l'essentiel aux collectivités locales. Quant aux opérateurs, leur sort m'inquiète moins qu'il n'inquiète le rapporteur : ils ont gagné tant d'argent !

Je veux bien entendre, monsieur le rapporteur pour avis, que la situation a changé, et qu'il faut un débat plus large. Mais lorsque vous nous dites qu'il est préférable de patienter jusqu'à ce que le Gouvernement nous propose l'acte III de la décentralisation, je vous réponds qu'attendre, attendre, attendre, sans disposer d'un calendrier précis, cela ne me paraît pas tenable !

Plusieurs députés UMP. Il a raison !

M. Jacques Krabal. Telle est la position du groupe RRDP.

Mme Laurence Abeille. Je m'étonne, tout d'abord, que notre commission ne soit saisie que pour avis, alors que ce texte concerne l'aménagement du territoire. (*Plusieurs députés approuvent*)

Sur le fond, personne n'a encore abordé le problème des ondes électromagnétiques, lié à la couverture en 2G, 3G et bientôt 4G. Or, la question de la protection sanitaire des populations est indissociable de celle de l'aménagement numérique du territoire et du renforcement des réseaux filaires : la course vers toujours plus de réseaux, c'est aussi la multiplication des champs électromagnétiques. Cette proposition s'intéresse au développement de la technologie 4G – qui est émettrice de champs électromagnétiques beaucoup plus intenses que les technologies GSM, 900, 1 800 ou 3G –, laquelle se déploie sans étude d'impact sanitaire ou environnemental, ce qui est inquiétant.

Comme l'ont rappelé mes collègues du groupe écologiste au Sénat, l'électro-hypersensibilité est un problème de plus en plus fréquent ; la pollution électromagnétique n'est pourtant pas évoquée ici.

Je ne suis en rien réfractaire au déploiement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, mais je considère que tout ce qui peut être connecté *via* un réseau filaire doit donc l'être ; de plus, la technologie sans fil consommera toujours beaucoup plus d'énergie qu'un réseau filaire.

On dit souvent que les nouvelles technologies permettent d'importantes économies d'énergie, grâce à la dématérialisation, à la moindre nécessité de se déplacer, à une meilleure rationalisation, ou encore grâce à l'émergence de réseaux intelligents, notamment pour la fourniture d'électricité – les *smart grids*. Mais il faudrait calculer précisément toutes les conséquences des nouvelles technologies sur l'environnement.

Quant aux opérateurs, il n'est pas question de les laisser se concentrer sur les zones rentables, en laissant l'État investir dans les zones non rentables : je ne nourris pas, moi non plus, la moindre inquiétude pour leurs finances.

Le groupe écologiste réserve donc son jugement sur ce texte.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Le texte ayant été transmis à la Commission des affaires économiques, nous n'avions pour seule solution que de nous saisir pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Ce texte est intéressant par bien des aspects – ainsi, nul ne conteste le principe énoncé par l'article 1^{er}, selon lequel « *L'aménagement numérique du territoire relève de l'intérêt général de la Nation* ». Mais les équilibres de ce secteur sont fragiles : les collectivités locales comme les opérateurs ont besoin de stabilité. Leur proposer un texte maintenant, tout en prévenant qu'un autre texte qui pourra l'amender, voire le contredire, sera voté dans six mois, serait inopportun et ne leur permettrait pas de construire des projets.

Le Gouvernement est aujourd'hui en pleine réflexion, sur l'équilibre entre la fibre et les autres technologies, sur l'abondement du FANT – qui se fera sans doute avec l'aide des opérateurs –, sur la complémentarité entre investissements publics et privés, voter un tel texte serait, je le répète, inopportun.

Notre attitude est constructive. Ce texte était utile il y a un an ; il ne l'est plus. L'objectif de favoriser l'aménagement numérique du territoire nous réunit : dans les mois qui viennent, nous pourrions élargir la discussion pour construire une stratégie industrielle et financière qui recueille un consensus de tous les groupes parlementaires.

M. Charles-Ange Ginesy. Je suis également très surpris. Les nouvelles technologies relèvent d'un domaine en constante évolution, et à ajourner sans cesse les décisions dans l'attente d'un dispositif global, je crains que l'on ne fasse rien. Or, le retard que nous prenons aujourd'hui est très pénalisant pour nos territoires. L'objectif fixé par l'article 8 de la proposition de loi – permettre à tout abonné d'accéder à un débit minimal de 2 Mbits/s avant le 31 décembre 2013, et de 8 Mbit/s avant le 31 décembre 2015 – est déjà difficile à atteindre pour certains d'entre eux. L'effort doit donc être poursuivi, et votre rejet du dispositif proposé n'est pas raisonnable.

La loi peut certes être sans cesse améliorée, et si le projet que le Gouvernement entend présenter au mois de février ou de mars permet d'aller encore plus loin, nous ne pourrions que nous en réjouir. Mais pour l'heure, alors que la stratégie de cohérence régionale d'aménagement du numérique est approuvée par les régions, et que les schémas départementaux se mettent en place, il ne faut pas retarder ce processus, mais au contraire l'encourager. C'est pourquoi je voterai cette proposition de loi, en regrettant toutefois, moi aussi, que notre commission ne soit saisie que pour avis.

M. Jean-Marie Sermier. Il est des domaines techniques qui transcendent les partis et devraient à ce titre pouvoir faire l'objet d'un consensus. Je soutiens ainsi la ministre déléguée à l'économie numérique lorsqu'elle affirme que la fibre

optique représente l'avenir. À l'échelle des collectivités, les oppositions politiques n'ont pas empêché le travail en commun sur ce dossier, mais il faut aujourd'hui passer à une vitesse supérieure.

Le Grand emprunt avait permis de lancer une série d'expérimentations locales dans les zones rurales, mais elles ne pourront se développer que dans le cadre d'une stratégie qui permette à l'ensemble du département de profiter de la fibre optique. De leur côté, les opérateurs ne s'intéresseront à un territoire que lorsqu'il leur offrira suffisamment de clients. En permettant de valider les schémas départementaux d'aménagement numérique, cette proposition de loi constituerait ainsi une réelle avancée dans ce domaine, et si vous ne la votez pas, certains schémas départementaux seront inévitablement retardés, et ces expérimentations mises en difficulté.

M. Jean-Pierre Vigier. Il s'agit d'un sujet d'intérêt général, qui ne devrait pas faire l'objet d'un débat politique. Aucune motivation concrète ne justifie le rejet de cette proposition de loi. Si l'on souhaite l'aménager, on peut le faire par voie d'amendements, mais son rejet bloquerait le développement économique de nos territoires. Nos concitoyens – je le constate sur le terrain – attendent l'aménagement numérique. Nombre d'entreprises ont besoin de la fibre optique pour se développer, et si l'on ne vote pas cette proposition, certaines d'entre elles disparaîtront.

Mme Valérie Lacroute. Je suis également surprise car cette proposition de loi ne relevait pas, dans mon esprit, d'un débat politique. Prenons l'exemple du département de Seine-et-Marne, pourtant de gauche : son schéma directeur territorial d'aménagement numérique est prêt, la constitution du syndicat mixte est en cours. Comment leur annoncer que la loi prendra du retard alors qu'elle avait été votée au Sénat il y a six mois ? Qu'est-ce qui a pu, entre-temps, vous faire changer d'avis ? À quel titre se permet-on de retarder le vote de cette proposition de loi alors que les opérateurs privés comme les collectivités locales sont prêts à investir dans ce projet ?

M. Guillaume Chevrollier. Élu du département de la Mayenne, je suis particulièrement conscient de l'importance capitale que le développement numérique représente pour les territoires ruraux. Le redressement économique du pays dont le Gouvernement parle tant aujourd'hui passe par le développement de l'économie numérique, impossible sans infrastructures adaptées. Puisque le réseau routier des départements ruraux ne fait pas l'objet d'investissements nécessaires – la réponse du ministre des transports, il y a quelques semaines, à ma question concernant les dotations budgétaires dédiées à cette infrastructure en est révélatrice –, il faut absolument investir dans l'aménagement du numérique. Parce qu'il permet de développer les activités de service et de maintenir nos entreprises sur le territoire, il constitue le levier du développement des territoires ruraux.

Mme Geneviève Gaillard. Seul le Sénat a pour le moment adopté cette proposition de loi, et un texte qui n'a pas encore été voté ne saurait être

« retardé ». Il est indispensable aujourd'hui de prendre le temps de la réflexion, afin de ne pas agir dans la précipitation, comme cela a pu être le cas par le passé.

M. Yannick Favennec. Au risque de me montrer désagréable, je rappelle l'engagement de campagne du Président de la République d'assurer la couverture de l'ensemble du territoire en très haut débit à l'horizon 2022, soit dans dix ans. À force de différer les décisions concrètes, il risque d'être reporté à 2025, voire à 2030.

M. Jean-Yves Cautlet. Nous sommes tous persuadés de l'importance de ce type d'infrastructures, et les points de vue divergents ne sauraient faire oublier ce consensus minimal. Tous les élus, de circonscriptions rurales et urbaines, considèrent que l'investissement dans le numérique est vital pour l'avenir. Mais au-delà de ce consensus sur l'importance de l'enjeu et l'urgence à agir, nous avons également un devoir de réalisme. S'il suffisait en effet de voter un article pour que demain les habitants de toutes les petites communes bénéficient d'un débit de 2 Mbit/s, nous le ferions bien entendu. Mais nous savons que ce n'est pas le cas.

Étant donné les capacités actuelles des collectivités et des opérateurs, et le niveau des financements d'ores et déjà disponibles, les projets en cours ne seront ni retardés ni accélérés par le rejet – ou l'adoption – de ce texte qui n'a rien d'une solution miracle. Il a certes des aspects positifs, mais les précisions à venir en matière de compétences des collectivités pourraient ouvrir de nouvelles perspectives dans ce domaine, et il serait dommage qu'une loi sur le numérique n'en tienne pas compte, à quelques semaines près. Et si par malheur les projets de loi relatifs à la décentralisation et au numérique ne nous étaient pas soumis dans les délais annoncés, nous pourrions reprendre l'initiative législative. Cependant, si, comme je le pense, le Gouvernement respecte le calendrier, le texte gagnera en cohérence et en efficacité.

M. François-Michel Lambert. Nous, écologistes, privilégions souvent le principe de précaution : dépassant les seuls enjeux de santé et d'environnement, il concerne en réalité la façon même dont on construit la société. Ne nous précipitons pas ; offrons aux collectivités et aux opérateurs chargés de déployer la couverture numérique ainsi qu'aux acteurs économiques qui l'attendent, un cadre structuré et cohérent. Les évolutions annoncées devraient permettre d'atténuer le problème, souvent évoqué, des réglementations contradictoires. Mais il est étrange que l'on ne découvre qu'aujourd'hui cette difficulté. S'il est important de ne pas introduire un conflit entre différents textes examinés à quelques semaines d'intervalle, il l'est tout autant de répondre à l'attente des entreprises et des particuliers concernés. Nous nous interrogeons sur le sens de notre vote, et vous le préciserons le moment venu.

M. Martial Saddier. Un enjeu aussi important que le numérique peut très bien faire l'objet de plusieurs textes. La première loi de la majorité précédente dans ce domaine, étendant le champ de compétence des collectivités territoriales, date du 21 juin 2004. Nous avons ensuite voté la loi de modernisation de

l'économie, la LME, du 4 août 2008, qui a permis de faciliter l'aménagement du territoire en réseau haut et très haut débit. La loi du 17 décembre 2009 relative à la fracture numérique a créé le fonds d'aménagement numérique des territoires, devant contribuer à la réalisation des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique sous la supervision de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, l'ARCEP. La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 a enfin attribué 4,5 milliards d'euros au Fonds national pour la société numérique, le FSN.

L'enjeu – semblable à celui du développement de l'électricité après la guerre – est des plus stratégiques pour nos concitoyens, nos entreprises et notre pays tout entier ; il fait l'objet d'un consensus car nous sommes tous d'accord sur le fond. Pour les opérateurs, les collectivités, les entreprises et les particuliers, ce texte a le mérite de lever certains blocages sur le terrain. Votons-le ensemble, quitte à avoir, dans six mois, un autre débat sur le futur texte du Gouvernement où nous pourrions faire valoir d'autres points d'accord ou de désaccord. Si vous rejetez cette proposition de loi, le premier texte législatif sur le très haut débit – l'un des enjeux les plus capitaux et l'un des engagements les plus forts du nouveau Président de la République – ne pourra intervenir que dix-huit mois après le début de la législature. Pour vous, pour nous, pour les Français, ne le faites pas !

M. le rapporteur pour avis. Sur le fond, nous sommes tous d'accord sur l'extrême priorité qu'il convient de donner à ce dossier qui correspond à un engagement particulièrement ambitieux du Président de la République.

Cette proposition de loi n'apporte aucune garantie supplémentaire pour la création des schémas territoriaux, ces derniers étant déjà obligatoires pour s'inscrire dans le cadre du programme national « Très haut débit ».

On a évoqué la question du calendrier. La consultation des acteurs sur les axes de la politique du Gouvernement doit se tenir début décembre ; la feuille de route sera définie en février, à l'occasion d'un séminaire gouvernemental ; un projet de loi interviendra certainement au mois d'avril 2013.

Vous nous accusez de provoquer des retards en n'adoptant pas cette proposition de loi. Mais cette dernière n'est pas anodine en ce qu'elle modifie – entre autres par le biais de l'article 3 – les équilibres entre les opérateurs et les collectivités locales, notamment du point de vue de leur capacité à investir dans les zones rentables. Ce bouleversement de l'équilibre économique général de la filière aurait pour conséquence d'obliger l'ensemble des acteurs à s'engager dans de longues négociations. Il nous semble inopportun de remettre en cause ces équilibres et d'entreprendre des discussions avant que le Gouvernement n'ait lui-même déterminé sa stratégie. Cette solution de sagesse permettra d'éviter les revirements, ce qui m'apparaît constructif ; elle n'implique aucun ralentissement, et permet le maintien de l'objectif présidentiel.

II.— EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1^{er} A

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 1^{er} A.

Article 1^{er}

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 1^{er}.

Article 2

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 2.

Article 3

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 3.

Article 3 bis

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 3 bis.

Article 3 ter

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 3 ter.

TITRE II
MESURES SPÉCIFIQUES

CHAPITRE I^{ER}
TÉLÉPHONIE MOBILE

Article 4

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 4.

Article 5

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 5.

Article 6

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 6.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. L'article 7 a été supprimé par le Sénat.

CHAPITRE II
HAUT DÉBIT

Article 8

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 8.

Article 9

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 9.

CHAPITRE III
TRÈS HAUT DÉBIT

Article 10

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 10.

Article 11

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 11.

Article 12

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 12.

Article 13

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 13.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. L'article 13 *bis* a été supprimé par le Sénat.

Article 14

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 14.

CHAPITRE IV
MESURES FINANCIÈRES

M. le président Jean-Paul Chanteguet : Les articles 15 et 16 ont été supprimés par le Sénat.

Article 16 bis

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 16 bis.

Article 17

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 17.

Article 18

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 18.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. L'article 19 a été supprimé par le Sénat.

CHAPITRE V
MESURES DIVERSES

Article 20

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 20.

Article 21

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 21.

Article 22

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 22.

Article 23

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 23.

Article 24

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 24.

Article 24 bis

La Commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 24 bis.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. L'article 25 a été supprimé par le Sénat. Nous en venons aux explications de vote.

*

* *

M. Martial Saddier. Si mes collègues du groupe UMP sont si nombreux ce soir, c'est que nous sommes venus, passionnés par notre engagement de parlementaires, persuadés que nous allions ensemble apporter une pierre supplémentaire au paysage législatif qui permettrait à la France et à tous nos concitoyens d'améliorer leur situation en matière de haut et de très haut débit. Que ce texte n'ait fait l'objet d'aucun amendement en dit long sur le consensus qui l'entourait avant que la politique ne s'en mêle. Un vote négatif sur l'ensemble du texte peut encore se comprendre d'un point de vue symbolique, mais comment voter contre l'article 1^{er}, article déclaratif qui reconnaît le caractère d'intérêt général de l'aménagement numérique du territoire et de la nécessité qui en découle de créer un réseau numérique à haut et très haut débit ?

Nous appelons une dernière fois les membres de la Commission à adopter ce texte qui ne remet en rien en cause les débats à venir entre le Gouvernement, les opérateurs et les collectivités territoriales. Bien au contraire, son adoption mettrait le Gouvernement en position de force pour amener les collectivités et surtout les opérateurs à se mettre autour de la table dans un délai très court, et pour aller plus loin que ne le permettent les quatre premiers dispositifs législatifs adoptés en cette matière. Mes chers collègues, c'est au nom des territoires et de nos concitoyens que les députés du groupe UMP voteront ce texte et qu'ils vous appellent à en faire de même.

Mme Sophie Errante. Au nom du groupe SRC, et suivant l'avis du rapporteur pour avis, j'appelle à voter contre ce projet. Nous sommes d'accord sur le fond : l'aménagement numérique du territoire constitue une priorité. Toutefois, nous considérons qu'elle doit être accompagnée. C'est pourquoi nous souhaitons un autre texte.

M. Yannick Favennec. L'aménagement numérique est au cœur de la politique des territoires, notamment ruraux. Il est capital pour leur développement économique, leur attractivité et le bien-être de leurs habitants. Sans très haut débit, sans téléphonie mobile, un territoire ne saurait offrir de véritable attractivité, ni profiter d'un réel dynamisme. Le groupe UDI votera ce texte avec enthousiasme.

M. François-Michel Lambert. La découverte tardive de la position du rapporteur pose problème au groupe écologiste. Nous entendons ses arguments, mais estimons qu'une autre approche aurait été préférable. Nous exprimons ces interrogations à travers l'abstention.

M. Jacques Krabal. Si je ne faisais pas partie du groupe RRDP qui a contribué à ce que ce texte soit adopté au Sénat, je serais, à titre personnel, tout à fait satisfait du calendrier que vous annoncez, qui fixe au mois de mars ou d'avril le dépôt du projet de loi. Mais compte tenu de l'engagement du Parti radical de gauche en faveur de cette proposition de loi, et compte tenu du fait que je ne connais pas sa position par rapport à ce que propose le rapporteur pour avis, je préfère m'abstenir. Nous verrons ensuite quel sera notre vote dans l'hémicycle.

*La Commission émet un avis **défavorable** à l'adoption de l'ensemble de la proposition de loi.*