

Premier bilan de l'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des communications électroniques

SYNTHESE

La loi a introduit en 2004 l'article L. 1425-1 dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) définissant les conditions d'intervention des collectivités dans le secteur des communications électroniques. Celles-ci peuvent établir des infrastructures et des réseaux, et les exploiter en exerçant une activité d'opérateur d'opérateurs dans le respect des principes d'égalité et de libre concurrence. Les collectivités ne peuvent intervenir auprès des utilisateurs finals qu'en cas de carence de l'initiative privée.

De nombreuses collectivités se sont saisies de ce dispositif original, qui autorise sous certaines conditions une intervention publique dans un secteur concurrentiel. En effet, depuis l'ouverture du secteur à la concurrence en 1997, aucun opérateur, y compris l'opérateur en charge du service universel, n'a d'obligation en matière d'Internet haut débit ou de desserte des territoires en fibre optique.

L'article 118 de la loi de modernisation de l'économie dispose qu'« *Avant le 31 décembre 2008, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes remet au Parlement et au Gouvernement un rapport public présentant un premier bilan des interventions des collectivités territoriales en application de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales. Ce bilan précise notamment les impacts de ces interventions en termes de couverture du territoire, de développement de la concurrence, de tarifs, de services offerts, ainsi que les différentes formes juridiques de ces interventions. Il comprend également une analyse des différents moyens susceptibles d'assurer l'accès de tous à l'internet haut débit et des modalités possibles de financement de cet accès.* »

Pour la réalisation de ce rapport, l'ARCEP s'est d'abord appuyée sur l'expérience partagée entre collectivités territoriales et opérateurs dans le cadre du Comité des réseaux d'initiative publique (CRIP) qu'elle anime depuis quatre ans. Le rapport reprend par ailleurs les principaux résultats d'une étude confiée au Centre d'économie de la Sorbonne et au cabinet AVISEM pour quantifier l'impact de l'intervention des collectivités.

L'intervention des collectivités est positive

L'impact des réseaux d'initiative publique

Jusqu'à présent, les projets publics ont principalement visé à apporter des services compétitifs aux consommateurs et aux entreprises locales et à assurer un accès à Internet haut débit aux foyers non couverts. Sur chacun de ces items, l'impact de ces interventions est réel :

- Près de 40 % des centraux téléphoniques dégroupés à ce jour, représentant 4,6 millions de lignes, l'ont été en s'appuyant sur un réseau d'initiative publique. Sur ce total, 2 millions de lignes n'auraient jamais été dégroupées sans intervention publique. Pour les 2,6 millions de lignes restantes, cette intervention a permis un dégroupage plus rapide que par la seule initiative privée. Les collectivités ont ainsi permis de compenser le handicap lié à la géographie française et contribué à placer la France parmi les toutes premières nations européennes du haut débit avec un taux de couverture du dégroupage proche de 75%.
- Plus de 2 000 zones d'activité sont desservies en fibre optique par des réseaux d'initiative publique. Sur ces zones, les entreprises bénéficient de prix 20 à 50% moins élevés que les prix habituellement constatés, la pénétration des services à très haut débit par des opérateurs alternatifs est décuplée.

- Les réseaux de collectivités destinés à résorber les zones non couvertes par le haut débit (zones blanches) couvrent plus de 80% de la population concernée de ces territoires. A l'échelle nationale, les collectivités engagées dans de tels programmes représentent près de la moitié de la population en zone blanche.

Concurrence et couverture vont de pair

La concurrence, même si elle est souvent plus vive dans les zones plus denses, définit une référence économique et technologique qui bénéficie à l'ensemble du territoire. La concurrence incite par ailleurs l'opérateur en place à se différencier par des nouveaux services ou par une couverture plus large.

En renforçant la concurrence, les collectivités contribuent à dynamiser le marché et la couverture des territoires, à la fois au niveau local et national. En pratique, les objectifs de couverture et de concurrence se combinent largement : par exemple, un réseau de collecte en fibre optique peut aussi bien relier des centraux téléphoniques pour favoriser le dégroupage que desservir des sites publics ou des zones d'activité pour apporter le très haut débit ou encore collecter le trafic des réseaux de couverture des zones blanches du haut débit, ce qui diminue d'autant le coût de ces projets.

L'effet de levier sur l'investissement privé

L'effet de levier de l'initiative publique peut d'abord jouer au travers des partenariats que nouent les collectivités avec des acteurs privés. L'action des collectivités peut par ailleurs créer les conditions favorables au déploiement d'opérateurs sur leur territoire.

En pratique, l'intervention des collectivités qui s'est mise en œuvre depuis 2004, majoritairement dans le cadre des délégations de service public, a produit un effet de levier significatif sur l'investissement privé. En moyenne, chaque euro de subvention publique a entraîné plus d'un euro investi par un partenaire privé. L'investissement total est de 1,4 milliard d'euros sur les 56 principaux projets. Au titre des effets induits, on peut citer l'émergence d'opérateurs locaux favorisée par la desserte des zones d'activité ou certains déploiements de réseaux à très haut débit par des opérateurs rendus possibles par la location de fourreaux à des collectivités.

Le cadre juridique et les modalités d'intervention des collectivités territoriales ont fait la preuve de leur efficacité

Les interventions des collectivités ont pris des formes variées et sont intervenues dans un paysage technologique et concurrentiel en constante évolution. Le bilan positif de ces interventions résulte pour une bonne part d'un cadre juridique et de structures efficaces et adaptés à ce contexte.

Un cadre juridique souple et équilibré

En pratique, l'article L. 1425-1 du CGCT a offert aux collectivités la souplesse nécessaire pour adapter leurs interventions aux situations locales et aux évolutions technologiques. Le dispositif n'a pas entraîné de redondance notable des investissements publics tout en préservant le principe de libre administration des collectivités territoriales.

La Commission européenne s'est prononcée à plusieurs reprises, autorisant ou interdisant les projets publics locaux à travers l'Europe au regard de leur comptabilité avec le régime des aides d'Etat.

Les compétences accrues des collectivités territoriales

La conduite d'un projet public est une entreprise importante et s'inscrivant dans la durée, depuis le diagnostic territorial jusqu'à la sélection du partenaire puis son contrôle, et

enfin le suivi du projet et son extension éventuelle. Elle suppose une maîtrise de l'environnement technique, juridique et règlementaire ainsi qu'une implication forte de la collectivité dans le montage du projet et un dialogue constant avec le partenaire privé.

Depuis 2004, les collectivités se sont largement dotées des compétences appropriées. Des équipes, souvent dédiées, ont été mises en place. Grâce à l'implication des élus, les projets ont trouvé leur place au sein des différents objectifs d'aménagement portés par les collectivités.

Le Comité des réseaux d'initiative publique (CRIP)

L'ARCEP a mis en place et animé depuis 2004 le comité des réseaux d'initiatives publiques (CRIP), lieu de dialogue et d'échange d'informations entre collectivités territoriales, opérateurs et acteurs publics intéressés par l'aménagement numérique.

L'implication des acteurs dans le CRIP a permis de réunir trois conditions essentielles à l'efficacité d'une intervention publique locale dans un secteur concurrentiel et innovant : le dialogue entre acteurs publics et privés ; la diffusion des bonnes pratiques mises en œuvre par des collectivités ; la définition d'éléments de référence technico-économique relatifs à l'intervention des collectivités, susceptibles de limiter la dispersion des pratiques locales. Grâce aux retours des acteurs locaux, le Comité a également permis à l'Autorité de prendre pleinement en compte l'intérêt des territoires dans la mise en œuvre de sa régulation.

L'intervention des collectivités contribue à la montée en débit des territoires

De nombreuses collectivités se sont engagées dans la résorption des zones blanches du haut débit. Elles semblent en mesure de faire face aux dépenses nécessaires. Au soutien et en complément de ces interventions, le plan de développement de l'économie numérique du gouvernement prévoit l'information des collectivités sur les services et réseaux présents sur leurs territoires ainsi que le lancement d'un appel à candidatures susceptible d'assurer une couverture par satellite des habitations les plus éloignées.

Au-delà des seules zones blanches, l'aménagement numérique des territoires soulève la question de son financement. En effet, les réseaux utilisés aujourd'hui pour fournir le haut débit sont structurellement limités dans leurs capacités. Pour répondre à la demande croissante des clients en termes de débits, le déploiement de nouveaux réseaux à très haut débit a commencé dans les zones les plus denses. Ces déploiements sont très coûteux et leur extension sur le territoire sera nécessairement progressive. En dehors des zones urbaines, l'enjeu de moyen terme est donc de densifier les réseaux de collecte en fibre optique pour se rapprocher des abonnés. Il s'agit de permettre un accroissement des débits tout en préparant le très haut débit fixe ou mobile.

Ces déploiements pourront se faire en partie en associant initiative publique et investissements privés, notamment dans le prolongement des initiatives existantes. La création d'un fonds participant aux dépenses d'études et d'investissement des collectivités dans les infrastructures et réseaux permettrait d'accélérer cette montée en débit.

* * *

Chiffres clé des réseaux d'initiative publique

Investissement	1,4 milliard d'euros, dont plus de 50% sur fonds privés
Impact sur le dégroupage	40 % des centraux téléphoniques dégroupés en s'appuyant sur un réseau d'initiative publique, couvrant 4,6 millions de lignes dont 30 % des centraux qui n'auraient pas été dégroupés sans intervention publique, couvrant 2 millions de lignes