

Consultation publique de la Direction générale des entreprises portant sur le dispositif de cohésion numérique

<https://www.entreprises.gouv.fr/fr/numerique/ressources/consultation-publique-dispositif-cohesion-numerique-des-territoires>

Réponse de l'Avicca, Départements de France et la FNCCR
(27 juillet 2023)

Préambule

Une mesure hélas nécessaire mais dont le financement ne peut en aucune manière s'adosser à un financement public !

L'extension du bénéfice des aides de l'État aux solutions alternatives en direction de la zone d'initiative privée est un terrible aveu d'échec de l'encadrement de l'initiative privée pour le déploiement du très haut débit. Terrible. On rappellera ici que l'État a dès l'origine choisi d'écarter toutes tentatives de déploiements publics au bénéfice des seuls opérateurs privés dans les zones désignées par eux comme étant rentables. On rappellera aussi que les intentions (2011) puis les engagements (2018) de déploiements du FttH par les opérateurs privés avaient été jugés « crédibles » par l'État pour une couverture en 2020, laquelle a finalement été repoussée à 2022 sous couvert de rentrer dans un dispositif « contraignant ».

En venir à imaginer instituer un financement public, en 2024 et 2025, pour l'accès à Internet avec des technologies palliatives dans les zones rentables de déploiements confiées aux opérateurs privés depuis 15 ans pour les plus anciennes, apparaît comme hélas une nécessité pour atténuer la souffrance des délaissés de cette initiative privée.

À ce sujet il est surréaliste que le document soumis à consultation indique que « *le Gouvernement a pour ambition de généraliser la fibre optique sur l'ensemble du territoire à l'horizon 2025. Le rythme soutenu des déploiements portés par les acteurs privés et publics et le nombre d'abonnements au FttH permettent d'envisager de façon réaliste cet objectif* » (souligné par nous). L'Arcep, trimestre après trimestre, constate a contrario l'insuffisance des déploiements en zone d'initiative privée. La dernière publication relève de surcroît que les rythmes ont été divisés par deux en un an, tant sur la zone très dense que sur la zone AMII. Au rythme actuel (2023) :

- Aucune zone AMEL ne sera rendue raccordable dans les délais prévus,
- La zone très dense sera achevée mi-2027,
- La zone AMII sera achevée fin 2027...

L'Arcep cite des niveaux de construction par les opérateurs privés qui n'atteignent même pas ceux de 2014 ! L'observatoire d'InfraNum, établi avec l'aide de la Banque des Territoires et de l'Avicca, établit clairement que le niveau de construction de prises en 2022 n'est même pas au niveau attendu pour 2023, année qui devait être celle de la toute première forte décrue du rythme de déploiement...

Les associations d'élus demandent *a minima* une reconnaissance objective de cette situation par l'État.

Compte-tenu de cette souffrance persistante pour des utilisateurs ne pouvant accéder à la fibre en zone d'initiative privée, les associations d'élus estiment qu'il est avant tout nécessaire d'agir avec la plus grande fermeté pour la tenue des engagements pris pour la couverture en fibre optique. Les associations d'élus considèrent pour les mêmes raisons qu'un dispositif d'aides pour les particuliers et professionnels victimes de cette carence de l'initiative privée s'impose. Il convient cependant d'encadrer les mesures palliatives par les technologies alternatives envisagées, qui s'avèrent hélas utiles, d'une façon plus stricte que celle prévue dans le projet soumis à consultation.

Ces mesures d'encadrement sont détaillées ci-après.

1 - Ne pas priver les « bénéficiaires » d'une couverture rapide en fibre

L'appellation « très haut débit » accolée à des offres hertziennes à 30 Mbit/s ne vient pas combler la carence effective en couverture par la fibre optique d'un trop grand nombre de prises en zone d'initiative privée, seule à même d'assurer les besoins de connectivité pour les prochaines années.

Le comble de l'inefficacité de l'action publique serait atteint si des financements publics étaient mis en œuvre par l'État et que, de surcroît, ces financements sur la zone privée aboutissaient à priver de la fibre les « bénéficiaires » des aides. Aussi, en aucun cas les locaux ainsi aidés ne devraient être globalement pris en compte pour :

- exempter les opérateurs de leurs obligations de complétude en tant qu'Opérateur d'infrastructure,
- exonérer Orange des conditions fixées pour fermer le réseau cuivre.

Ces précisions devraient figurer dans le document définitif.

2 - Ne pas détourner l'argent public nécessaire à la cohésion des territoires

Le dispositif de cohésion numérique a été prélevé sur les fonds alloués initialement aux collectivités (FSN) et destinés à financer la péréquation des déploiements de fibre optique. Ces fonds ont clairement fait défaut à près d'une trentaine de RIP lorsque ceux-ci ont voulu lancer leurs phases 2 de déploiements pour atteindre le 100% FttH.

Aussi les collectivités concernées ont-elles dû recourir à d'autres sources de financement, ce qui a factuellement entraîné une distorsion entre celles qui avaient signé un projet 100% FttH avant et celles après la fermeture du guichet France THD de décembre 2017. Toutefois, cette entorse était en partie rendue acceptable au sens où ces fonds venaient financer des solutions palliatives en zone d'initiative publique.

Par ailleurs, le déploiement effectif de la fibre a mis à jour des écarts insoupçonnés entre les territoires, dont il a été montré qu'ils devaient être comblés par de nouvelles aides, par exemple avec la problématique des raccordements complexes, des lignes en pleine terre etc. A cela s'ajoute la nécessité de renforcer la qualité quotidienne et la résilience des réseaux dans le cadre du changement climatique.

Dès lors, ponctionner les sommes prévues pour la cohésion des territoires sur la zone délaissée par le privé, et ce afin de palier à leurs carences sur cette zone qu'ils se sont librement réservés, serait un scandale. Aussi les associations d'élus demandent :

- que les sanctions prévues dans les engagements signés L33.13 soient appliquées ;
- que le financement des mesures palliatives en ZMD privée soit intégralement assuré par l'OI en charge de la zone.

S'agissant de la Zone très dense, les associations d'élus conviennent de l'impasse à désigner un responsable de la situation de non complétude sur les communes concernées qui financerait ces solutions palliatives. Il pourrait être envisagé une taxation inversée, où l'opérateur ayant le moins

investi sur la ZTD soit celui qui contribue le plus, et celui qui a le plus investi soit celui qui contribue le moins.

Si une telle taxation s'avérait impossible à mettre en œuvre sur la ZTD, les associations d'élus concèdent qu'à titre exceptionnel, le dispositif de mise en œuvre de solutions palliatives soit financé sur les 106 communes potentiellement concernées par une ponction sur les recettes perçues au titre du non-respect des engagements L33-13. Néanmoins, si l'on devait en arriver à cette extrémité, il conviendrait que la Commission européenne ne qualifie pas ce dispositif d'aide d'État faussant la concurrence.

3 - Publier un bilan de la phase précédente

En préalable de la demande d'extension, il semble indispensable d'avoir le bilan des actions similaires réalisées en zone d'initiative publique qu'il s'agit d'étendre :

- publics bénéficiaires (particuliers, entreprises, services publics),
- opérateurs bénéficiaires du dispositif (volumes d'aides),
- technologies employées,
- localisation,
- satisfaction des clients,
- contrôles techniques effectués sur les débits.

Il convient également de vérifier que l'aide envisagé ne fausse pas le marché, car il existe déjà des offres non filaires d'accès à Internet.

4 - Vérifier que les aides bénéficient aux clients et non aux opérateurs

Les opérateurs privés persistent à organiser un double écrémage du territoire, le premier en choisissant leur zone, ce qui aboutit à une couverture en peau de léopard généralisée sur le pays, et le second en sélectionnant les prises les plus rentables dans les zones qu'ils se sont réservés.

Bénéficier de la crème et de l'argent de la crème n'est pas une option. Si des fonds publics venaient à être mis en œuvre sur la ZTD (il est rappelé qu'une telle idée est exclue en ZMD privée), il conviendrait alors que le cahier des charges permette de s'assurer que les opérateurs déployant les solutions aidées ne bénéficient pas d'un surprofit à cette occasion. Ceci nécessite de définir des obligations comptables pour identifier précisément les dépenses et recettes correspondantes. Il est par exemple nécessaire de préciser comment le matériel aidé est repris et valorisé en fin d'abonnement.

5 - S'assurer de la qualité technique des offres

Au chapitre de l'instruction des demandes d'agrément déposées par les opérateurs, il apparaît nécessaire que ceux-ci fournissent des données chiffrées locales pour les technologies hertziennes terrestres. En effet, de nombreuses communes de la zone AMII ont un faible taux de couverture en FttH (<https://www.avicca.org/actualite/chiffres-arcep-au-t1-2023-en-zone-privee-ne-refera-pas-lhistoire-helas>). Il convient donc de croiser les données sur la fibre et sur le cuivre pour évaluer le nombre de locaux potentiellement concernés, afin de ne pas saturer les stations d'émission.

Au chapitre du contrôle, les associations d'élus s'étonnent de la formulation indiquant que la convention « pourra » prévoir la fourniture par les opérateurs d'un rapport faisant état des débits moyens et constatés, au lieu de rendre cette clause systématique.

6 - Ne pas enfermer l'utilisateur dans l'offre d'un opérateur

Pour un abonné, l'accès à Internet via une offre aidée en zone privée pourrait durer deux ans (2024 et 2025), voire plus si la complétude de couverture des zones privées est toujours à un horizon fuyant comme on peut légitimement le craindre à l'aune de l'absence de décisions coercitives en cette mi-2023. Aussi les aides doivent-elles permettre à l'abonné de changer d'opérateur s'il n'est pas satisfait, ce qui suppose :

- que les matériels posés soient interopérables ;
- que les aides ne concernent en aucun cas les « frais de mise en service » comme envisagé ;
- que les offres aient une durée d'engagement maximale d'un an pour l'utilisateur ;
- que les conditions contractuelles précisent que les paiements peuvent être suspendus par l'utilisateur s'il est constaté qu'elles ne remplissent pas les conditions minimales fixées pour les aides (sans préjudice des actions publiques en remboursement) ;
- que l'utilisateur puisse se désengager d'une offre sans frais dès qu'il est raccordé à la fibre optique, sans être obligé de s'abonner auprès du même fournisseur d'accès.

7 – Régime d'aides d'État or not régime d'aide d'État ?

Les associations d'élus s'étonnent que l'État français, habituellement si prompt à étudier au nom du régime d'aides d'État dans les plus infimes détails toutes velléités d'investissement public conduit par les collectivités en matière de communications électroniques, imagine un dispositif où de l'argent public irait à des opérateurs privés pour pallier leurs propres carences de réalisations sur les initiatives qu'ils ont eux-mêmes librement décidées.

Les dispositifs d'aides aux particuliers sont considérés au niveau européen comme des aides d'État. A cet égard, le projet de la DGE pose trois questions majeures : le respect de la neutralité technologique du dispositif d'aide (TUE, 15 juin 2010, Mediaset/Commission, T-177/07 ; CJUE, 28 juillet 2011, Mediaset SpA, C-403/10 P ; TUE, 15 juin 2010, Illiad c/ Commission, T-325/10, point

145), la mise en concurrence préalable de l'attribution de l'aide qui est exigée par les différents régimes existants (SIEG, RGEC, lignes directrices 2023/C36/01) et l'impossibilité d'apporter une aide lorsqu'il est probable qu'une infrastructure soit déployée dans un futur proche (aides horizontales, RGEC, lignes directrices 2023/C36/01).

Les associations d'élus réclament, à tout le moins, que la Commission européenne encadre un tel concept pour le moins... disruptif !