

MOURAD HADDAD, ARNAUD TOMASI

Le haut débit pour tous ?

Un enjeu pour les collectivités territoriales



MINES PARIS
Les Presses

Avant-propos

Cet ouvrage est une adaptation du mémoire de fin d'étude de Mourad HADDAD et Arnaud TOMASI, tous deux Ingénieurs des Mines, alors en troisième année de scolarité du cycle de formation des Corps Techniques de l'État à l'École des Mines de Paris. **Il a été écrit en juin 2005 : certaines informations ou données ont pu singulièrement évoluer depuis** (la fusion 9Télécom et Free, le rachat d'Altitude par Free, le premier réseau de collectivité attribué à France Télécom en Corse...).

De façon générale, les mémoires de fin d'étude du Corps des Mines traitent de problèmes qui intéressent à la fois l'État et les entreprises. Ils occupent une place importante de cette troisième année de scolarité au cours de laquelle l'ensemble des élèves suit également des cours destinés à les préparer à des carrières dans la haute fonction publique. Il est piloté par un membre de l'équipe enseignante de l'École des Mines de Paris, le tuteur.

Ce livre n'aurait pu être écrit sans l'aide précieuse de nombreuses personnes qui ont permis aux auteurs d'approfondir leur compréhension du sujet et de ses problématiques. Elles sont citées dans les remerciements en fin d'ouvrage.

Les auteurs tiennent à remercier tout particulièrement Madame Frédérique Pallez, professeur à l'École des Mines, qui a été leur tuteur et leur a apporté au cours de ces quelques mois une aide précieuse.

Introduction

Après avoir contribué, il y a plus d'un siècle, à la construction des grandes infrastructures publiques du pays, les collectivités territoriales jouent de nouveau un rôle de premier plan dans la définition et la gestion des services publics locaux associés à ces grands équipements. Parallèlement à une progressive libéralisation de ces secteurs et à un désengagement de l'État actionnaire, de nouvelles compétences ont été attribuées à l'échelon décentralisé. Les télécommunications n'échappent pas à ce double mouvement de libéralisation et de décentralisation partielle de la gestion du service public. Après avoir décidé en 1996 l'ouverture à la concurrence et le principe de la privatisation de France Télécom, le législateur a ainsi confié en 2004 la compétence d'«établir et exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques¹» aux collectivités locales.

Contrairement à de grandes infrastructures publiques comme les réseaux électriques ou le chemin de fer, l'État a confié de nouvelles responsabilités aux collectivités non pour que celles-ci gèrent un secteur technologiquement stabilisé mais pour qu'elles **investissent** afin de réduire l'inégalité des Français face à l'accès au haut débit. Fin 2004, 10 % de la population était en effet exclue des réseaux de télécommunications rapides tandis que moins de la moitié avait accès à des offres vraiment différenciées. Le ministre de l'Industrie prévenait en décembre 2004 : «Il ne doit pas y avoir

1. Article L1425-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

LE HAUT DÉBIT POUR TOUS

un haut débit des villes, à bas prix, avec téléphonie gratuite et illimitée, télévision par dizaines de chaînes et en haute définition, et un haut débit des champs, à prix élevé, sans nouveau service». Le terme de «**fracture numérique**» s'est progressivement imposé dans les discours.

Les nombreux débats qui sont nés à l'occasion des discussions parlementaires précédant l'adoption de la loi ont cependant été particulièrement houleux et ont montré l'importance que revêtait cette question du haut débit dans notre pays. Il est ressorti de ces débats les antagonismes et les intérêts des différents acteurs (élus, opérateur historique, opérateurs alternatifs, régulateur...). Mais au final cette loi a représenté une victoire importante pour les élus, leur octroyant de nouvelles possibilités de développement de leur territoire. Un an après, nous avons voulu mieux comprendre comment les collectivités faisaient usage de ces nouvelles compétences.

Le recensement des fractures susceptibles de traverser la société française étant un sport largement pratiqué, il nous a semblé important de comprendre en premier lieu pourquoi de nombreux acteurs, publics en particulier, ont tenté de rendre centrale la question du haut débit et comment ils ont justifié la pertinence d'une intervention publique. **Nous verrons que cette action publique tente d'agir sur un objet insaisissable.** Tout d'abord parce que le concept de haut débit est difficile à définir. Par suite, la notion de «fracture numérique» l'est aussi. Ainsi le choix de la manière par laquelle on veut la résorber est avant tout politique, et dépend en particulier du rôle que l'on attribue à l'action des pouvoirs publics. Est-ce en effet assurer l'égalité des citoyens et donc la fourniture d'un service de haut débit minimum à tout le monde ou alors réaliser la régulation économique et ainsi développer la concurrence sur le territoire ?

Ce flou tranche pourtant avec le cadre d'intervention mis en place, résultat d'une certaine interprétation de la loi, qui, lui, est très précis. Bien

INTRODUCTION

que le texte laissait aux acteurs locaux, à l'échelle décentralisée (qui est le maillon essentiel des projets), assez de marge d'interprétation pour des stratégies locales différentes, un modèle d'intervention très particulier, visant à promouvoir le dégroupage de la boucle locale par un montage de délégation de service public, s'est imposé. En l'analysant en détail, nous verrons quelles raisons ont conduit au succès de ce modèle d'intervention. Nous constaterons qu'il réalise un compromis complexe. Le compromis n'est pas un exercice critiquable en soi, mais il nous semble toutefois que cela est révélateur de contradictions internes. Nous essaierons de montrer que la façon dont le problème est aujourd'hui posé est insatisfaisante et nous proposerons une autre approche pour tenter de donner plus de clarté au débat.

***Note préliminaire :** Il nous faut une définition sommaire de ce qu'est le haut débit pour comprendre le début du rapport. Notons donc pour le moment qu'il s'agit essentiellement de technologies (et il en existe plusieurs) qui permettent un échange rapide de données entre ordinateurs, notamment sur le réseau Internet. Elles utilisent pour la plupart des réseaux de fibres optiques pour faire passer l'information et obtenir des vitesses de propagation bien supérieures à celle du « bas débit » dont le signal passe par le réseau cuivré du téléphone fixe².*

2. Avec cette technologie, le débit maximal s'élève à 56kbit/s i.e. 56000 symboles binaires par seconde. Le transfert d'une disquette requiert ainsi au moins 3 min 25 s de communication.

Le haut débit : un enjeu pour les pouvoirs publics

Le développement du haut débit, vecteur des technologies de l'information, apparaît comme une nécessité pour les élus qui y voient un moyen de rendre leurs territoires plus compétitifs et améliorer la vie de leurs administrés. Devant une action des opérateurs privés jugée insuffisante, certaines collectivités locales se sont battues pour obtenir le droit d'intervenir dans le domaine des télécommunications. Elles voulaient ainsi développer l'équivalent d'un service public local comme pour l'eau ou l'électricité et devenir gestionnaires de nouvelles infrastructures locales. Après d'âpres débats parlementaires, une législation a été finalement mise en place pour leur donner de nouvelles compétences en ce sens, confirmant la pertinence de l'intervention publique.

LES FONDEMENTS DE L'ENGAGEMENT PUBLIC

Développer les territoires et contribuer à l'épanouissement des personnes

Pourquoi les pouvoirs publics, et plus particulièrement les collectivités territoriales, s'intéressent au haut débit ? Les raisons sont complexes et nous tenterons d'en donner quelques-unes.

LE HAUT DÉBIT POUR TOUS

Le haut débit est un vecteur puissant de ce que l'on appelle les technologies de l'information. Ces technologies sont considérées par beaucoup comme révolutionnaires, source de modifications profondes dans l'organisation des sociétés. Ainsi, parmi les motivations des pouvoirs publics pour développer le haut débit, la principale est sans doute l'impact supposé que vont avoir ces technologies de l'information sur le développement des territoires.

Tout d'abord sur les acteurs essentiels de la vie économique : les entreprises. En effet, l'avènement et l'amélioration de ces technologies permettraient une amélioration significative de la productivité³. Ces technologies entraîneraient dans certains cas de nouveaux types d'organisations en leur sein, s'appuyant sur la facilité de communiquer l'information rapidement, qui mèneraient à des réductions de coûts et de délais. Ainsi Renault a relié l'ensemble de ses concessions et son siège social entre eux par l'intermédiaire d'un réseau haut débit de 2 Mb/s (débit égal à 40 fois celui de la ligne de téléphone fixe traditionnelle). Cela permet aux concessions de pouvoir s'échanger des informations sur leur stock, ventes... Cela permet également au siège social de suivre en direct les actions de ses concessions et de mettre à jour simultanément les argumentaires de ventes des commerciaux, gérés en partie sur support informatique.

De la même façon, les relations entre clients et fournisseurs seraient grandement facilitées par une nouvelle manière de travailler. En témoignent de nombreux projets, comme celui de la construction du F7X par Dassault.

3. Nous mettrons au conditionnel la plupart des affirmations car nous n'avons pas trouvé de preuves suffisamment générales qui viennent les confirmer. Il est en effet très difficile de mesurer l'impact des technologies de l'information sur la productivité. Nous remarquons d'ailleurs que la plupart des exemples donnés par nos interlocuteurs sont les mêmes. Mais cela ne signifie pas que nous niions l'apport de ces technologies.

Il a nécessité des puissances de calculs énormes au vu des standards actuels. Toute l'organisation du projet s'est faite sur des plates-formes numériques architecturées autour de réseaux haut débit. Cela a permis des réductions de délais significatifs par rapport à des projets du même type menés auparavant (certains experts parlent de réduction par deux). Et une division des erreurs par 10 !

La présence ou non de haut débit pourrait donc apparaître comme un facteur discriminant pour certaines entreprises dans leur choix de localisation car ne pas pouvoir jouir de telles infrastructures les mettrait potentiellement hors-jeu. Et elles seraient de plus en plus nombreuses à être ainsi sensibles à ce sujet. **Quel que soit l'impact réel du haut débit, les collectivités doivent s'adapter aux critères des décideurs**, ici les entreprises, pour renforcer leur attractivité par rapport aux autres territoires en le développant dans le but d'attirer des emplois et des revenus.

Et les entreprises ne sont pas les seuls décideurs. En effet, le développement du haut débit permet également de répondre aux attentes des administrés, ce qui est bien évidemment dans l'intérêt des élus. On note en effet un développement important des usages liés à Internet chez les particuliers. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Le nombre de personnes utilisant Internet progresse chaque année (d'après *Médiamétrie*, entre mai 2001 et avril 2005, il y a eu une multiplication par deux du nombre d'utilisateurs de plus de 11 ans ayant déclaré s'être connectés à Internet au cours du dernier mois). 77% des connexions ont désormais lieu au domicile personnel (d'après *Ipsos*, chiffre de décembre 2003). L'usage d'Internet devient de plus en plus intensif : le temps passé par mois sur Internet par un utilisateur connecté est passé de 13 h 54 min en octobre 2003 à 16 h 44 min en octobre 2004 (source: *Médiamétrie/NetRatings*). La généralisation de son usage à titre personnel, que ce soit pour le courrier électronique, la messagerie instantanée, la télévision par Internet, mais également