

N° 526

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 avril 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
(1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE
LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, pour une République numérique,

Par M. Patrick CHAIZE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, président ; MM. Guillaume Arnell, Pierre Camani, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, Rémy Pointereau, Charles Revet, vice-présidents ; MM. Jean-François Longeot, Gérard Miquel, secrétaires ; MM. Claude Bérit-Débat, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Alain Fouché, Benoît Huré, Mme Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolay, Cyril Pellevat, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-François Rapin, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspert, Paul Vergès.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3318, 3387, 3389, 3391, 3399 et T.A. 663

Sénat : 325, 524, 525, 528, 534 et 535 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. L'ACCÈS AU NUMÉRIQUE : UNE PROGRESSION INÉGALE DU DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX DANS LES TERRITOIRES.....	9
A. RÉSEAUX FIXES : UN DÉPLOIEMENT DU TRÈS HAUT DÉBIT EN COURS, SANS GARANTIE DE COUVERTURE HOMOGENE.....	9
B. RÉSEAUX MOBILES : UNE ABSENCE PERSISTANTE DE COUVERTURE DEVENUE CRITIQUE POUR LES TERRITOIRES CONCERNÉS.....	13
II. LE PROJET DE LOI POUR UNE RÉPUBLIQUE NUMÉRIQUE : UN ENRICHISSEMENT PROGRESSIF AU SERVICE DES TERRITOIRES	16
A. LE PROJET DE LOI INITIAL : UN TEXTE DE PORTÉE LIMITÉE POUR L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE.....	16
B. LE PROJET DE LOI MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'INSERTION DE MESURES D'ACCÉLÉRATION DES DÉPLOIEMENTS.....	17
EXAMEN DES ARTICLES	19
• <i>Article 4 bis</i> (article L. 541-10 du code de l'environnement) Encouragement des démarches d'open data dans le domaine des déchets	19
• TITRE III L'ACCÈS AU NUMÉRIQUE.....	21
• CHAPITRE I^{ER} NUMÉRIQUE ET TERRITOIRES	21
• Section 1 Compétences et organisation	21
• <i>Article 35</i> (article L. 1425-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Stratégie de développement des usages et services numériques	21
• <i>Article 36</i> (article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales) Facilitation du regroupement des syndicats mixtes ouverts compétents en matière de réseau de communications électroniques.....	28
• <i>Article 36 bis</i> (article L. 33-11 du code des postes et des communications électroniques) Introduction d'un délai à la définition du statut « zone fibrée »	32
• <i>Article additionnel après l'article 36 bis</i> (article L. 125 du code des postes et des communications électroniques) Missions de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques	35
• Section 2 Couverture numérique	36
• <i>Article 37 A</i> (article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales) Éligibilité au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée des dépenses d'investissement en matière d'infrastructures de réseaux de téléphonie mobile	36

• Article additionnel avant l'article 37 B (article 302 bis KI [nouveau] du code général des impôts) Contribution de solidarité numérique	38
• Article 37 B (article L. 48 du code des postes et des communications électroniques) Établissement de servitudes de passage au bénéfice des réseaux de communications électroniques sur les propriétés privées	42
• Article 37 C (article 24-2 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965) Conditions d'opposition du syndicat de copropriété à l'installation de la fibre optique dans les parties communes	44
• Article 37 D (article 39 <i>decies</i> du code général des impôts) Éligibilité au dispositif de suramortissement des investissements liés au déploiement de la fibre optique	46
• Article 37 E (article L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques) Péréquation tarifaire pour le déploiement de la fibre optique	48
• Article additionnel après l'article 37 E (article L. 34-8-3 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques) Accès aux infrastructures d'accueil du réseau de distribution d'électricité	50
• Article additionnel après l'article 37 E Opération de concentration entre fournisseurs de services de communications électroniques	52
• Article additionnel après l'article 37 E (article L. 33-10-1 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques) Conventionnement des projets privés de déploiement de réseaux en fibre optique	55
• Article 37 F (article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques) Renforcement du pouvoir de sanction de l'ARCEP	62
• Article 37 (article L. 36-7 du code des postes et des communications électroniques) Mise à disposition par l'ARCEP dans un standard ouvert réutilisable des cartes numériques de couverture du territoire	64
• Article 37 bis (article 52-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004) Établissement d'une liste complémentaire des communes concernées par les zones blanches	66
• Article additionnel après l'article 37 bis (article L. 33-12 du code des postes et des communications électroniques) Mesure de la couverture mobile par des organismes extérieurs	69
• Article additionnel après l'article 37 bis (article L. 42-2 du code des postes et des communications électroniques) Obligation de couverture de la population et du territoire des communes dans les licences mobiles	71
• Article 38 (article L. 2125-10 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques) Redevance pour occupation ou utilisation du domaine public des fréquences radioélectrique	75
• Article additionnel après l'article 38 (article L. 2125-11 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques) Redevance d'occupation du domaine public routier par les opérateurs de réseaux de communications électroniques	80
• Article 39 (articles L. 35, L. 35-7 [rétabli], L. 36-11, L. 47, L. 48 et L. 50 [rétabli] du code des postes et des communications électroniques) Obligations liées à la fourniture du service universel téléphonique et conditions d'entretien des abords des réseaux de communications électroniques	82
EXAMEN EN COMMISSION	89
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	105
ANNEXE	107

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'est réunie le **mardi 5 avril 2016** pour examiner le rapport pour avis de Patrick Chaize sur le projet de loi n°325 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale, pour une République numérique.

Ce projet de loi comporte trois titres. **Le chapitre I^{er} du titre III « L'accès au numérique » est consacré à la dimension territoriale du numérique.** Initialement constitué de cinq articles, le chapitre comporte treize articles dans le texte transmis au Sénat. Ces dispositions ont conduit la commission à se saisir du projet de loi, afin d'enrichir le texte de mesures nouvelles en faveur de l'aménagement numérique du territoire. **Six articles lui ont été délégués au fond par la commission des lois. Elle s'est également saisie pour avis de dix-huit articles.**

Pour établir son rapport et ses propositions, le rapporteur s'est appuyé sur le rapport d'information « *Couverture numérique des territoires : veiller au respect des engagements pour éviter de nouvelles désillusions* » adopté par la commission le 25 novembre.

Sur le projet de loi, la commission a souhaité préserver toutes les dispositions favorables à l'aménagement numérique du territoire. Elle a également souhaité enrichir le texte en ajustant certains articles et en proposant l'insertion de nouveaux dispositifs.

Deux priorités ont guidé le travail de la commission : l'accélération du déploiement des réseaux fixes à très haut débit et l'amélioration de la couverture mobile.

Pour accélérer le déploiement des réseaux fixes à très haut débit, la commission a souhaité :

- simplifier la création d'un syndicat de syndicats pour la commercialisation des réseaux publics ;
- renforcer le rôle de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) dans la mise en œuvre du statut « zone fibrée » pour accélérer la transition du cuivre vers la fibre optique ;
- créer une contribution de solidarité numérique pour pérenniser le financement des réseaux déployés par les collectivités territoriales et renforcer la péréquation entre zones urbaines et zones rurales ;

- faciliter la réutilisation des infrastructures existantes afin de réduire le coût des réseaux et de lever les obstacles techniques aux déploiements ;

- renforcer la responsabilité des opérateurs privés par un conventionnement de leurs projets de déploiements et par des engagements sur la fourniture de services par les réseaux d'initiative publique ;

- permettre à l'ARCEP de moduler dans le temps l'obligation de complétude des réseaux en fonction des coûts de déploiement, afin de donner la possibilité aux collectivités de mieux répartir leurs dépenses dans le temps.

Pour améliorer la couverture mobile, la commission a proposé de :

- sécuriser et accroître le pouvoir de sanction de l'ARCEP sur les manquements des opérateurs à leurs obligations de couverture ;

- faciliter l'identification des communes dont le centre-bourg relève du programme « zones blanches » ;

- permettre à l'ARCEP de faire appel à des organismes extérieurs afin de vérifier le respect des programmes de couverture lancés en 2015 ;

- prévoir des obligations de déploiement assurant un niveau élevé de couverture de la population et du territoire de chaque commune, lors du renouvellement ou de l'attribution de licences mobiles ;

- prendre en compte l'aménagement du territoire pour les redevances d'utilisation de fréquences radioélectriques, afin de mobiliser ces technologies pour le très haut débit dans les zones rurales reculées.

La grande majorité de ces amendements a d'ores et déjà été intégrée au texte établi par la commission des lois lors de sa réunion du 6 avril 2016.

Mesdames, Messieurs,

Dans la société de l'information, l'utilisation du numérique est devenue une composante essentielle de la vie individuelle et collective, et son importance n'a vocation qu'à croître dans les prochaines années. En abolissant les distances et en rompant l'isolement géographique, les technologies numériques enrichissent la vie de nos concitoyens, créent de réelles opportunités de développement pour les territoires et permettent un renouvellement profond des politiques publiques locales et nationales.

Bénéficier des avantages apportés par les technologies numériques suppose toutefois de disposer d'un accès de qualité aux réseaux de communications électroniques fixes et mobiles. À défaut, le numérique ne constitue pas une chance mais devient un problème supplémentaire pour les habitants, en particulier en zone rurale.

L'aménagement numérique du territoire doit précisément garantir que le numérique soit un outil au service de l'égalité des territoires et non la source de nouvelles fractures. À cette fin, l'intervention publique doit souvent compenser, compléter ou corriger l'initiative privée, afin d'assurer une couverture homogène de tous les territoires, malgré les différences de densité.

L'examen du projet de loi pour une République numérique s'inscrit dans la continuité directe du **rapport d'information sur la couverture numérique du territoire, adopté en novembre 2015** par votre commission¹.

Deux priorités doivent guider le travail sur ce texte : l'accélération du déploiement des réseaux fixes à très haut débit et le renforcement de la couverture mobile. Ces deux axes de l'aménagement numérique sont essentiels pour nos territoires, et ce sont des préoccupations très vives pour leurs habitants et pour les élus locaux.

Certaines des propositions de votre commission sont structurantes, d'autres sont plus techniques. Elles constituent un ensemble cohérent en vue d'un **seul et même but : apporter les réseaux de communications électroniques les plus modernes à nos concitoyens, le plus vite possible, quel que soit leur lieu de vie.** Il est essentiel que le Sénat imprime sa marque sur ces questions devenues vitales pour nos territoires.

¹ *Rapport d'information du Sénat n°193 – Session ordinaire 2015-2016 – «Couverture numérique des territoires : veiller au respect des engagements pour éviter de nouvelles désillusions » – Hervé Maurey et Patrick Chaize.*

Le projet de loi comprend trois titres et 99 articles après son examen en première lecture à l'Assemblée nationale. La commission des lois, saisie au fond, a délégué à votre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable l'examen au fond de six articles. Votre commission s'est en outre saisie pour avis de huit articles.

Réunie le mardi 5 avril 2016, votre commission a adopté dix-huit amendements proposés par votre rapporteur et émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi sous réserve de l'adoption de ces amendements.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. L'ACCÈS AU NUMÉRIQUE : UNE PROGRESSION INÉGALE DU DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX DANS LES TERRITOIRES

La couverture de la France par les réseaux de communications électroniques fixes et mobiles est tout à la fois caractérisée par une progression globale des déploiements de dernière génération – sans garantie de couverture homogène – et par la persistance de phénomènes d'exclusion et de décrochage technologique dans certains territoires ruraux.

A. RÉSEAUX FIXES : UN DÉPLOIEMENT DU TRÈS HAUT DÉBIT EN COURS, SANS GARANTIE DE COUVERTURE HOMOGENÈNE

Dans la continuité de la précédente majorité, le Gouvernement s'est engagé dans une feuille de route pour le numérique au début de l'année 2013. Ce document vise une couverture totale de la population en très haut débit d'ici 2022, dont 80 % par la fibre optique de bout en bout (FttH¹), avec un objectif intermédiaire de 50 % de couverture de la population en 2017.

¹ *Fiber to the Home*

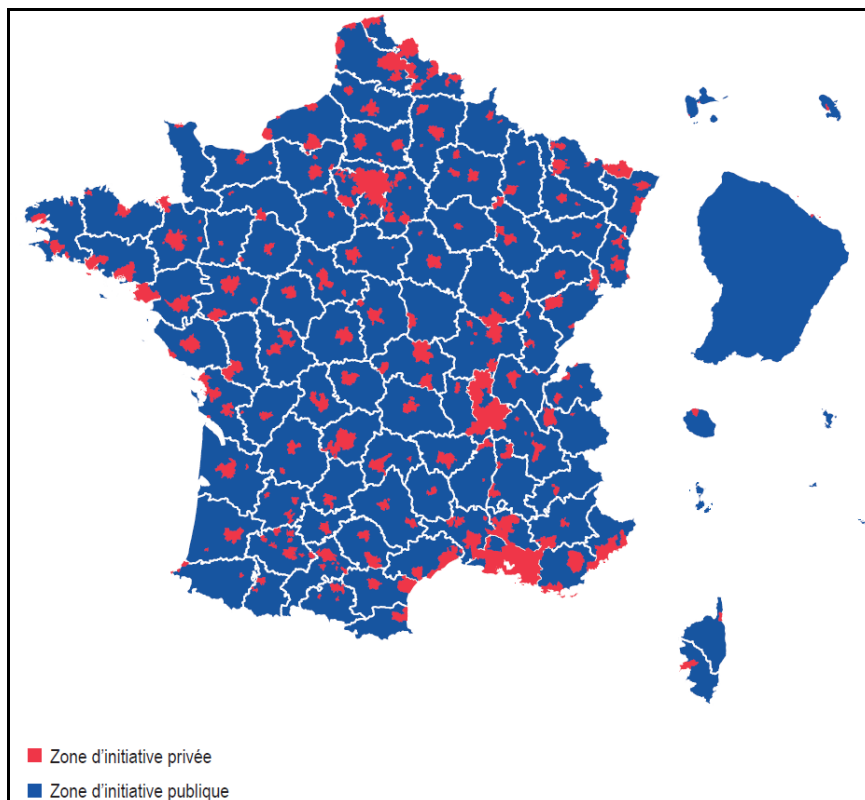
LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT

Lancé en février 2013, le plan France très haut débit (PFTHD) vise à mettre en œuvre le 4^{ème} engagement de François Hollande lors de sa campagne pour l'élection présidentielle de 2012 : « *la couverture intégrale de la France en très haut débit d'ici à dix ans* ». Le plan reprend l'architecture générale du programme national très haut débit de 2010 et ses grandes orientations fondamentales, notamment la répartition territoriale des déploiements entre deux grandes zones.

Le PFTHD prévoit une **couverture de 100 % de la population française en très haut débit d'ici 2022**. L'objectif a été rapproché de trois ans par rapport au programme national de 2010. En termes de technologies, l'objectif est de **couvrir 80 % des ménages en FttH à la même échéance**. La couverture restante doit consister en un mix technologique ayant recours à la montée en débit des réseaux en cuivre et hertziens. Le Gouvernement s'est fixé un objectif intermédiaire de couverture de 50 % de la population en très haut débit d'ici 2017. En retenant une définition particulièrement large, le très haut débit au sens du PFTHD ne correspond pas nécessairement à un accès au FttH.

Les investissements nécessaires au déploiement des réseaux sont estimés à **20 milliards d'euros d'ici 2022**. Ils sont répartis entre **une zone d'initiative privée et une zone d'initiative publique**.

RÉPARTITION DES ZONES DE DÉPLOIEMENT



Source : Mission très haut débit

Le déploiement des réseaux dans les zones économiquement rentables est réservé aux opérateurs privés. La **zone d'initiative privée** est constituée, d'une part, des zones très denses telles que définies par l'ARCEP, d'autre part, des zones moins denses pour lesquelles les opérateurs privés ont signalé des intentions d'investissement, lors de l'appel à manifestations d'intentions d'investissement (AMII) de 2011. Dans ces zones, le PFTHD prévoit que les opérateurs s'engagent à déployer des réseaux FttH d'ici 2020 par des conventions tripartites signées avec les collectivités territoriales et l'Etat. **Ces conventions doivent permettre aux élus de définir des zones prioritaires de raccordement et d'effectuer un suivi des déploiements.** La zone d'initiative privée concerne 57 % de la population sur 10 % du territoire national et les déploiements représentent un investissement de 6 à 7 milliards d'euros.

Lorsque l'initiative privée est insuffisante, le PFTHD accompagne le déploiement de réseaux d'initiative publique (RIP) portés par les collectivités territoriales. Cette **zone d'initiative publique** concerne 43 % de la population, sur 90 % du territoire national, et la couverture doit s'appuyer sur un mix technologique (FttH, montée en débit, technologies hertziennes). Sur un investissement total estimé entre 13 et 14 milliards d'euros, ces déploiements bénéficieront d'une **subvention de l'État de 3,3 milliards d'euros**, de prêts de longue maturité et à taux faible auprès de la Caisse des dépôts et consignations et de prêts accordés par la Banque européenne d'investissement.

Les subventions de l'État sont accordées dans le cadre d'un appel à projets pour l'établissement de RIP très haut débit. L'obtention d'une subvention est conditionnée au respect des prescriptions d'un **cahier des charges**, modifié à plusieurs reprises depuis la première version publiée le 2 mai 2013. Du fait de l'impossibilité pour les collectivités territoriales d'assumer à elles seules le déploiement d'un tel réseau, les règles du cahier des charges s'imposent *de facto* comme des obligations.

Le pilotage et le suivi du plan France très haut débit sont assurés par la Mission très haut débit, intégrée depuis 2015 à l'Agence du numérique, service à compétence nationale rattaché à la direction générale des entreprises du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique.

Depuis la fin de l'année 2012, la couverture de la population en très haut débit fixe progresse au niveau national. Au dernier trimestre 2012, 27,1 % de la population étaient éligibles au très haut débit. Mi-2015 ce taux atteignait 44,3 %, et les données transmises par le Gouvernement font état d'une **couverture à 46,2 % à la fin de l'année 2015**. Cette trajectoire suggère que l'objectif intermédiaire de 50 % d'éligibilité devrait être atteint d'ici 2017.

Cet état des lieux est plus contrasté si l'on observe la répartition géographique et technologique de la couverture en très haut débit.

En termes de technologies, cette progression s'est principalement appuyée sur une rénovation du réseau de cuivre et du réseau de câble, dont la capacité en débit n'est pas de même nature que la fibre optique : environ 30 Mbit/s en flux descendant, alors que la fibre offre un débit symétrique dépassant 100 Mbit/s.

RÉPARTITION PAR TECHNOLOGIES DU HAUT DÉBIT ET DU TRÈS HAUT DÉBIT

	Haut débit	Très haut débit	
		Au moins 30 Mbit/s	Au moins 100 Mbit/s
Nombre total de logements éligibles	30,2 millions de lignes cuivre	14,5 millions	9,4 millions
dont câble		8 819 000	6 999 000
dont FttH		5 599 000	5 559 000
dont VDSL2 THD		5 308 000	

Source : ARCEP, Observatoire du très haut débit, quatrième trimestre 2015

Le développement du FttH, « frontière technologique » du numérique, est encore très minoritaire dans la couverture en très haut débit. La définition particulièrement large de cette couverture – 30 Mbit/s en flux descendant, diversité des technologies mobilisées, couverture constatée par l'éligibilité – suggère donc une certaine prudence face aux évolutions constatées. La mise en œuvre des déploiements confirme **la dissociation des notions de très haut débit et de réseau en fibre optique de bout en bout**. Au total, seuls 12,5 % des logements et locaux sont effectivement raccordés et abonnés au très haut débit en France.

Plus encore que l'enjeu technologique, **la répartition territoriale du très haut débit fixe laisse présager de nouvelles inégalités territoriales**.

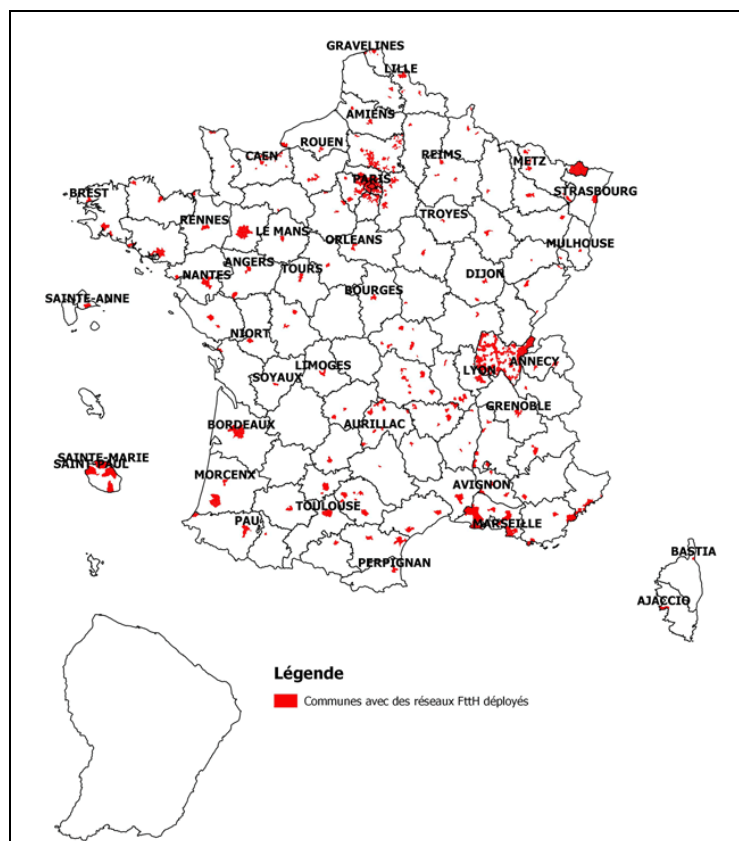
RÉPARTITION DES PRISES FTTH PAR ZONES

Nombre de prises FttH	Zones très denses	Zones moins denses	Total
Initiative privée	3 171 000	1 547 000	4 718 000
Initiative publique	239 000	642 000	881 000
Total	3 410 000	2 189 000	5 599 000

Source : ARCEP, Observatoire du très haut débit, quatrième trimestre 2015

La progression de la couverture en très haut débit est essentiellement due à la modernisation des réseaux existants en zone très dense et en zone moins dense privée. Les déploiements dans la partie la plus dense de la zone d'initiative publique devraient augmenter dans les prochaines années.

ÉTAT DU DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX FTTH



Source : ARCEP, Observatoire du très haut débit, quatrième trimestre 2015

L'absence de garanties sur la complétude des réseaux en zone très dense, la faiblesse du conventionnement pour les engagements des opérateurs privés en zone intermédiaire, et les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales pour viser une couverture totale de la zone d'initiative publique et pour commercialiser leurs réseaux fragilisent toutefois les objectifs nationaux du Gouvernement, et l'accès au très haut débit pour l'ensemble de la population dans les délais annoncés.

B. RÉSEAUX MOBILES : UNE ABSENCE PERSISTANTE DE COUVERTURE DEVENUE CRITIQUE POUR LES TERRITOIRES CONCERNÉS

Si le déploiement des réseaux fixes à très haut débit est une condition indispensable pour le développement futur des territoires, la couverture par les réseaux mobiles revêt une importance critique pour le maintien des activités et des habitants, et se caractérise depuis plus d'une dizaine d'années par des phénomènes persistants de marginalisation technologique.

Jusqu'à présent, la succession des différentes générations de réseaux mobiles n'a pas mis un terme à la **logique descendante des déploiements**, qui réserve aux territoires peu denses une couverture tardive, ou ne leur offre parfois aucune perspective. **Plus encore qu'en matière d'accès fixe, l'absence ou la défaillance de la couverture mobile est à l'origine d'un sentiment d'exclusion et d'insécurité particulièrement fort, dans des territoires qui sont par ailleurs peu dotés en infrastructures physiques.**

L'accès au réseau mobile de **deuxième génération (2G)** conditionne l'utilisation de la téléphonie mobile la plus élémentaire. Afin de réduire le nombre de territoires non couverts, un **programme national de résorption de ces « zones blanches »** de la couverture mobile, a été mis en œuvre à partir de 2003, avec un programme complémentaire en 2008.

Toutefois, le problème des zones blanches 2G n'a pas été résolu par ces deux programmes. Mi-2015, la couverture de la population en 2G demeurait incomplète : 75 communes du programme ne sont toujours pas couvertes, tandis que plusieurs dizaines de communes non couvertes n'étaient pas intégrées au recensement.

Le réseau mobile de **troisième génération (3G)** donne accès à l'internet mobile. Au deuxième trimestre de l'année 2015, la situation était plus insatisfaisante encore que pour la 2G. Plus de 2 200 communes n'étaient toujours pas couvertes. En février 2010, les opérateurs Orange, SFR et Bouygues Telecom, rejoints ultérieurement par Free, s'étaient engagés par un accord collectif de partage de réseaux mobiles, dit « **accord de RAN Sharing** », à couvrir en 3G l'intégralité des communes en zones blanches 2G avant la fin de l'année 2013.

Moins d'un tiers de cet accord a été mis en œuvre. Les communes concernées sont ainsi privées d'internet mobile, alors même que nombre d'entre elles sont également exclues d'un haut débit fixe de qualité. Le risque de territoires « isolés multi-technologies » augmente, tandis que le développement des usages rend chaque jour plus pénalisante l'absence d'accès internet de qualité.

Pour le réseau mobile de **quatrième génération (4G)**, les licences dans les bandes de fréquences 2,6 GHz et 800 MHz ayant été attribuées fin 2011, la couverture est logiquement inachevée pour ce réseau. De nombreux observateurs se sont cependant félicités de la progression plus rapide que prévue des déploiements : en juillet 2015, 76 % de la population était couverte par le réseau d'Orange, premier opérateur en termes de couverture de la population par la 4G¹. Toutefois, le déploiement rapide de la 4G, essentiellement en zone dense, ne préjuge pas de la couverture des territoires moins denses, donc moins rentables pour les opérateurs.

¹ Rapport de l'ARCEP sur l'effort d'investissement des opérateurs mobiles, 3 décembre 2015

Une **zone de déploiement prioritaire (ZDP)** a été définie afin d'identifier les territoires concernés et d'assigner aux opérateurs des obligations de déploiement spécifiques. La ZDP représente 18 % de la population et 63 % du territoire métropolitain. Une première échéance pour la ZDP impose une couverture de 40 % de la population au 17 janvier 2017. En juillet 2015, Bouygues Telecom et SFR ne couvraient chacun qu'environ 1 % de la population de ces zones, alors qu'Orange atteignait 25%. Selon les estimations de l'ARCEP, 70 % du territoire et 20 % de la population n'étaient toujours pas couverts par la 4G à cette date. Le 18 février 2016, l'ARCEP a annoncé une mise en demeure par anticipation de Bouygues Telecom et de SFR, compte tenu du retard pris par ces deux opérateurs par rapport à l'échéance imposée début 2017.

Face à l'incomplétude des réseaux mobiles, et aux revendications très vives des habitants et des élus locaux dans les territoires concernés, des dispositions visant à renforcer le cadre législatif de la résorption des zones blanches ont été insérées par le Gouvernement lors de l'examen du **projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques** en séance publique au Sénat.

Ces dispositions prévoient :

- **de compléter et d'achever le programme de résorption des zones blanches 2G** avant le 31 décembre 2016 ou au plus tard six mois après la mise à disposition des infrastructures par les collectivités territoriales ;

- **d'inscrire dans la loi le contenu de l'accord 3G de 2010 entre opérateurs** et d'en faire une obligation à mettre en œuvre d'ici le 30 juin 2017, sous le contrôle de l'ARCEP ;

- **d'améliorer la couverture hors centre-bourg** par 800 sites prioritaires¹, en créant un guichet unique afin d'aider les collectivités territoriales à financer les infrastructures nécessaires.

Ces différentes dispositions en centre-bourg et hors centre-bourg contribuent à offrir de nouvelles perspectives de couverture pour les territoires longtemps confrontés à une impasse en matière de couverture mobile.

Plusieurs élus ont toutefois signalé des **divergences importantes dans l'identification des communes à couvrir** : tandis que les préfetures ont recensé une dizaine de communes, certains départements en dénombraient plusieurs centaines. De nombreux élus locaux ont déploré le déficit de communication, l'établissement précipité de ces recensements, sans aucune concertation avec les collectivités territoriales, et l'absence manifeste de méthode harmonisée. L'exhaustivité et la rigueur de cette démarche ont ainsi été mises en cause.

¹ zones d'activité économique, services publics, zones touristique.

Si ces nouvelles dispositions sont positives pour les territoires ruraux, **la définition de la couverture au sens des centre-bourgs limite les ambitions du programme de couverture des zones blanches, par rapport aux besoins des habitants et à l'évolution des usages.** Les critères utilisés pour juger de la couverture de la commune sont en effet sommaires : est considéré comme couvert un centre-bourg dans lequel il est possible d'effectuer 50 % des appels en position extérieure, piétonne et statique, sans avoir à faire répéter l'interlocuteur, avec la présence éventuelle de perturbations mineures. Entre 5 et 7 points de mesure sont identifiés, à l'entrée et à la sortie du bourg, ainsi que dans des lieux centraux (mairie, église, place du marché, commerces). L'existence de « zones grises », particulièrement au niveau infra-communal, peut accroître l'expérience d'une absence de couverture mobile, lorsque le périmètre de couverture par l'opérateur choisi diffère de celui retenu pour l'appréciation des zones blanches.

Les critères d'identification et la clef de répartition des financements pour les 800 sites prioritaires restent également à définir. La mise en œuvre de ce dispositif hors centre-bourg doit donc être précisée pour assurer une progression effective de la couverture mobile des territoires. Ce programme suscite de nombreuses attentes auprès des collectivités territoriales, mais l'appel à projets imposera nécessairement une sélection des demandes.

En vue de consolider et d'accélérer le déploiement des réseaux fixes et mobiles, le **rapport d'information « Couverture numérique des territoires : veiller au respect des engagements pour éviter de nouvelles désillusions »**, adopté par la commission le 25 novembre 2015, formulait 17 propositions, figurant en annexe au présent rapport.

II. LE PROJET DE LOI POUR UNE RÉPUBLIQUE NUMÉRIQUE : UN ENRICHISSEMENT PROGRESSIF AU SERVICE DES TERRITOIRES

A. LE PROJET DE LOI INITIAL : UN TEXTE DE PORTÉE LIMITÉE POUR L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

Le chapitre Ier « *Numérique et territoires* » du titre III « *L'accès au numérique* » du projet de loi initial comportait **5 articles**, les articles 35 à 39.

L'**article 35** permet aux conseils départementaux ou régionaux, ou aux syndicats mixtes compétents, d'élaborer une **stratégie de développement des usages et services numériques** sur leur territoire, qui constitue un volet du schéma directeur territorial d'aménagement numérique.

L'article 36 permet à des syndicats mixtes ouverts (SMO) compétents pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau d'initiative publique d'adhérer à un **syndicat mixte ouvert commun**, afin d'exercer tout ou partie de ces missions.

L'article 37 permet à l'ARCEP de **mettre à disposition du public les cartes numériques de couverture du territoire** que les opérateurs sont tenus de publier en application du code des postes et des communications électroniques, ainsi que les **données** servant à les établir.

L'article 38 précise les paramètres pris en compte pour le **calcul des redevances dues par un opérateur pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public hertzien**. Il précise que l'utilisation de fréquences radioélectriques qui n'ont pas été spécifiquement assignées à leur utilisateur ne donne pas lieu à redevance, et permet de dispenser de redevance les utilisations à des fins expérimentales.

L'article 39 renforce certaines **obligations liées à la fourniture du service universel** et précise les **conditions d'entretien des abords des réseaux de communications électroniques**, en reprenant certaines dispositions de la proposition de loi n° 2467 déposée le 16 décembre 2014 par André Chassaigne et plusieurs de ses collègues, relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques.

B. LE PROJET DE LOI MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'INSERTION DE MESURES D'ACCÉLÉRATION DES DÉPLOIEMENTS

Le chapitre Ier « *Numérique et territoires* » a été complété en commission puis en séance à l'Assemblée nationale, de **8 articles supplémentaires**.

L'article 36 *bis*, inséré en séance publique, impose une adoption du décret relatif au dispositif de zone fibrée – créé par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques – avant le 31 décembre 2016.

L'article 37 A, inséré en commission par le Gouvernement, rétablit sur la période 2015-2022 le bénéfice des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) pour les investissements des collectivités territoriales dans des infrastructures passives intégrant leur patrimoine, engagés dans le cadre du plan d'extension de la couverture mobile.

L'article 37 B, inséré en commission par le Gouvernement, vise à garantir le bénéfice des servitudes de passage sur les façades et les murs aux déploiements de fibre optique. L'objectif est de permettre aux opérateurs de ces nouveaux réseaux de bénéficier des servitudes existantes en suivant le cheminement des câbles déjà posés.

L'article 37 C, inséré en commission par le Gouvernement, simplifie le déploiement de la fibre optique dans un immeuble collectif en limitant les

possibilités d'opposition du syndicat des copropriétaires. Un motif sérieux et légitime est exigé pour s'opposer à l'installation des lignes dans les parties communes de l'immeuble.

L'article 37 D, inséré en séance publique, ajuste le dispositif de suramortissement créé au profit des investissements privés dans les réseaux en fibre optique, afin d'en répartir le bénéfice entre l'opérateur primo-investisseur et les opérateurs cofinanceurs, en fonction du montant des droits d'usage acquis par ces derniers.

L'article 37 E, inséré en séance publique, permet à un opérateur de réseau en fibre optique, proposant une péréquation tarifaire pour l'accès à ce réseau, de réserver le bénéfice de cette péréquation aux opérateurs qui ne déploient pas un réseau parallèle.

L'article 37 F, inséré en séance publique, renforce le pouvoir de sanction de l'ARCEP en cas de manquement d'un opérateur à une obligation de couverture, en supprimant les plafonds aujourd'hui prévus en cas de sanction pécuniaire. La notion de non-couverture est également étendue en zone rurale aux défaillances relatives à l'entretien et à la maintenance des matériels, logiciels et installations.

L'article 37 bis, inséré en commission, permet de compléter la liste recensant les communes « zones blanches », par l'élaboration d'une liste complémentaire établie dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Votre rapporteur se félicite que certaines dispositions proposées dans le rapport d'information de 2015 sur la couverture numérique du territoire ou défendues à l'initiative du Sénat lors de récentes lois de finances aient été intégrées au texte : comme la création de syndicats de syndicats, le renforcement du calendrier du dispositif de zone fibrée, le rétablissement des attributions du FCTVA pour les dépenses des collectivités dans les réseaux mobiles, la facilitation du déploiement horizontal et vertical de la fibre optique, l'amélioration du dispositif de suramortissement, la diffusion en *open data* des cartes de couverture ou encore le recensement des zones blanches.

Votre commission s'est également saisie pour avis de **l'article 4 bis**, inséré en commission à l'Assemblée nationale, et dont l'objet relève de ses compétences en matière d'économie circulaire. Cet article vise à compléter le cahier des charges des éco-organismes pour **encourager les démarches d'ouverture des données relatives au domaine des déchets**. Il reprend dans les mêmes termes une disposition insérée en première lecture au Sénat dans le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, déclarée non conforme à l'article 45 de la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-715 DC du 5 août 2015.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 4 bis
(article L. 541-10 du code de l'environnement)

Encouragement des démarches d'*open data* dans le domaine des déchets

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, vise à compléter le cahier des charges des éco-organismes pour encourager les démarches d'ouverture des données relatives au domaine des déchets.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 541-10 du code de l'environnement pose les bases du **système de filières de responsabilité élargie des producteurs (REP)** : il impose aux producteurs, importateurs et distributeurs de produits générateurs de déchets de pourvoir ou de contribuer à la gestion de ces déchets.

Cette obligation peut être mise en œuvre par les entreprises dans un système individuel de collecte et de traitement, ou **dans le cadre d'un éco-organisme qui les représente et auquel elles versent une éco-contribution.**

Les éco-organismes doivent répondre à un cahier des charges fixé par arrêté interministériel, après avis de l'instance représentative des parties prenantes de la filière.

Aux termes du II de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, ces cahiers des charges prévoient :

1° Les missions de ces organismes, incluant la communication relative à la prévention et à la gestion des déchets, dont la contribution financière aux actions de communication inter-filières menées par les pouvoirs publics. Le montant, le plafond et les modalités de recouvrement de cette contribution financière sont déterminés par le cahier des charges ;

2° Que les contributions perçues par ceux-ci et les produits financiers qu'elles génèrent sont utilisés dans leur intégralité pour ces missions ;

3° Que les éco-organismes ne poursuivent pas de but lucratif pour ces missions ;

4° Les conditions et limites dans lesquelles est favorisé le recours aux entreprises solidaires d'utilité sociale agréées en application de l'article L. 3332-17-1 du code du travail ;

5° *Les conditions et limites dans lesquelles sont favorisés la prévention des déchets et leur gestion à proximité des points de production, ainsi que les emplois et investissements induits par ces activités ;*

6° *Les décisions que l'éco-organisme ne peut prendre qu'après avoir recueilli l'avis de l'instance représentative des parties prenantes de la filière, dont les campagnes de communication grand public de portée nationale ;*

7° *Les conditions et limites dans lesquelles est mise à disposition une partie des déchets pour leur réutilisation ou celle de leurs pièces détachées ;*

9° *Les conditions dans lesquelles ces organismes ont l'obligation de transmettre aux conseils régionaux les informations dont ils disposent sur les quantités de déchets soumis à responsabilité élargie du producteur déclarés sur leur territoire ;*

10° *Que les éco-organismes doivent respecter les objectifs fixés par les plans de prévention et de gestion des déchets prévus aux articles L. 541-11 à L. 541-14 ;*

11° *Les objectifs liés à la contribution des éco-organismes à la mise en place de dispositifs de consigne pour recyclage et réemploi.*

Les éco-organismes agréés sont contrôlés par un censeur d'État.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article résulte de l'adoption d'un amendement du rapporteur Luc Belot en commission à l'Assemblée nationale, sous-amendé à l'initiative de Lionel Tardy.

Le texte **complète le contenu des cahiers des charges des éco-organismes**, en insérant un 8° au II de l'article L. 541-10 du code de l'environnement, **afin de prévoir qu'ils devront contenir des mesures d'encouragement des démarches d'ouverture des données relatives au domaine des déchets.**

III. La position de votre commission

Votre commission souscrit pleinement à l'objectif de cet article. Ce dispositif avait déjà été adopté par le Sénat à l'article 202 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Il avait cependant été déclaré non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, au motif que cet article introduit en première lecture ne présentait pas de lien, même indirect, avec les dispositions figurant dans le projet de loi et qu'il avait, par conséquent, été adopté selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution. Votre commission se félicite donc de sa réintroduction dans le présent projet de loi.

Des démarches d'ouverture des données sont d'ores et déjà menées dans certaines filières. Il convient cependant de généraliser ces pratiques, tout en garantissant une certaine souplesse. Le dispositif proposé ici le permet. Les modalités d'ouverture des données, et le périmètre de cette ouverture, seront déterminés filière par filière, en concertation entre le ministère et les metteurs sur le marché, afin de garantir un équilibre satisfaisant entre le respect du caractère confidentiel de certaines données stratégiques et la nécessité d'une meilleure information sur les caractéristiques des gisements collectés. L'ouverture des données pourra permettre, à terme, d'optimiser la collecte et le recyclage en améliorant la connaissance du gisement, de sa situation géographique, ou encore des matières de substitution existantes.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

TITRE III L'ACCÈS AU NUMÉRIQUE

CHAPITRE I^{ER} NUMÉRIQUE ET TERRITOIRES

Section 1 Compétences et organisation

Article 35

(article L. 1425-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Stratégie de développement des usages et services numériques

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, permet aux collectivités territoriales d'élaborer une stratégie de développement des usages et services numériques.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales donne **compétence aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour établir et exploiter des réseaux de communications électroniques.**

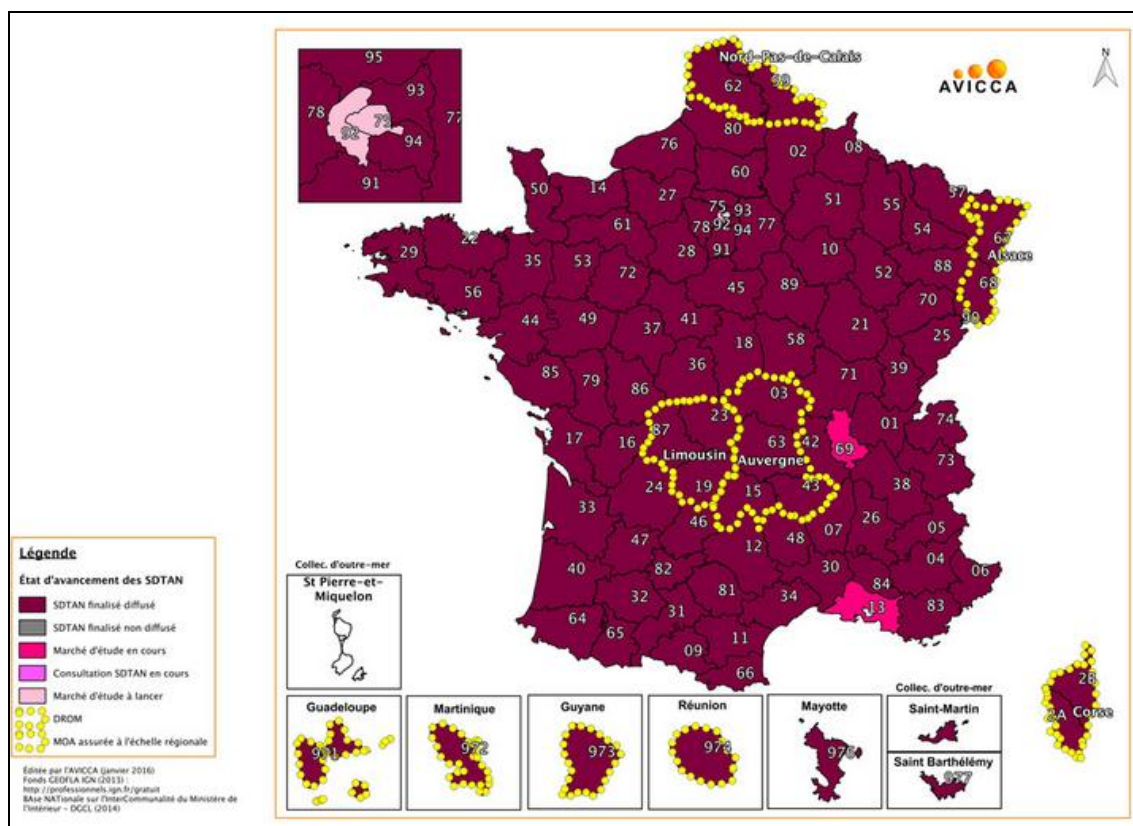
De façon plus subsidiaire, il permet également aux collectivités de fournir des services de communications électroniques aux utilisateurs finals, après avoir constaté une insuffisance d'initiatives privées propres à satisfaire les besoins de ces utilisateurs. Créée par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, cette compétence fait des collectivités territoriales des **acteurs majeurs du déploiement des réseaux de communications électroniques**.

L'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales prévoit l'élaboration par les collectivités territoriales de **schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique** (SDTAN). Outil de planification élaboré par les collectivités pour assurer la **cohérence du déploiement des réseaux de communications électroniques**, le SDTAN a été introduit par la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique.

Ces 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* ». **Élaborés de façon volontaire**, et dotés d'une simple **valeur indicative**, ils « *visent à favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé* ». Ils sont établis à **l'échelle d'un ou plusieurs départements ou d'une région**, par les départements ou la région concernés ou par un syndicat mixte ou un syndicat de communes. Un territoire donné ne peut être couvert que par un seul SDTAN.

Répondant à un véritable besoin de planification au niveau local, les SDTAN ont été progressivement élaborés par les collectivités territoriales, pour aboutir à **une couverture de la quasi-totalité des départements début 2016**. Proposant le plus souvent un diagnostic général des infrastructures existantes et des besoins en matière de réseaux de communications électroniques, la première génération de SDTAN a été mise à jour dans le cadre d'une deuxième génération, plus opérationnelle et dotée de volets techniques dédiés aux différentes technologies. Ces nouveaux SDTAN doivent **garantir la cohérence des nouveaux RIP très haut débit sur le territoire, condition d'éligibilité des dossiers auprès du fonds national pour la société numérique (FSN)**.

RÉPARTITION DES SCHÉMAS DIRECTEURS TERRITORIAUX D'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE



Source : AVICCA, janvier 2016

Plusieurs collectivités territoriales ou groupements chargés de la maîtrise d'ouvrage d'un SDTAN ont intégré un volet consacré aux usages et services numériques, ou ont élaboré un document de cadrage dédié.

SCHÉMA DÉPARTEMENTAL DES USAGES NUMÉRIQUES L'EXEMPLE DE LA SEINE-MARITIME

Conscient du caractère incontournable du numérique et des opportunités qu'il représente, le Département s'est engagé dans une démarche de développement du numérique, qui se décline en deux volets : l'aménagement numérique du territoire et le développement des usages.

Permettre l'accès au Très Haut Débit pour l'ensemble des seinomarins d'ici à quinze ans, tel est l'objectif fixé et porté par le syndicat mixte Seine-Maritime Numérique pour lutter contre la fracture numérique. Toutefois, **bénéficiaire d'un accès numérique est nécessaire mais non suffisant pour profiter des différentes possibilités qu'offre le numérique** : le développement des usages potentiels apparaît comme le second volet d'une politique favorisant l'e-inclusion. [...]

Ce nouveau Schéma Départemental des usages numériques dresse, pour la période 2014-2020, les orientations stratégiques que le Département souhaite développer en faveur de la diffusion des outils numériques au service de la qualité de vie des habitants et de l'attractivité du territoire, dans le cadre d'actions qui lui sont propres mais ne peuvent être conduites qu'en partenariat dans ce contexte global.

Il est élaboré sur la base :

- D'une phase de **diagnostic des usages et des besoins** exprimés par les acteurs (état des lieux des usages observés en octobre 2013, échanges pour recueillir les besoins avec différents acteurs du territoire et enquête en ligne auprès du Conseil Consultatif Départemental et d'un panel de citoyens)

- Des **ambitions du Département** d'ici à 2020

- De différentes **initiatives existantes** en France et à l'étranger

Il définit ainsi 6 orientations et 24 actions concrètes portées par le Département notamment en matière de solidarités, d'éducation, des déplacements, de valorisation du patrimoine et de services au public. Par son diagnostic territorial, ce schéma constitue par ailleurs une contribution du Département à la réflexion de l'ensemble des acteurs du territoire en faveur du développement et de l'appropriation du numérique : accompagner de nouveaux usages, favoriser la structuration d'une filière, permettre la création de nouveaux emplois, soutenir la mise en place d'une gouvernance numérique régionale, forment autant de facteurs clés d'un développement partagé des usages numériques.

Six orientations ont été définies pour le Schéma Départemental des Usages Numériques 2014-2020 :



6 orientations principales définies déclinées en actions concrètes :

Libellé de l'orientation	Libellé de l'action
1. Favoriser l'autonomie des populations fragiles et l'inclusion par l'accès aux outils numériques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1.1 Valoriser les initiatives d'inclusion et les projets solidaires sur le territoire ▪ 1.2 Développer les moyens numériques autour de l'offre d'accompagnement des populations en situation de handicap ▪ 1.3 Mettre en œuvre un Pack Autonomie ▪ 1.4 Favoriser l'accès et l'utilisation du numérique pour les populations en difficulté
2. Développer les usages numériques de la communauté éducative des collèges	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2.1 Généraliser l'Espace Numérique de Travail (ENT) à l'ensemble des collèges ▪ 2.2 Soutenir l'accompagnement aux usages numériques dans les collèges via des ressources dédiées
3. Valoriser le patrimoine culturel et touristique pour attirer et fidéliser les visiteurs sur le territoire seinomarin	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3.1 Développer le m-tourisme en proposant du contenu numérique culturel pour enrichir la visite du territoire (comme l'information pour les touristes en itinérance le long de la Route des Falaises) ▪ 3.2 Diffuser et poursuivre la mise en valeur des archives sur Internet ▪ 3.3 Proposer de nouveaux services de réservation et boutiques en ligne pour les Sites et Musées ▪ 3.4 Mettre en œuvre un portail internet de conservation des Antiquités et Objets d'Art ▪ 3.5 Développer les usages numériques en lecture publique
4. Encourager de nouvelles mobilités sur le territoire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4.1 Mettre en place de nouvelles solutions pour une gestion dynamique du trafic et la modernisation des Panneaux à Message Variables ▪ 4.2 Produire une vue analytique spatiale détaillée de l'activité routière ▪ 4.3 Proposer une nouvelle plateforme de covoiturage ▪ 4.4 Analyser les déplacements sur le territoire via la souscription à un service dédié
5. Renforcer les services de proximité par le numérique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 5.1 Multiplier les lieux d'accès au numérique via la mise en place de guichets numériques ▪ 5.2 Soutenir la distribution de repas issus de circuits courts pour les acheteurs publics ayant une mission de restauration collective ▪ 5.3 Favoriser la mise en place de plateforme d'achat en ligne pour le commerce local
6. Faciliter les échanges entre services publics et citoyens (e-administration)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 6.1 Améliorer l'accueil des populations sur le portail web de la collectivité (portail citoyen) ▪ 6.2 Moderniser et animer le portail partenarial d'information sur les associations du territoire (www.assos76.net) ▪ 6.3 Développer les téléservices et la dématérialisation des demandes de subventions ▪ 6.4 Mettre en place le centre de ressources départemental et poursuivre la démarche d'ouverture des données publiques (Open Data) ▪ 6.5 Dématérialisation des échanges comptables et financiers, des marchés publics avec les tiers ▪ 6.6 Proposer un dossier social « unique » pour les particuliers et dématérialiser les échanges avec les partenaires

Source : schéma départemental des usages numériques de la Seine-Maritime 2014-2020, juin 2014

De nombreuses collectivités territoriales se sont par ailleurs engagées dans des démarches de développement des usages. Plusieurs d'entre elles ont ainsi mis à disposition du public des **espaces publics numériques** (EPN) afin de permettre l'accès de tous au numérique dans le cadre d'une politique de **médiation numérique**, et des centres dotés d'équipements modernes pour stimuler l'innovation grâce aux technologies numériques (*fab labs*). **Par ailleurs, les collectivités sont elles-mêmes créatrices d'applications numériques**, notamment par la mise en place de sites et de plateformes dédiés à l'e-administration territoriale. La stimulation des usages au niveau local permet de favoriser le développement local et d'accroître l'intérêt des citoyens pour le très haut débit.

II. Le projet de loi initial

L'article 35 introduit un article additionnel L. 1425-3 dans le code général des collectivités territoriales, pour **permettre aux conseils départementaux ou aux conseils régionaux, dans les domaines de compétence que la loi leur attribue, d'établir une stratégie de développement des usages et services numériques** (SDUSN).

Cette stratégie **identifie les zones** que ces usages et services desservent et présente une stratégie de **développement** de ceux-ci, sur le territoire. Elle vise à favoriser la **cohérence** des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé, ainsi que la mise en place de **ressources partagées et mutualisées** afin de doter l'ensemble des territoires d'un maillage équilibré de services numériques.

Elle permet en particulier d'assurer l'existence, sur l'ensemble du territoire concerné, d'**une offre de services de médiation numérique** de nature à répondre aux besoins identifiés d'accompagnement de la population à l'utilisation des services et technologies numériques. La mise en place de ressources partagées et mutualisées vise également la médiation numérique en particulier.

La SDUSN a une **valeur indicative** et constitue un **volet du SDTAN**. Lors de son élaboration, le projet de stratégie peut faire l'objet d'une concertation pour recueillir les **observations du public**. Significativement proche du SDTAN dans sa structure et dans sa portée, la SDUSN demeure une **démarche facultative**.

Le **manque de normativité de l'article 35** a été souligné par l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi : *« le Conseil d'Etat a estimé que les dispositions prévoyant que, dans les domaines de compétence que la loi leur attribue, les départements et les régions peuvent établir une stratégie de développement des usages et services numériques, n'ont pas de caractère normatif et devaient donc être écartées »*. En effet, **aucune disposition n'interdit à ce jour aux collectivités territoriales d'élaborer un tel document stratégique**, dépourvu de tout effet contraignant sur l'exercice des compétences.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 35 a été réécrit en commission par un amendement proposé par la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques.

La description du contenu de la SDUSN a été simplifiée. Il est désormais indiqué que cette stratégie vise à **favoriser l'équilibre de l'offre de services numériques** sur le territoire ainsi que la mise en place de ressources mutualisées, publiques et privées, notamment en matière de médiation numérique.

Les mentions relatives aux zones desservies par les usages et services, à la dynamique de développement, à la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement, et aux besoins d'accompagnement de la population à l'utilisation des services et technologies numériques ont été supprimées.

L'article 35 a été modifié en séance par l'adoption de cinq amendements et d'un sous-amendement.

Un amendement de Philippe Gosselin, sous-amendé par le rapporteur, **permet aux syndicats mixtes ouverts** prévus à l'article L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales dont le périmètre recouvre l'intégralité d'un SDTAN **d'élaborer une SDUSN**.

Trois amendements de Colette Capdevielle ont visé à **supprimer la mention expresse de la valeur indicative** de la stratégie, à **rendre obligatoire la concertation** avec le public, et à ajouter le conseil économique, social et environnemental régional et les conseils de développement au processus de concertation.

Un amendement de Dominique Pottier permet aux conseils départementaux ou régionaux de **déléguer la mise en œuvre d'un SDTAN à un pôle métropolitain**. Dans ce cas, les opérateurs ont « *l'obligation d'une couverture équilibrée entre les territoires urbains, périurbains et ruraux* ».

IV. La position de votre commission

Malgré le manque de normativité du présent article, **une force d'entraînement** comparable à celle observée pour les SDTAN est possible, à partir d'une élaboration facultative par les collectivités territoriales. Votre rapporteur considère toutefois qu'un tel développement sera **limité en l'absence de tout cadrage national**.

C'est pourquoi votre commission a adopté **l'amendement n° DEVDUR.1 proposé par votre rapporteur, prévoyant l'élaboration au niveau national d'un document-cadre** sur le développement des usages et services numériques dans les territoires. Élaboré et mis à jour par l'autorité compétente de l'Etat, ce document-cadre comportera une présentation des choix stratégiques permettant de contribuer au développement équilibré des usages et services numériques et un guide méthodologique pour l'élaboration des SDUSN, qui devront prendre en compte ce cadrage national. Votre rapporteur souligne qu'**une démarche d'appel à projets lié à des subventions pour les projets retenus**, sur le modèle de celui mis en place dans le cadre du plan France très haut débit, permettrait d'inciter les collectivités à s'engager dans cette planification et dans des projets concrets.

Votre commission a également adopté **l'amendement n° DEVDUR.2 proposé par votre rapporteur, visant à supprimer la disposition insérée en séance à l'Assemblée nationale relative à la délégation de la mise en œuvre du SDTAN au pôle métropolitain**. Cette délégation est susceptible de nuire à la lisibilité de l'action locale, dès lors que le SDTAN est élaboré au niveau départemental ou régional, et de conduire à une prise en charge inégale du territoire, en particulier pour les territoires moins denses du département. Par ailleurs, cette disposition fait référence à une obligation de couverture indéterminée et peu adaptée en matière d'usages et de services numériques, alors même que

l'article L. 1425-3 fait déjà référence à un équilibre de l'offre de services numériques sur le territoire.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 36

(article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales)

Facilitation du regroupement des syndicats mixtes ouverts compétents en matière de réseau de communications électroniques

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, permet à des syndicats mixtes ouverts compétents en matière de réseau de communications électroniques d'adhérer à un même syndicat mixte ouvert, à des fins de mutualisation.

I. Le droit en vigueur

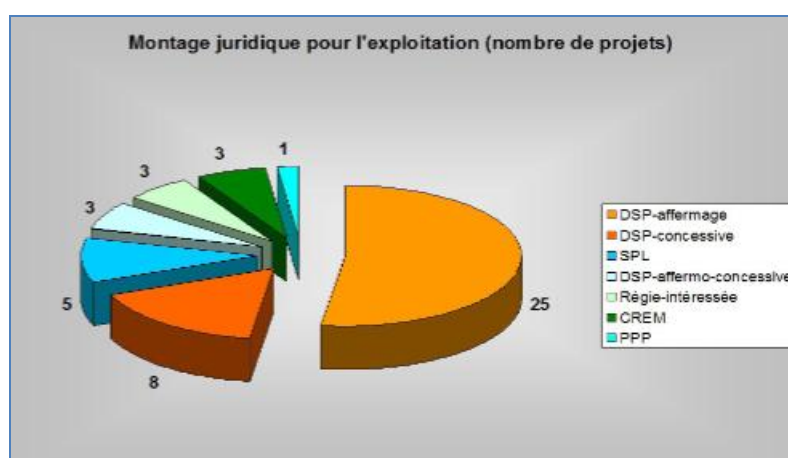
L'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales donne compétence aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour **établir et exploiter un réseau de communications électroniques**. Une modification introduite par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République permet aux collectivités de **déléguer à un syndicat mixte, incluant au moins une région ou un département tout ou partie de la compétence** relative aux réseaux de communications électroniques. De nombreuses collectivités se sont regroupées au sein d'un syndicat mixte, le plus souvent au niveau départemental, afin d'exercer leurs compétences en matière d'établissement de réseaux.

L'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales prévoit les conditions dans lesquelles des collectivités territoriales, des groupements de collectivités et d'autres personnes morales de droit public peuvent constituer un syndicat mixte, alors qualifié de **syndicat mixte « ouvert »**.

Un tel syndicat mixte ouvert peut être constitué par accord entre des syndicats mixtes définis à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5711-4, c'est-à-dire **par des syndicats mixtes dits « fermés »**, constitués exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale ou uniquement d'établissements publics de coopération intercommunale.

Le code général des collectivités territoriales ne permet donc pas à des syndicats mixtes ouverts de s'associer au sein d'un syndicat mixte ouvert de plus grande échelle.

L'exploitation technique et commerciale des réseaux d'initiative publique, lorsqu'elle est déjà déterminée, privilégie l'affermage, en cohérence avec la préférence accordée au marché de travaux pour la réalisation des infrastructures. La concession est la seconde option parmi les solutions aujourd'hui mises en œuvre. La régie pure ou intéressée est retenue par quelques collectivités pour conserver la maîtrise de l'exploitation.



Source : CEREMA, mars 2016

Les collectivités territoriales qui souhaitent se regrouper pour la commercialisation – et dans certains cas pour l'établissement préalable des réseaux – ont essentiellement recours à une **société publique locale (SPL)**. En imposant une structure alignée sur les règles relatives aux sociétés anonymes de droit privé, notamment en matière d'actionnariat et de constitution d'un capital social, cette solution ne convient pas nécessairement à tous les territoires.

S'il demeure difficile d'identifier le montage juridique le plus efficace, compte tenu du manque de retours d'expérience sur les RIP de deuxième génération, en particulier pour les SPL, **la faculté de créer des syndicats mixtes de syndicats mixtes est une demande forte de nombreuses collectivités territoriales**. La forme du syndicat mixte est une solution mieux connue des élus locaux, et offre une grande souplesse pour le fonctionnement du syndicat, défini par des statuts négociés entre les parties prenantes.

L'importance de faciliter le regroupement des projets de réseaux des collectivités territoriales a d'ailleurs été soulignée dans le rapport

d'information sur la couverture numérique des territoires adopté en novembre 2015 par votre commission.

AGRÉGATION DES RÉSEAUX D'INITIATIVE PUBLIQUE

Les conditions de commercialisation doivent être améliorées, afin d'accroître l'attractivité des RIP. De toute évidence, un décalage existe aujourd'hui entre les projets de RIP départementaux et les ordres de grandeur visés par les opérateurs privés. La différence d'échelle est considérable, entre des RIP qui prévoient parfois entre 50 000 et 100 000 prises en phase 1, et des opérateurs d'envergure nationale qui gèrent plusieurs dizaines de millions de prises. Les grands opérateurs sont des acteurs de masse, dont les décisions obéissent à des processus d'industrialisation pour bénéficier d'économies d'échelle.

*Parfois source d'incompréhension pour les élus locaux, cet écart doit être surmonté par des solutions pragmatiques. La **prime accordée aux projets d'échelle supra-départementale** dans le cadre des subventions du FSN est une première incitation à déployer des RIP de plus grande taille. Fin 2014, la Mission très haut débit recensait 8 démarches pluri-départementales de construction ou de commercialisation commune, concernant 21 départements, notamment en Alsace, en Auvergne et en Bretagne. Plusieurs porteurs de RIP envisagent de commercialiser leurs réseaux à une échelle supra-départementale, principalement par des sociétés publiques locales : Aquitaine, Bourgogne, Franche-Comté, Centre... Une telle structure permet de **constituer un point unique d'exploitation et de commercialisation des réseaux**, et d'améliorer le pouvoir de négociation des collectivités territoriales avec les opérateurs privés, sans priver les porteurs de RIP de leur maîtrise d'ouvrage.*

*L'agrégation des RIP lors de leur commercialisation sera nécessaire pour de nombreux départements, afin d'**atteindre une taille critique** compatible avec une commercialisation en masse. Cette « reconcentration » de la commercialisation pourrait être mise en œuvre à l'échelle des nouvelles régions issues de la réforme territoriale en cours. Le regroupement des RIP permettrait également de procéder à une certaine péréquation horizontale dans l'exploitation et la commercialisation, en lissant les différences de coût sur l'ensemble du territoire concerné.*

À ce jour, cette perspective se heurte à l'impossibilité de constituer un syndicat mixte de syndicats mixtes. Cette faculté devrait donc être créée par voie législative (...)

Proposition : permettre de fédérer les réseaux d'initiative publique lors de leur commercialisation, en prévoyant par voie législative la possibilité de créer un syndicat de syndicats, afin de rééquilibrer le rapport de force entre collectivités territoriales et opérateurs privés.

Source : Rapport d'information du Sénat n°193 – Session ordinaire 2015-2016 – « Couverture numérique des territoires : veiller au respect des engagements pour éviter de nouvelles désillusions » – Hervé Maurey et Patrick Chaize.

II. Le projet de loi initial

Le **I** de l'article 35 modifie l'article L. 1425-1 en introduisant une dérogation à l'article L. 5721-2, pour **permettre à un syndicat mixte** exerçant, par transfert ou délégation, tout ou partie des compétences en matière d'établissement et d'exploitation de réseaux de communications électroniques, **d'adhérer à un autre syndicat mixte** relevant du titre II du livre VII du code général des collectivités territoriales.

Il est précisé que lorsque le syndicat mixte exerce ses compétences par délégation, l'adhésion à l'autre syndicat mixte n'est possible que **si ce dernier comprend au moins une région ou un département**. Cette disposition vise à garantir que le nouveau syndicat mixte ait une échelle *a minima* départementale, afin d'atteindre une taille critique suffisante.

Le **II** de l'article 35 encadre la dérogation introduite à l'article L. 1425-1, ouverte **jusqu'au 31 décembre 2021**.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 35 a été réécrit en commission par l'adoption d'un amendement proposé par le groupe Socialiste, républicain et citoyen, sous-amendé par le rapporteur.

Cette réécriture rapproche au **31 décembre 2019** l'échéance pour créer un syndicat mixte de syndicat mixte afin de limiter les conséquences de cette dérogation.

L'article 35 a été modifié en séance par l'adoption de deux amendements du rapporteur, dont un amendement rédactionnel.

La possibilité pour un syndicat mixte d'être membre d'un autre syndicat mixte est ouverte jusqu'au **31 décembre 2021**. Cette échéance imposerait ainsi aux collectivités territoriales de constituer un syndicat unique à l'échelle supra-départementale avant cette échéance.

La combinaison de ces deux échéances impose donc la constitution d'un syndicat mixte de syndicat mixte avant le 31 décembre 2019, et la constitution d'un syndicat mixte unique au plus tard le 31 décembre 2021.

IV. La position de votre commission

Votre commission est favorable à la faculté donnée aux collectivités territoriales de se regrouper pour l'établissement et l'exploitation de réseaux de communications électroniques. Cette disposition correspond à la **proposition n° 5 du rapport** élaboré en 2015 dans le cadre du groupe de travail de votre commission sur l'aménagement numérique du territoire. Il recommandait de fédérer les réseaux d'initiative publique lors de leur

commercialisation, en prévoyant par voie législative la possibilité de créer un syndicat de syndicats, pour rééquilibrer le rapport de force entre collectivités territoriales et opérateurs privés.

Si cette mesure arrive tardivement dans le cycle de déploiement lancé par le PFTHD, à l'heure où la gouvernance de nombreux projets est déjà arrêtée, elle demeure une **option utile à disposition des collectivités territoriales**, aux côtés de la société publique locale, afin de mettre en place un guichet unique pour la commercialisation des réseaux.

Votre commission a adopté l'amendement n° DEVDUR.3 proposé par votre rapporteur visant à simplifier la création du syndicat de syndicats, en revenant à l'esprit initial de l'article 36. L'échéance pour la constitution de cette structure est rétablie au 31 décembre 2021, et l'obligation de fusionner l'ensemble des structures adhérentes dans un délai de deux ans est supprimée.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 36 bis

(article L. 33-11 du code des postes et des communications électroniques)

Introduction d'un délai à la définition du statut « zone fibrée »

Objet : cet article, dont la commission des lois a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, fixe une échéance à l'adoption du décret relatif au dispositif de zone fibrée.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 33-11 du code des postes et des communications électroniques a été introduit par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, à l'initiative de votre rapporteur.

Il crée le **statut de « zone fibrée »**, qui peut être obtenu dès lors que l'établissement et l'exploitation d'un réseau en fibre optique ouvert à la mutualisation sont suffisamment avancés pour **déclencher des mesures facilitant la transition vers le très haut débit**, sur un territoire donné.

La demande d'obtention de ce statut est formulée par l'opérateur chargé de ce réseau ou par la collectivité l'ayant établi au titre de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales, relatif aux réseaux

d'initiative publique. L'attribution de ce statut est **décidée par le ministre chargé des communications électroniques, après avis de l'ARCEP.**

Les modalités d'application de l'article L. 33-11 doivent être définies par **décret.**

LE STATUT DE « ZONE FIBRÉE »

L'objectif de la planification nationale en matière de très haut débit est de doter la France d'une couverture nationale en fibre optique de bout en bout (FttH). Une boucle locale en fibre optique doit donc se substituer à la boucle locale en cuivre. Compte tenu du coût d'investissement dans le FttH, **il n'est pas économiquement pertinent de maintenir deux boucles locales parallèles et concurrentes.**

Afin d'analyser les enjeux de cette transition, le Gouvernement a mis en place en juillet 2013 **une mission sur la transition vers les réseaux à très haut débit et l'extinction du réseau de cuivre**, présidée par Paul Champsaur, ancien président de l'ARCEP. La mission a rendu son rapport en décembre 2014.

Pour élaborer ses propositions, la mission s'est appuyée sur l'expérimentation « 100 % fibre Palaiseau » menée par Orange dans la commune de Palaiseau à partir de juillet 2012. Ce projet visait une migration de toutes les applications supportées par la boucle locale de cuivre vers la fibre optique dans un délai contraint.

Le rapport privilégie une bascule progressive vers la fibre optique, plutôt qu'une migration programmée et contraignante, et propose une solution différenciée selon les territoires. La principale proposition du rapport est **la création d'un statut de « zone fibrée »**, attribué par les pouvoirs publics à une zone lorsque la complétude du déploiement horizontal et vertical du réseau en FttH est atteinte, à la demande du propriétaire du réseau. L'ARCEP serait chargée d'examiner l'état du réseau sur la zone : qualité de service, ouverture de l'infrastructure aux différents opérateurs, harmonisation technique. Le ministre chargé des communications électroniques attribuerait ensuite le statut de « zone fibrée » au territoire concerné.

Ce statut déclencherait l'application de mesures incitatives en faveur du réseau en fibre, afin d'accélérer la migration des abonnés. **L'extinction du réseau de cuivre ne serait décidée que dans un second temps, à l'initiative de l'opérateur historique**, propriétaire de ce réseau. Pour les abonnés au réseau de cuivre, cette extinction impliquerait une migration forcée vers la fibre, avec des mesures d'accompagnement.

En vue de mettre en place une véritable dynamique au service de la fibre optique, **une disposition a été inscrite dans le code des postes et des communications électroniques à l'initiative du Sénat** lors de l'examen du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. L'objectif de cet ajout est de définir rapidement les modalités du dispositif de zone fibrée, **afin de lutter contre toute inertie en matière d'extinction du cuivre.**

Le rapport de votre commission sur la couverture numérique du territoire avait souligné, en notant des désaccords avec les conclusions de la mission sur l'extinction du cuivre, **la nécessité d'élaborer un dispositif volontariste, en évitant tout verrouillage** de cette transition technologique, qui conduirait à priver le basculement d'impact significatif sur la couverture des territoires.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 36 *bis* a été inséré en séance par l'adoption d'un amendement de Philippe Gosselin.

Il modifie l'article L. 33-11 du code des postes et des communications électroniques afin d'**imposer l'adoption du décret relatif au dispositif de zone fibrée avant le 31 décembre 2016.**

Début avril 2016, le décret nécessaire pour définir le dispositif de zone fibrée, et notamment le cahier des charges pour l'obtention du statut, n'a pas été adopté. **Le processus de concertation préalable**, nécessaire pour un sujet intéressant l'ensemble des parties prenantes au déploiement des réseaux, **n'a même pas été lancé.**

III. La position de votre commission

Votre commission est favorable à la fixation d'une échéance pour l'élaboration du décret relatif au mécanisme de zone fibrée, dont l'inscription au code des postes et des communications électroniques a été proposée par votre rapporteur. L'objectif était précisément de donner une traduction législative rapide au rapport de la mission dirigée par Paul Champsaur sur la transition du cuivre vers la fibre. **Une date butoir pour le décret d'application permettra d'accélérer les travaux**, et de lancer le processus de concertation préalable, qui n'a toujours pas été lancé à la connaissance de votre rapporteur.

Votre rapporteur rappelle la nécessité d'élaborer un dispositif ambitieux, afin **d'améliorer l'horizon économique des réseaux** en cours de déploiement. L'impact du dispositif dépendra des paramètres retenus au niveau réglementaire, notamment en matière de maille territoriale, de degré de complétude, de mesures incitatives, et de modalités d'extinction. En améliorant la rentabilité des réseaux en fibre optique, le dispositif pourra rétroagir sur le rythme des déploiements et sur la commercialisation, aussi bien en zone d'initiative privée qu'en zone d'initiative publique.

Votre commission a adopté l'amendement n° DEVDUR.4 proposé par votre rapporteur, afin de procéder à une réécriture partielle de l'article L. 33-11 du code des postes et des communications électroniques. La répartition des responsabilités entre le ministre chargé des communications électroniques et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) est modifiée : les conditions d'attribution du statut de zone fibrée seront définies par le ministre sur proposition de l'ARCEP et l'attribution du statut de zone fibrée sera décidée par l'ARCEP, en informant le ministre.

Cette réécriture précise également certains éléments du dispositif, en prévoyant des obligations associées à l'attribution du statut, et la faculté d'adapter certaines dispositions réglementaires suite à son attribution.

En vue d'apporter rapidement la visibilité nécessaire aux déploiements publics et privés, cette réécriture conserve l'objectif d'une adoption du cahier des charges du dispositif dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.

Votre commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 36 bis
(article L. 125 du code des postes et des communications électroniques)

Missions de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques

Objet : cet article additionnel vise à inscrire le suivi de la couverture numérique des territoires au sein des missions de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 125 du code des postes et des communications électroniques définit la composition et les missions de la **Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques** (CSSPPCE).

La CSSPPCE comprend **sept députés et sept sénateurs**, désignés par leurs assemblées respectives, ainsi que **trois personnalités qualifiées** dans les secteurs des postes et des communications électroniques, désignées par les ministres chargés des postes et des communications électroniques. Elle est présidée par un parlementaire élu en son sein pour une durée de trois ans.

La CSSPPCE est notamment chargée de « *veiller à l'évolution équilibrée des secteurs des postes et des communications électroniques et émet, à cette fin, un avis sur les projets de modification de la législation applicable à ces secteurs* ».

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre commission a proposé l'insertion de cet article additionnel par l'adoption de l'amendement n° DEVDUR.5 proposé par votre rapporteur.

Cet amendement vise à confier à la CSSPPCE une fonction de suivi de la couverture numérique des territoires et des programmes de déploiement de réseaux définis par l'État.

Le rapport d'information de 2015 sur la couverture numériques des territoires adopté par votre commission regrettait que le Parlement soit « *rarement informé de l'évolution des déploiements, souvent court-circuité par les initiatives gouvernementales, ou, dans le meilleur des cas, confronté à des dispositions complexes insérées au cours de l'examen d'un texte* ». Ce rapport avait préconisé un renforcement de l'association du Parlement à l'élaboration et au suivi de la politique d'aménagement numérique du territoire.

La complexité de ce sujet et la concentration de l'expertise au sein des services de l'Etat, de l'autorité de régulation du secteur et des grands opérateurs privés limitent à ce jour l'information et le contrôle du Parlement. Il est donc souhaitable de renforcer les capacités de suivi dont disposent les parlementaires afin de connaître l'évolution réelle de la couverture numérique des territoires et d'examiner la mise en œuvre progressive des programmes de déploiement définis par l'Etat.

Votre commission a adopté cet article additionnel.

Section 2 Couverture numérique

Article 37 A

(article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales)

Éligibilité au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée des dépenses d'investissement en matière d'infrastructures de réseaux de téléphonie mobile

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, inséré en commission à l'Assemblée nationale, rétablit l'éligibilité au FCTVA pour les dépenses d'investissement des collectivités territoriales en matière d'extension de la couverture mobile.

I. Le droit en vigueur

Dans le cadre du premier programme de **résorption des zones blanches de la couverture mobile**, mis en place en 2003, les investissements des collectivités pour la création d'infrastructures passives étaient **éligibles aux attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur**

ajoutée (FCTVA), en application de l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales.

Initialement mis en place sur la période 2003-2015 par la loi n° 2003 1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, ce dispositif a été reconduit par plusieurs lois de finances successives. Toutefois, en l'absence d'une nouvelle reconduction, **cette éligibilité a pris fin le 31 décembre 2014.**

L'extinction de ce dispositif était **incohérente avec la relance de la couverture mobile annoncée** dans le cadre du comité interministériel aux ruralités de mars 2015, et précisée par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Le Gouvernement s'est en effet engagé dans une relance de la couverture mobile par une résorption des zones blanches 2G, une extension du programme de couverture à la 3G et un dispositif d'amélioration de la couverture mobile hors centre-bourg.

Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2016, votre rapporteur avait proposé un amendement visant à rétablir l'éligibilité au FCTVA des dépenses d'investissement des collectivités territoriales pour la couverture mobile. Adoptée par le Sénat, la disposition avait été supprimée à l'Assemblée nationale, sans explications de la part du Gouvernement.

Une disposition similaire, proposée par le rapporteur général de la commission des finances et par votre rapporteur, **avait été adoptée et maintenue** pour modifier l'article L. 1615-7 en vue de rétablir l'éligibilité aux attributions du FCTVA des dépenses d'investissement réalisées par les collectivités territoriales sur la période 2015-2022, sous maîtrise d'ouvrage publique, en matière d'**infrastructures passives intégrant leur patrimoine dans le cadre du plan France très haut débit.**

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 37 A a été inséré en commission par l'adoption d'un amendement du Gouvernement.

Reprenant dans les mêmes termes l'amendement proposé par votre rapporteur lors de la loi de finances initiale pour 2016, l'article **rétablit sur la période 2015-2022 le bénéfice des attributions du FCTVA pour les investissements des collectivités territoriales** dans des infrastructures passives intégrant leur patrimoine, engagés dans le cadre du plan **d'extension de la couverture mobile.**

III. La position de votre commission

Votre rapporteur se félicite de la reprise par le Gouvernement d'une proposition d'amendement qu'il avait défendue lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, mais qui avait été supprimée du texte définitif.

En cohérence avec la reprise des programmes de couverture du territoire par les réseaux mobiles, le présent article permettra de soutenir les dépenses d'investissement des collectivités territoriales en faveur de l'extension de la couverture mobile, **afin d'améliorer la disponibilité des réseaux en centre-bourg et hors centre-bourg.**

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article additionnel avant l'article 37 B
(article 302 *bis* KI [nouveau] du code général des impôts)

Contribution de solidarité numérique

Objet : cet article additionnel crée une contribution de solidarité numérique en vue de financer le déploiement des réseaux d'initiative publique à très haut débit.

I. Le droit en vigueur

Dans le cadre du plan France très haut débit, **le coût d'une couverture intégrale du territoire en très haut débit est évalué à 20 milliards d'euros**, dont 6 à 7 milliards d'euros pour la zone d'initiative privée et **14 milliards d'euros pour la zone d'initiative publique.**

Le financement de la couverture de la zone d'initiative privée repose intégralement sur les fonds propres des opérateurs privés. Le financement des réseaux d'initiative publique, tel que défini en 2013, se décompose ainsi :

- une première moitié doit s'appuyer sur les **subventions de l'État**, prévues à hauteur de 3,3 milliards d'euros, l'apport des différents niveaux de collectivités territoriales, les prêts accordés par la Caisse des dépôts et par la Banque européenne d'investissement avec un consortium de banques privées, ainsi que les subventions des fonds européens (FEDER et FEADER) ;

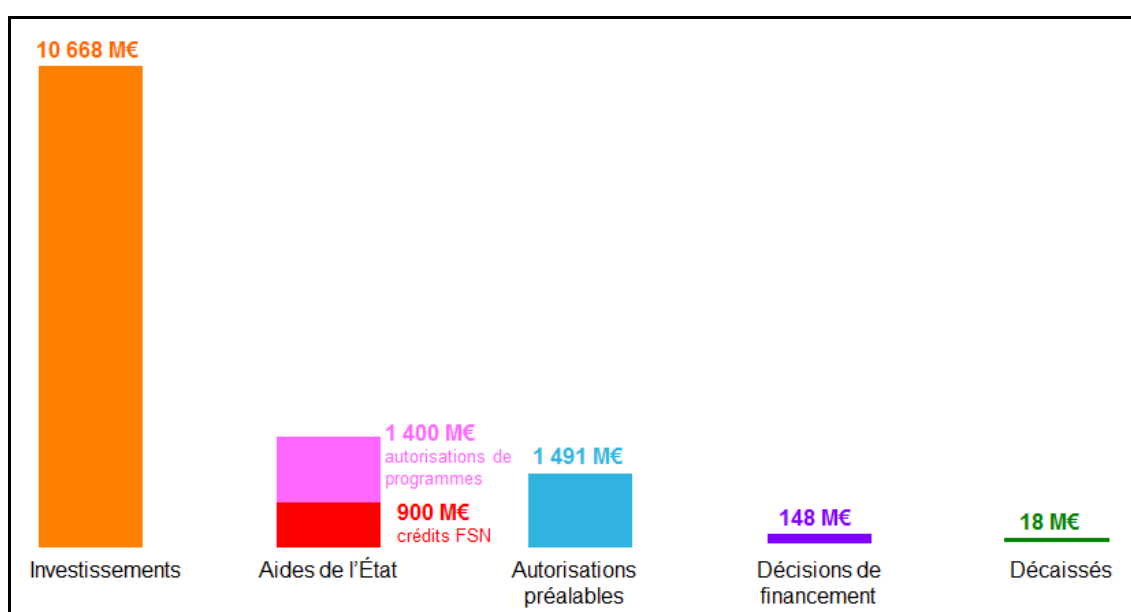
- une seconde moitié doit reposer sur les cofinancements apportés par les opérateurs privés et les recettes d'exploitation des réseaux.

Les subventions de l'État pour les projets de RIP s'appuient sur plusieurs dispositifs budgétaires. Le **fonds national pour la société numérique** (FSN), créé en 2010 par convention avec la Caisse des dépôts, a été alimenté à hauteur de 900 millions d'euros dans le cadre du Programme investissements d'avenir. Le **programme 343 « plan France très haut débit »** a été créé par la loi de finances initiale pour 2015 en relai du FSN, et ce malgré l'existence du fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT), créé par la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique pour assurer le financement du très haut débit fixe sur le long terme.

Le programme 343 a été doté en autorisations d'engagement de 1,412 milliards d'euros pour 2015, et de 188 millions d'euros pour 2016. Aucune ouverture de crédits de paiement n'est prévue sur le triennal 2015-2017, compte tenu de la disponibilité des crédits du FSN, et du décalage d'un à deux ans entre l'accord préalable de principe de l'État et l'accord final de financement. Afin de garantir le versement effectif des aides de l'État, les ressources budgétaires engagées devront toutefois être transformées en temps utile en crédits de paiement.

Les porteurs de RIP déposent leurs **demandes de subvention** auprès de la Caisse des dépôts, et l'obtention de la subvention est conditionnée au respect des prescriptions fixées par le cahier des charges de l'appel à projets du plan France très haut débit. **Quel que soit le financement apporté par l'Etat, les collectivités territoriales doivent avancer l'intégralité des financements**, soit par leurs fonds propres, soit par un recours à l'endettement. En effet, les subventions de l'État ne sont décaissées qu'au fur et à mesure de l'achèvement des réseaux.

AIDES DE L'ÉTAT



Source : AVICCA, novembre 2015

En matière de péréquation, **le passage du programme national très haut débit au plan France très haut débit a permis une ventilation plus étendue des subventions aux collectivités territoriales** : les taux de subvention à la prise ont été relevés de 20 à 25 % pour l'ensemble des projets. Les aides sont modulées en fonction d'un taux de ruralité, qui mesure la part relative de la population vivant dans une commune n'appartenant à aucune unité urbaine, et d'un taux de dispersion de l'habitat. Les projets ultramarins bénéficient également d'une modulation spécifique. La prise en charge du besoin de subvention publique doit s'établir en moyenne à 50 %, et peut aller jusqu'à 62 % dans un territoire très rural, ou descendre à 33 % en cas de faible dispersion de l'habitat et d'urbanisation relativement forte.

Il faut toutefois noter que le subventionnement de l'État pour chaque poste de coût est limité par **le retranchement au coût considéré d'une somme forfaitaire**, évaluée sur la base des droits d'usage acquis par les opérateurs de service en zone moins dense, ainsi que **d'un plafonnement en valeur absolue de subvention par prise, défavorable aux zones rurales**. Pour le poste « boucle locale optique mutualisée », la somme forfaitaire est ainsi évaluée à 400 euros, et le plafond des subventions est fixé à 150 euros par prise construite. Cette aide est à comparer au coût total des prises dans les territoires ruraux, dont le coût moyen selon la Mission très haut débit est de 1 100 euros, mais qui excède régulièrement 2 000 euros.

Plusieurs facteurs compromettent l'adéquation du financement prévu par le plan France très haut débit aux objectifs annoncés : une sous-estimation globale des coûts de déploiement, en particulier pour la partie la plus capillaire des réseaux ; un risque d'extension de la zone d'initiative publique à une partie de la zone AMII suite aux défaillances de l'initiative privée ; et surtout des inquiétudes croissantes quant à la commercialisation des RIP.

Le dimensionnement financier du plan reste sujet à caution, particulièrement pour la zone d'initiative publique. Il est fort possible que l'évaluation de 14 milliards d'euros en 2013 pour la zone d'initiative publique soit en-deçà du coût réel des déploiements agrégés. Une évaluation précise se heurte à l'élasticité élevée des investissements nécessaires par rapport aux hypothèses de coûts et de recettes retenues dans les modèles.

Le manque de visibilité au-delà de 2020 fragilise également les ambitions des projets d'investissement des collectivités.

À l'exception du raccordement final, qui pourra faire l'objet d'un financement sur un délai de cinq années supplémentaires, la phase de subventionnement des RIP porte sur les cinq prochaines années. **Le recours à l'abondement ponctuel d'un programme par des crédits budgétaires nuit à la visibilité du financement disponible après 2020**. À de rares exceptions près, les projets des collectivités en phase 1 sont ciblés sur les zones les plus

aisées à couvrir en complément de la zone d'initiative privée. La phase *post-FSN* nécessitera des ressources importantes compte tenu du chantier restant pour les collectivités territoriales.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre commission a proposé l'insertion de cet article additionnel par l'adoption de l'amendement n° DEVDUR.6 proposé par votre rapporteur.

Cet amendement vise à **créer une contribution de solidarité numérique, assise sur les abonnements fixes et mobiles à des services de communications électroniques**. Des abondements budgétaires ponctuels ne permettent pas de sécuriser le financement du déploiement du très haut débit jusqu'à son terme, compte tenu d'incertitudes inévitables sur la durée et le coût exacts de ce projet d'envergure nationale, mis en œuvre dans chaque territoire. L'alimentation par le fonds national de solidarité numérique puis par des crédits budgétaires est fragile, et le dimensionnement financier du plan, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, est incertain.

La situation financière des collectivités territoriales s'est par ailleurs dégradée par rapport aux évaluations initiales du plan France très haut débit, en raison d'une baisse des recettes fiscales, d'une hausse des dépenses sociales et d'un recul des dotations. Le subventionnement apporté par l'Etat aux collectivités territoriales doit donc être renforcé.

Dans l'esprit du fonds d'amortissement des charges d'électrification mis en place pour soutenir l'électrification rurale, une contribution de solidarité numérique forfaitaire sur les abonnements internet, fixes et mobiles, apparaît comme une solution permettant tout à la fois d'alimenter le déploiement par des ressources importantes et pérennes, et d'assurer une péréquation entre zones urbaines et zones rurales. A raison de 75 centimes d'euros par mois et par abonnement, l'intégralité du subventionnement public du plan France très haut débit pourrait être financée en une dizaine d'années, à raison de plus de 600 millions d'euros de recettes par an. L'impact sur le prix des abonnements pour l'utilisateur serait limité, dès lors que la France est un des pays où les abonnements pour des services internet sont parmi les moins élevés au monde au regard des débits et services proposés.

Si la règle de non-affectation des recettes proscrit l'affectation de recettes fiscales à une dépense spécifique, l'objectif du présent dispositif est d'abonder le subventionnement des réseaux d'initiative publique déployés par les collectivités territoriales. Par ailleurs, le développement des usages et services numériques, prévu à l'article 35 du projet de loi, ne saurait prospérer sans moyens financiers. Les recettes de la présente contribution de solidarité numérique seraient ainsi réparties entre **le financement des**

infrastructures dans le cadre du plan France très haut débit, **et le financement des usages** dans le cadre d'appels à projets dans les territoires.

Votre commission a adopté cet article additionnel.

Article 37 B

(article L. 48 du code des postes et des communications électroniques)

Établissement de servitudes de passage au bénéfice des réseaux de communications électroniques sur les propriétés privées

Objet : cet article, dont la commission des lois a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission à l'Assemblée nationale, permet aux réseaux de communications électroniques de bénéficier des servitudes existantes sur les propriétés privées.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 45-9 du code des postes et des communications électroniques **permet aux exploitants de réseaux ouverts au public de bénéficier** d'un droit de passage, sur le domaine public routier et dans les réseaux publics relevant du domaine public routier et non routier et **de servitudes sur les propriétés privées** mentionnées à l'article L. 48 du même code.

L'installation des infrastructures et des équipements doit être réalisée **dans le respect de l'environnement et de la qualité esthétique des lieux, et dans les conditions les moins dommageables pour les propriétés privées et le domaine public.**

L'article L. 48 prévoit que la servitude est instituée :

a) Sur et dans les parties des immeubles collectifs et des lotissements affectées à un usage commun, y compris celles pouvant accueillir des installations ou équipements radioélectriques ;

b) Sur le sol et dans le sous-sol des propriétés non bâties, y compris celles pouvant accueillir des installations ou équipements radioélectriques ;

c) Au-dessus des propriétés privées dans la mesure où l'exploitant se borne à utiliser l'installation d'un tiers bénéficiant de servitudes sans compromettre, le cas échéant, la mission propre de service public confiée à ce tiers.

Le cinquième alinéa de l'article prévoit que la mise en œuvre de cette servitude est **subordonnée à une autorisation délivrée au nom de l'Etat par le maire** après que les propriétaires ou, en cas de copropriété, le syndicat représenté par le syndic ont été informés des motifs qui justifient

l'institution de la servitude et le choix de son emplacement, et mis à même, dans **un délai qui ne peut pas être inférieur à trois mois**, de présenter leurs observations sur le projet. Les travaux ne peuvent commencer avant l'expiration de ce délai. **En cas de contestation**, les modalités de mise en œuvre de la servitude sont fixées par le président du tribunal de grande instance.

Le sixième alinéa de l'article prévoit que « *dès lors qu'elle résulte du partage d'une installation déjà autorisée au titre d'une autre servitude et qu'elle n'accroît pas l'atteinte portée à la propriété privée, la servitude prévue à l'article L. 45-9 est exonérée de la procédure prévue au cinquième alinéa* ». Elle fait alors l'objet d'une indemnisation.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 37 B a été inséré en commission par un amendement du Gouvernement. Il complète les dispositions de l'article L. 48 afin de **clarifier la possibilité pour un opérateur d'installer la fibre optique sur les murs et façades d'immeubles en suivant le cheminement des câbles existants et de bénéficier ainsi des servitudes des réseaux correspondants**.

Le *a* de l'article L. 48 est complété afin d'ajouter les **bâtiments d'habitation** aux bâtiments sur lesquels la servitude peut être établie.

Le *c* de l'article L. 48 est complété afin de permettre l'établissement de la servitude sur et au-dessus des propriétés privées, **y compris à l'extérieur des murs ou façades** donnant sur la voie publique.

Une phrase est également ajoutée au *c* afin de prévoir, **qu'en cas de contrainte technique, l'installation est déployée à proximité de celle bénéficiant de la servitude en suivant au mieux le cheminement de cette dernière**.

Le sixième alinéa de l'article L. 48 est ainsi modifié par cohérence : la référence au partage d'une installation déjà autorisée au titre d'une autre servitude, comme condition de l'exonération de la procédure prévue au cinquième alinéa, est supprimée ; et la servitude bénéficiaire de cette exonération est désormais spécifiquement celle prévue au *c* de l'article.

L'article 37 B n'a pas été modifié en séance.

III. La position de votre commission

Votre commission est favorable à cette mesure technique, qui permettra de faciliter le déploiement des réseaux de nouvelle génération. En s'appuyant sur les servitudes existantes pour éviter de nouvelles procédures d'établissement de servitudes, les déploiements en fibre optique seront accélérés.

Votre commission a adopté l'amendement n° DEVDUR.7 de votre rapporteur, visant à étendre aux réseaux bénéficiant de droits de passage définis par convention avec le propriétaire, la faculté de mettre en place des servitudes de passage selon la procédure simplifiée.

Votre commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 37 C

(article 24-2 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965)

Conditions d'opposition du syndicat de copropriété à l'installation de la fibre optique dans les parties communes

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, inséré en commission à l'Assemblée nationale, limite les possibilités pour un syndicat de copropriété de s'opposer à l'installation de la fibre optique dans les parties communes d'un immeuble.

I. Le droit en vigueur

L'article 24-2 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis détermine les **conditions dans lesquelles la proposition d'équipement d'un immeuble en lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique est examinée par les copropriétaires.**

Il prévoit que **toute proposition émanant d'un opérateur de communications électroniques d'installer de telles lignes en vue de permettre la desserte de l'ensemble des occupants par un réseau de communications électroniques à très haut débit ouvert au public est inscrite de droit à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale.** L'assemblée générale est tenue de statuer sur une telle proposition.

Afin de faciliter ce processus de décision, l'article 24-2 a été complété par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Le troisième alinéa prévoit désormais que **l'assemblée générale peut donner mandat au conseil syndical pour se prononcer** sur toute proposition future émanant d'un opérateur de communications électroniques. Tant qu'une telle installation n'a pas été autorisée, l'ordre du jour de l'assemblée générale comporte de droit un projet de résolution donnant au conseil syndical un tel mandat.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 37 C a été inséré en commission par un amendement du Gouvernement.

Il modifie l'article 24-2 de la loi n° 65-557 susmentionnée pour prévoir que **le syndicat des copropriétaires ne peut s'opposer, nonobstant toute convention contraire, sans motif sérieux et légitime, à l'installation** de communications électroniques à très haut débit en fibre optique dans les parties communes d'un immeuble comportant plusieurs logements ou d'un immeuble à usage mixte, de manière à permettre la desserte de chacun des logements.

Cette installation est déclenchée par la demande de raccordement à un réseau en fibre optique par l'occupant d'un logement d'un immeuble comportant plusieurs logements ou d'un immeuble à usage mixte, dans les conditions prévues à l'article 1er de la loi n° 66-457 du 2 juillet 1966 relative à l'installation d'antennes réceptrices de radiodiffusion.

Une telle procédure est **conditionnée par l'existence d'infrastructures d'accueil adaptées** au sein de l'immeuble concerné.

L'installation est alors réalisée **aux frais de l'opérateur** chargé du déploiement, et **fait l'objet d'une convention** conclue avec le syndicat des copropriétaires, après avis du conseil syndical lorsque celui-ci a été institué.

LE « DROIT À LA FIBRE »

L'article 1^{er} de la loi n° 66-457 du 2 juillet 1966 relative à l'installation d'antennes réceptrices de radiodiffusion, modifié par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, pose un « droit à la fibre », limitant les possibilités du propriétaire d'un immeuble de s'opposer à l'installation et au raccordement interne de l'immeuble.

Le II de l'article prévoit ainsi : « *Le propriétaire d'un immeuble ne peut, nonobstant toute convention contraire, même antérieurement conclue, s'opposer sans motif sérieux et légitime au raccordement à un réseau de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ouvert au public ainsi qu'à l'installation, à l'entretien ou au remplacement des équipements nécessaires, aux frais d'un ou plusieurs locataires ou occupants de bonne foi.* »

Constitue notamment un motif sérieux et légitime de s'opposer : la préexistence de lignes de communications électroniques en fibre optique permettant de répondre aux besoins spécifiques du demandeur ; la décision prise par le propriétaire, dans un délai de six mois suivant la demande du ou des locataires ou occupants de bonne foi, d'installer des lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique en vue d'assurer la desserte de l'ensemble des occupants. Dans ce second cas, une convention est établie entre le propriétaire de l'immeuble et l'opérateur. Lorsqu'elles sont réalisées par un opérateur de communications électroniques exploitant un réseau ouvert au public, les opérations d'installation se font aux frais de cet opérateur.

L'article 37 C a été modifié en séance par deux amendements rédactionnels du rapporteur.

III. La position de votre commission

Votre commission est favorable à cette disposition, qui permet de préciser les conditions dans lesquelles un syndicat de copropriétaires peut s'opposer à l'installation de la fibre optique dans les parties communes de l'immeuble. **L'exigence d'un motif sérieux et légitime permettra de prévenir toute opposition infondée**, qui se fait régulièrement aux dépens des occupants de l'immeuble et nuit *in fine* à la valeur des logements.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 37 D

(article 39 *decies* du code général des impôts)

Éligibilité au dispositif de suramortissement des investissements liés au déploiement de la fibre optique

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, vise à répartir le bénéfice du suramortissement des investissements dans le déploiement de la fibre optique, en tenant compte des droits d'usage acquis sur les réseaux optiques.

I. Le droit en vigueur

L'article 39 *decies* du code général des impôts, inséré par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, met en place un **dispositif temporaire de suramortissement pour certaines dépenses d'investissement**. L'objectif de ce dispositif est de soutenir l'investissement dans les activités concernées. La loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a complété l'article 39 *decies* afin d'**intégrer les investissements dans les réseaux de fibre optique**.

Le 7° de l'article dispose ainsi que sont éligibles à ce suramortissement « *les installations, les équipements, les lignes et câblages des réseaux de communications électroniques en fibre optique ne faisant pas l'objet d'une aide versée par une personne publique* ». Ce suramortissement est

applicable aux biens acquis ou fabriqués par l'entreprise à compter **du 1^{er} janvier 2016 et jusqu'au 31 décembre 2016.**

Ce dispositif permet aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu selon un régime réel d'imposition de **déduire de leur résultat imposable une somme égale à 40 % de la valeur d'origine des biens éligibles**, hors frais financiers, affectés à leur activité et qu'elles acquièrent ou fabriquent.

Lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2015, **le problème de répartition du bénéfice de ce dispositif entre l'opérateur primo-investisseur chargé du déploiement et les opérateurs co-investisseurs** a été discuté au Sénat. En effet, ces derniers investissent dans les réseaux en fibre optique déployés en zone d'initiative privée par l'opérateur primo-investisseur – essentiellement Orange – et acquièrent en retour des droits d'usage de longue durée sur les lignes construites. En l'absence de toute référence aux droits d'usage, l'intégralité du suramortissement bénéficie à l'opérateur déployeur, **alors même qu'une part souvent significative des investissements est apportée par les opérateurs co-investisseurs.**

Revenant sur une disposition destinée à régler cette difficulté, adoptée au Sénat à l'initiative de notre collègue Pierre Camani en première lecture du projet de loi de finances rectificative, l'Assemblée nationale avait supprimé l'ajustement du texte définitif.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 37 D a été inséré en séance par l'adoption d'un amendement proposé par Corinne Erhel, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques.

Il modifie l'article 39 *decies* afin de prévoir les **modalités de répartition du suramortissement entre investisseurs**. Il est ainsi prévu qu'en cas de cession de droits d'usage portant sur les installations, équipements, lignes et câblages des réseaux de communications électroniques en fibre optique, le montant des investissements éligibles est égal à **la différence entre le montant total des investissements effectués et le montant des droits d'usage cédés** à une entreprise tierce.

Il prévoit également que **les entreprises titulaires d'un droit d'usage portant sur ces biens peuvent déduire une somme égale à 40 %** du montant facturé au titre de ce droit d'usage.

Ces dispositions permettent à l'opérateur chargé du déploiement de déduire de ses impositions un montant égal à son apport réel aux investissements, tandis que les opérateurs co-investisseurs pourront bénéficier de cette même déduction à due concurrence de l'investissement apporté pour l'acquisition de droits d'usage.

III. La position de votre commission

Votre commission est favorable à cet article, qui permet d'assurer une répartition équitable du suramortissement entre l'opérateur chargé du déploiement du réseau en fibre optique et les opérateurs co-investisseurs. L'extension du suramortissement à ces réseaux par la loi de finances rectificatives pour 2015 est une disposition utile pour stimuler les déploiements privés, que le présent article vise à ajuster afin de soutenir la dynamique de cofinancement.

Votre rapporteur souligne que ce dispositif assimile les dépenses pour l'acquisition de droits d'usage à des dépenses d'investissement. Or à ce jour, les dépenses et recettes liées à de tels droits d'usage pour les collectivités territoriales ne bénéficient pas d'une comptabilisation similaire, et sont considérées comme des dépenses de fonctionnement. Ce traitement comptable prive notamment les collectivités territoriales d'un mécanisme d'amortissement et de la faculté d'avoir recours à l'emprunt pour financer ces acquisitions. Discriminant par rapport au régime appliqué aux opérateurs privés, ce traitement est également peu cohérent avec l'obligation faite aux collectivités territoriales de ne pas déployer de réseaux de collecte parallèlement à ceux existants, ce qui les conduit à acquérir des droits d'usage sur les réseaux existants. **Votre rapporteur estime qu'il serait souhaitable de faire évoluer par tout moyen le traitement des droits d'usage acquis ou cédés par les collectivités territoriales, afin de faciliter le déploiement des réseaux d'initiative publique.**

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 37 E

(article L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques)

Péréquation tarifaire pour le déploiement de la fibre optique

Objet : cet article, dont la commission des lois a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, permet à un opérateur de réseau en fibre optique de réserver le bénéfice de la péréquation tarifaire pour l'accès à ce réseau aux opérateurs qui ne déploient pas une infrastructure parallèle.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques prévoit les **conditions dans lesquelles toute personne ayant établi 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 et aux moyens qui y sont associés 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** et fait l'objet d'une convention entre les personnes concernées afin d'en déterminer les conditions techniques et financières.

Précisé par plusieurs décisions de l'ARCEP, cet article encadre ainsi les **conditions d'établissement et de commercialisation des réseaux en fibre optique sur le marché de gros**, entre l'opérateur de réseau et les opérateurs de services.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 37 E a été inséré en séance publique par deux amendements identiques, proposés par le groupe Socialiste, républicain et citoyen et par Marie-Anne Chapdelaine.

Il modifie l'article L. 34-8-3 afin de **permettre à la personne qui fournit l'accès à un réseau** en fibre optique dans le cadre d'une péréquation tarifaire sur l'ensemble d'une zone, **de réserver l'application de cette péréquation aux opérateurs qui ne déploient pas de lignes** permettant de desservir des logements situés dans cette même zone.

Cette disposition vise à **lutter contre les stratégies dites d'écramage**, que certains opérateurs privilégient en déployant leur propre réseau sur les poches les plus rentables d'une zone donnée, tout en bénéficiant de la péréquation tarifaire sur l'ensemble de cette zone, lorsqu'ils souhaitent accéder au réseau déployé par un autre opérateur qui couvre quant à lui l'ensemble du territoire concerné. Cette stratégie permet aux opérateurs concernés d'optimiser leurs revenus et leurs coûts, mais **fragilise considérablement l'équilibre économique du réseau de l'opérateur qui déploie sur l'intégralité de la zone, malgré les différences de densité.**

III. La position de votre commission

Votre commission est favorable à cette disposition, qui permet de lutter contre les déploiements sélectifs de certains opérateurs, qui fragilisent l'équilibre économique d'un déploiement mutualisé sur l'intégralité d'une zone dont la densité est hétérogène. Si les enjeux tarifaires peuvent être fixés par les opérateurs eux-mêmes lors de la signature de

conventions relatives à l'accès au réseau, l'adoption d'une disposition législative permet de sécuriser juridiquement les stipulations visant à lutter contre les stratégies d'écrémage, **qui compromettent l'objectif de couverture intégrale du territoire en très haut débit.**

Votre commission a adopté l'amendement n° DEVDUR.8 proposé par votre rapporteur afin de permettre de moduler l'obligation de complétude des réseaux en fibre optique dans le temps en fonction des coûts de déploiement. L'application de la complétude à tous les réseaux, sans prise en compte significative des différences de coût de déploiement, impose aux collectivités territoriales des investissements particulièrement élevés dans un délai maximum de 5 ans à compter de la mise en place des points de déploiement intermédiaire de la boucle locale. Une obligation de complétude rééchelonnée dans le temps, dans les cas justifiés par les coûts de déploiement, permettra de concilier l'ambition d'une couverture intégrale avec un rythme de déploiement soutenable pour les collectivités.

Votre commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 37 E
(article L. 34-8-3 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques)

Accès aux infrastructures d'accueil du réseau de distribution d'électricité

Objet : cet article additionnel facilite l'accès aux infrastructures d'accueil du réseau de distribution d'électricité pour les opérateurs de réseau à très haut débit en fibre optique.

I. Le droit en vigueur

Le coût de la couverture de l'intégralité de la population française par le très haut débit fixe est évalué dans le plan France très haut débit à 20 milliards d'euros d'investissements publics et privés. Toutefois, cette estimation initiale est susceptible de varier fortement en fonction de différents paramètres : dispersion de l'habitat, relief accidenté, **disponibilité variable des infrastructures existantes**, divergences avec le tracé du réseau de cuivre, droits d'accès imprévus.

Les travaux de génie civil représentent les coûts les plus importants. Dans les territoires les moins denses, l'ARCEP estime, en cas de création *ex nihilo* d'infrastructures d'accueil, que le génie civil représente entre 70 et 80 % du coût total du déploiement. Il est donc nécessaire **que les**

travaux soient organisés de manière à économiser les ressources disponibles, qu'elles soient publiques et privées.

L'article L.49 du code des postes et des communications électroniques **impose au maître d'ouvrage d'une opération de travaux d'installation ou de renforcement d'infrastructures de réseaux d'une longueur significative sur le domaine public d'informer la collectivité** ou le groupement de collectivités maître d'ouvrage du schéma directeur territorial d'aménagement numérique dès la programmation de ces travaux.

Cette information doit permettre aux aménageurs, privés ou publics, de profiter de ces chantiers de génie civil pour réaliser leurs propres infrastructures. **La coordination des travaux doit favoriser des synergies entre les différentes interventions sur les infrastructures** : fibre optique, électricité, gaz, eau, assainissement.

Outre cette anticipation indispensable lorsque des infrastructures nouvelles sont requises, **la mobilisation d'infrastructures d'accueil existantes doit permettre de réduire significativement les coûts de déploiement.** Ces infrastructures d'accueil sont multiples : fourreaux disposant de capacités excédentaires, canalisation de gaz ou d'assainissement, poteaux des réseaux téléphoniques et électriques, armoires de rue. Comparée à l'enfouissement, la pose de câbles optiques sur des poteaux est significativement plus avantageuse, avec une économie de l'ordre de 90 %. La mise en place de tranchées représente un coût d'environ 80 euros par mètre, additionné à la réalisation d'une chambre nécessaire à la gestion des câbles dont le coût par unité est compris entre 500 et 2 500 euros. En comparaison, le recours à des poteaux représente un coût de 300 euros tous les cinquante mètres.

L'ARCEP régule les conditions dans lesquelles Orange propose une offre d'accès à ses infrastructures, souterraines (350 000 km d'artères) et aériennes (18 millions de poteaux)¹. Pour l'accès aux infrastructures d'accueil du réseau de distribution d'électricité, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) a actualisé sa convention avec le gestionnaire Électricité réseau distribution France (ERDF) au printemps 2015. Toutefois, la réutilisation des infrastructures de distribution d'électricité se heurte régulièrement à des échecs. **Or l'impossibilité d'accéder aux infrastructures d'accueil du réseau de distribution d'électricité, parfois plus pérennes que celles du réseau téléphonique, renchérit significativement le coût du déploiement.**

La directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement

¹ *Décision n°2014-0733 de l'Autorité en date du 26 juin 2014 portant sur la définition du marché pertinent de gros des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur sur ce marché.*

de réseaux de communications électroniques à haut débit, prévoit des adaptations pour atteindre une couverture totale en très haut débit. Les dispositions de la directive visent à réduire le coût des réseaux très haut débit, particulièrement en matière de travaux de génie civil, en privilégiant la réutilisation des infrastructures existantes, y compris d'autres réseaux (électricité, gaz, eau...). La transposition de cette directive en droit français doit permettre d'optimiser le coût des déploiements.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre commission a proposé l'insertion de cet article additionnel par l'adoption de l'amendement n° DEVDUR.9 proposé par votre rapporteur.

La réutilisation des infrastructures d'accueil du réseau de distribution d'électricité est indispensable à la réduction des coûts du déploiement et à la levée des obstacles techniques, qui ralentissent le processus de couverture des territoires.

Cet amendement prévoit que les gestionnaires des infrastructures d'accueil d'un réseau de distribution d'électricité font droit aux demandes raisonnables d'accès émanant d'opérateurs de réseau ouvert au public à très haut débit en fibre optique. Cet accès fera l'objet d'une convention qui précisera ses conditions techniques et financières. Tout refus devra être motivé. Les différends relatifs à cet accès seront soumis à l'ARCEP, avec une consultation de la Commission de régulation de l'énergie.

Votre commission a adopté cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 37 E

Opération de concentration entre fournisseurs de services de communications électroniques

Objet : cet article additionnel prévoit l'évocation de toute opération de concentration entre fournisseurs de services de communications électroniques et la prise en compte de l'aménagement du territoire dans la décision d'autorisation.

I. Le droit en vigueur

Le titre III du livre IV du code de commerce prévoit les dispositions relatives aux **opérations de concentration entre entreprises soumises à autorisation de l'Autorité de la concurrence**.

L'article L. 430-2 vise toute opération de concentration qui réunit les trois conditions suivantes :

- le chiffre d'affaires total mondial hors taxes de l'ensemble des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales parties à la concentration est supérieur à 150 millions d'euros ;

- le chiffre d'affaires total hors taxes réalisé en France par deux au moins des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés est supérieur à 50 millions d'euros ;

- l'opération n'entre pas dans le champ d'application du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil, du 20 janvier 2004, relatif au contrôle des concentrations entre entreprises.

Les articles L. 430-3 et L. 430-4 prévoient que **toute opération de concentration répondant aux conditions mentionnées à l'article L. 430-2 doit être notifiée à l'Autorité de la concurrence**. La réalisation effective de l'opération ne peut alors intervenir qu'après l'accord de l'Autorité de la concurrence ou du ministre chargé de l'économie lorsqu'il a évoqué l'affaire.

L'article L. 430-7-1 **permet en effet au ministre chargé de l'économie d'évoquer une affaire de concentration** dans un délai de vingt-cinq jours ouvrés à compter de la date à laquelle il a reçu la décision de l'Autorité de la concurrence ou en a été informé.

Il peut alors statuer sur l'opération en cause pour des motifs d'intérêt général autres que le maintien de la concurrence et, le cas échéant, compensant l'atteinte portée à cette dernière par l'opération. Les motifs d'intérêt général autres que le maintien de la concurrence pouvant conduire le ministre chargé de l'économie à évoquer l'affaire sont, notamment, le développement industriel, la compétitivité des entreprises en cause au regard de la concurrence internationale ou la création ou le maintien de l'emploi.

Cette décision peut éventuellement être conditionnée à la mise en œuvre effective d'engagements.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre commission a proposé l'insertion de cet article additionnel par l'adoption de l'amendement n° DEVDUR.10 proposé par votre rapporteur.

Cet amendement prévoit l'évocation par le ministre chargé de l'économie de toute opération de concentration entre fournisseurs de

services de communications électroniques soumise à l'autorisation de l'Autorité de la concurrence. **L'aménagement du territoire figure dans les motifs d'intérêt général** pris en compte par la décision. Cette décision est conditionnée à la **mise en œuvre effective d'engagements** pris par les entreprises concernées, notamment sur l'utilisation des réseaux en fibre optique déployés par les collectivités territoriales, pour fournir des services de communications électroniques à très haut débit aux utilisateurs finals.

La fusion des opérateurs Numericable et SFR, autorisée en 2014, a profondément modifié le cadre du déploiement du très haut débit en France et a fragilisé l'impulsion en faveur du déploiement de la fibre optique de bout en bout dans la zone d'initiative privée. Par ailleurs, la concurrence possible entre les mêmes opérateurs sur la fourniture de services dans la zone d'initiative publique a été affaiblie. **Une nouvelle fusion entre acteurs du secteur, à court ou moyen terme, aurait de nouveaux effets profonds sur le déploiement du très haut débit**, et renforcerait encore le pouvoir de négociation des opérateurs commerciaux d'envergure nationale à l'égard des réseaux d'initiative publique.

L'autorisation d'une éventuelle concentration doit donc être une opportunité pour sécuriser certains paramètres structurants de l'aménagement numérique du territoire, en particulier la commercialisation de services sur les réseaux d'initiative publique en fibre optique. Les collectivités territoriales ne disposent d'aucune visibilité sur l'utilisation en temps utile par les opérateurs privés de ces réseaux déployés sur fonds publics, en particulier pour les réseaux qui n'ont pas été établis par ces mêmes opérateurs dans le cadre de délégations de service public.

Une concentration entre opérateurs de communications électroniques ne saurait être menée au seul bénéfice des entreprises concernées, lorsque cette opération est susceptible d'avoir un impact négatif sur la progression du très haut débit au niveau national et sur la fourniture de services aux utilisateurs. La prise en compte de l'objectif d'aménagement numérique du territoire doit donc être garantie.

Votre commission a adopté cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 37 E
(article L. 33-10-1 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques)

Conventionnement des projets privés de déploiement de réseaux en fibre optique

Objet : cet article additionnel prévoit l'élaboration d'une convention pour tout projet privé de déploiement d'un réseau ouvert au public à très haut débit en fibre optique, précise le contenu de cette convention et organise une procédure de constat de carence en cas de décalage entre les engagements pris et les travaux réalisés par l'opérateur conventionné.

I. Le droit en vigueur

Un encadrement des subventions publiques au déploiement des réseaux à très haut débit a été mis en place par la Commission européenne avec l'adoption des **lignes directrices communautaires** 2009/C 235/04 pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit. Tout en réaffirmant le principe d'une priorité donnée aux mécanismes de marché et à l'initiative privée, ce texte reconnaît **la nécessité d'un financement public afin d'atteindre les objectifs communs en matière d'accès de la population au haut débit et au très haut débit.**

Pour les réseaux très haut débit, ou réseaux d'accès de nouvelle génération¹, **la Commission européenne distingue trois types de zones :**

- les **zones blanches**, qui ne font l'objet d'aucune offre privée suffisante compte tenu de leur faible densité de population, et dont la couverture justifie une intervention publique ;

- les **zones grises**, dont la situation intermédiaire conduit à privilégier une mutualisation des infrastructures entre opérateurs privés, et pour lesquelles la nécessité d'une intervention publique doit être dûment justifiée ;

- les **zones noires**, dont la couverture est assurée dans le cadre d'une concurrence par les infrastructures entre opérateurs privés, du fait de leur forte densité.

Afin de **déterminer la probabilité d'une carence de l'offre privée et le besoin éventuel d'une intervention publique**, la Commission européenne retient un horizon temporel de trois ans. Dans le cas où aucun investissement privé n'est prévu dans ce délai pour engager des

¹ Next generation access (NGA)

déploiements, le manque d'initiative privée peut être constaté au profit d'une intervention publique.

Le cadre des réseaux à très haut débit a été ajusté en 2013 par l'adoption des lignes directrices de l'Union européenne 2013/C 25/01 pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit. Ces lignes directrices visent notamment à mieux encadrer l'évaluation de l'offre privée afin de prévenir le risque d'une préemption de certains territoires par de simples déclarations d'intentions d'investir, non suivies d'effets.

LIGNES DIRECTRICES DE L'UNION EUROPÉENNE 2013/C 25/01 POUR L'APPLICATION DES RÈGLES RELATIVES AUX AIDES D'ÉTAT DANS LE CADRE DU DÉPLOIEMENT RAPIDE DES RÉSEAUX DE COMMUNICATION À HAUT DÉBIT

(65) Le risque existe qu'une simple « manifestation d'intérêt » par un investisseur privé puisse retarder la fourniture de services à haut débit dans la zone visée si, par la suite, aucun investissement n'est réalisé alors que l'intervention publique est bloquée. **L'autorité chargée de l'octroi de l'aide pourrait donc exiger, avant de différer l'intervention publique, que l'investisseur privé prenne certains engagements.** Ceux-ci devraient avoir pour but de garantir que, dans les trois ans ou le délai supérieur prévu pour l'investissement bénéficiant de l'aide, des progrès significatifs soient accomplis en ce qui concerne la couverture. **Il peut aussi être exigé de l'opérateur concerné qu'il conclue un contrat reprenant les engagements de déploiement. Ce contrat pourrait fixer un certain nombre d'échéances à respecter au cours de la période de trois ans ⁽⁸⁰⁾, ainsi qu'une obligation de faire rapport sur les progrès accomplis. En cas de défaut, l'autorité chargée de l'octroi de l'aide pourrait alors mettre à exécution ses plans d'intervention publique.** Cette règle s'applique tant aux réseaux classiques qu'aux réseaux NGA.

⁸⁰À cet égard, un opérateur devrait être en mesure de démontrer que, dans le délai de trois ans, il couvrira une partie substantielle du territoire et de la population concernée. Par exemple, l'autorité chargée de l'octroi de l'aide peut exiger d'un opérateur qui déclare vouloir construire sa propre infrastructure dans la zone visée qu'il lui présente, dans les deux mois, un plan d'entreprise crédible, des documents d'accompagnement, tels que des accords de prêt bancaire, et un calendrier détaillé du déploiement. **En outre, l'investissement devrait débiter dans les douze mois** et la permission devrait avoir été obtenue pour la plupart des droits de passage nécessaires au projet. Des échéances supplémentaires pour l'avancement de la mesure peuvent être fixées pour chaque semestre.

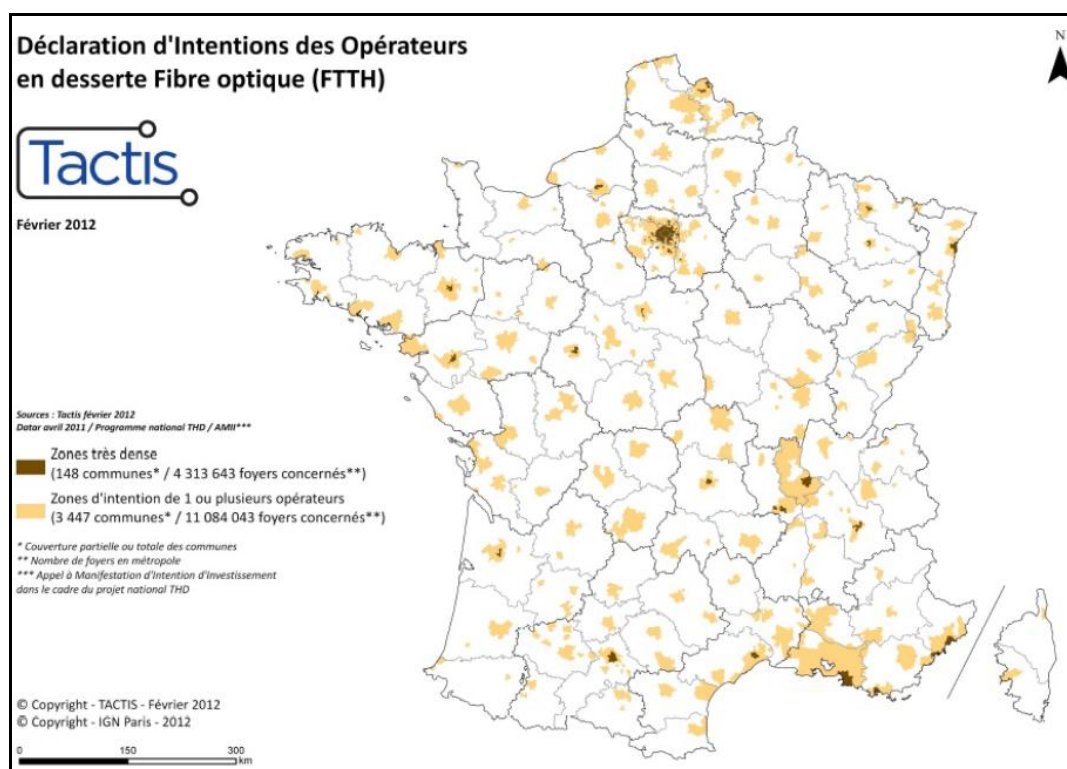
Cette méthode d'évaluation des intentions privées et des possibilités d'intervention publique élaborée par la Commission européenne encadre les programmes nationaux de déploiement du très haut débit. Le modèle mis en place en France reproduit ainsi la division territoriale en plusieurs zones afin de répartir la responsabilité des déploiements entre opérateurs privés et collectivités territoriales.

Le **programme national très haut débit** (PNTHD) constitue le premier projet gouvernemental français visant une couverture intégrale en réseau à très haut débit. Afin de tenir compte du manque d'incitation

économique pour déployer un réseau en fibre optique sur l'ensemble du territoire national par les fonds privés, le PNTHD a prévu **un partage de la responsabilité des déploiements entre une zone privée et une zone publique.**

Pour identifier les zones suffisamment rentables pour un déploiement exclusivement privé – le cas échéant mutualisé entre opérateurs – et pour améliorer la visibilité des porteurs de projets, **un appel à manifestations d'intentions d'investissement (AMII)** a été organisé à l'été 2010 jusqu'en janvier 2011. Les opérateurs étaient invités à déclarer leurs projets de déploiement d'une boucle locale très haut débit sur le territoire national dans un délai de cinq ans. Dans le cadre de l'AMII de 2010, le Gouvernement a ainsi retenu un horizon temporel plus favorable aux opérateurs que celui de trois ans recommandé par la Commission européenne dans ses lignes directrices de 2009.

Sur le fondement de ces déclarations, une zone réservée à l'initiative privée a été identifiée, constituée des zones très denses identifiées par l'ARCEP¹ et des zones concernées par des intentions d'investissement ou « zones AMII ». Par déduction, la part restante du territoire national a été attribuée à l'intervention publique.



Source : Tactis, 2012

¹ Décision n° 2009-1106 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 décembre 2009 précisant, en application des articles L. 34-8 et L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques, les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique et les cas dans lesquels le point de mutualisation peut se situer dans les limites de la propriété privée.

Le **plan France très haut débit** (PFTHD) a succédé en 2013 au PNTHD. Le déploiement des réseaux dans les zones économiquement rentables reste pris en charge par les opérateurs privés.

La zone d'initiative privée est constituée, d'une part, des zones très denses, d'autre part, des zones moins denses pour lesquelles les opérateurs privés ont signalé des intentions d'investissement, lors de l'AMII de 2011. Cette zone qui englobe 57 % de la population française sur 10 % du territoire national est également appelée « zone conventionnée », les déploiements prévus par les opérateurs privés ayant vocation à être précisés dans des conventions.

Le déploiement dans les zones où la rentabilité des investissements est incertaine pour les opérateurs privés, et donc susceptible d'une carence de l'offre privée à moyen terme, est confié à l'action publique, dans une logique d'aménagement du territoire. Cette **zone d'initiative publique** concerne 43 % de la population française sur 90 % du territoire national, et doit être couverte par les collectivités territoriales.

Afin de préciser les intentions d'investissement des opérateurs, le PFTHD prévoit **la signature de conventions de programmation et de suivi des déploiements** (CPSD) sur l'ensemble de la zone d'initiative privée. La Mission très haut débit a mis à disposition des parties prenantes une convention-type. Ce conventionnement associe les collectivités territoriales, les opérateurs privés et l'État. Il poursuit plusieurs objectifs :

- préciser et consolider les engagements de l'opérateur de réseau conventionné (ORC) en terme de nombre de logements raccordables, de calendrier de déploiement et de répartition géographique ;
- définir les priorités de la collectivité territoriale en matière de déploiements privés sur le territoire ;
- accélérer les déploiements privés en prévoyant une action facilitatrice de la collectivité ;
- prévoir des modalités de suivi régulier sur l'avancement des déploiements de l'ORC ;
- permettre le constat d'une défaillance caractérisée en cas de manquement aux engagements pris dans la convention, avec le cas échéant des aides supplémentaires de l'État pour y déployer un RIP.

L'objectif de l'AMII organisé en 2011 était d'établir une répartition des déploiements, de donner davantage de visibilité à l'ensemble des parties prenantes, et d'évaluer le besoin en aides publiques, conformément au cadre européen. La crédibilité des intentions d'investissement était pourtant mise en cause dès 2011 : « L'incertitude vient en réalité du fait que les engagements des opérateurs, sur lesquels est fondée toute la « mécanique » du système, sont totalement unilatéraux et dépourvus de toute force contraignante [...]

les opérateurs ne se trouvent liés que par leur parole et prennent la main sur le dispositif, dont ils deviennent les véritables « maîtres du jeu ». On peut ainsi même imaginer des stratégies de blocage de leur part : leurs déclarations d'intention, qui ne seraient liées pour certaines à aucun désir réel de s'investir, auraient pour seule vocation d'empêcher durablement toute collectivité d'investir »¹.

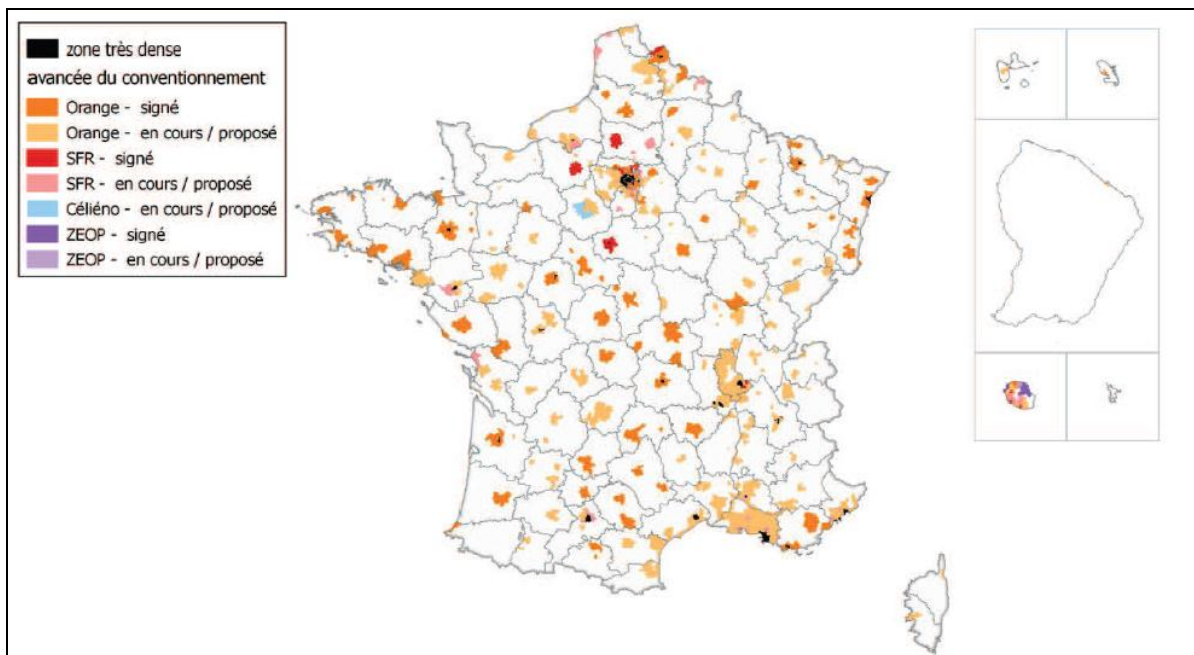
La crédibilité des intentions d'investissement déclarées en 2011 a également été affaiblie suite au regroupement entre les opérateurs Numericable et SFR. Cette fusion a eu pour conséquence de concentrer la concurrence entre opérateurs sur les territoires les plus denses de la zone privée, où la nouvelle entité dispose d'un réseau de câble modernisé. Ces évolutions ont conduit à un renouvellement des projets des opérateurs par rapport à ceux déclarés lors de l'AMII de 2011.

Avant la fusion avec Numericable, SFR avait conclu des accords de répartition des déploiements en matière de primo-investissement et de cofinancement avec Orange sur la zone intermédiaire. Suite à l'absorption par Numericable, propriétaire d'un réseau de câble de près de 10 millions de prises, il est probable que SFR ne déploiera pas de réseau FttH dans les communes dotées d'un réseau de câble, qu'il s'agisse de la zone très dense ou de la zone moins dense privée.

Une contractualisation précise des déploiements dans l'ensemble de l'ancienne zone AMII apparaît donc nécessaire, afin de confirmer ou d'infirmer la détermination des opérateurs à déployer dans les territoires concernés. Début 2016, une partie significative de la zone d'initiative privée est encore structurée par des intentions d'investissement exprimées en 2011, sans certitudes sur leur crédibilité d'alors, affaiblie depuis par les évolutions du marché.

¹Rapport d'information du Sénat n°730 – Session ordinaire 2010-2011 – « Aménagement numérique des territoires : passer des paroles aux actes » – Hervé Maurey.

CONVENTIONNEMENT ENTRE OPÉRATEURS PRIVÉS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



Source : Agence du numérique – Mission très haut débit, à partir des données fournies par les opérateurs, février 2016

Lors de la conférence annuelle du très haut débit de juillet 2015 organisée par la Mission très haut débit, le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique s'était engagé à ce que le processus de conventionnement des déploiements privés soit achevé à la fin de l'année 2015. **En mars 2016, seulement 40 % des logements en zone d'initiative privée font l'objet d'une convention signée.**

Par ailleurs, certaines conventions signées ont un contenu jugé trop imprécis pour constituer un engagement significatif de l'opérateur conventionné. À cet égard, la notion de logements « raccordables sur demande » prévue dans les conventions ne garantit pas un accès rapide au très haut débit pour les habitants du territoire concerné. Un tel engagement limite la responsabilité de l'opérateur conventionné à mettre en place un point de mutualisation intermédiaire, sous la forme d'une armoire de rue distante des habitations, et à permettre un raccordement de ce point au point de branchement optique, proche de la prise terminale optique, dans un délai de six mois suite à la demande d'un utilisateur.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre commission a proposé l'insertion de cet article additionnel par l'adoption de l'amendement n° DEVDUR.11 proposé par votre rapporteur.

Cet amendement vise à inscrire dans la loi le principe du conventionnement des déploiements privés de réseau à très haut débit en fibre optique, et à renforcer son contenu.

Un conventionnement précis des déploiements dans l'ensemble de l'ancienne zone AMII est essentiel, afin de confirmer ou d'infirmer la détermination des opérateurs à déployer dans les territoires concernés. Début 2016, une grande partie de la zone d'initiative privée est encore définie sur le fondement de simples intentions d'investissement exprimées cinq ans plus tôt.

Cette incertitude place les collectivités territoriales et les citoyens dans une situation de dépendance à l'égard de la stratégie des opérateurs privés. Afin de clarifier les perspectives de déploiement dans les territoires concernés, il est indispensable pour les élus locaux de disposer d'engagements clairs, vérifiables selon des échéances précises et assortis de conséquences fortes en cas d'inexécution. L'absence éventuelle de conventionnement dans certaines parties de l'ancienne zone AMII permettra également d'actualiser les intentions des opérateurs.

Afin de donner de la visibilité aux collectivités territoriales, qui déploient des réseaux d'initiative publique en cas d'insuffisance de l'initiative privée, l'amendement prévoit **un achèvement du conventionnement des déploiements d'ici la fin de l'année 2016**. Le ministre de l'économie s'était engagé en juillet dernier à ce qu'il soit achevé à la fin de l'année 2015. Ce n'est toujours pas le cas début avril 2016, et le contenu de ces conventions est hétérogène, souvent très peu responsabilisant pour les opérateurs concernés.

Le dispositif de conventionnement proposé est donc renforcé par rapport à celui mis en place par le plan France très haut débit : l'opérateur doit s'engager sur un volume de prises raccordables et des modalités de réparations financières des collectivités territoriales en cas de carence doivent être prévues.

Il est indispensable pour les collectivités territoriales de disposer d'une réelle visibilité sur les déploiements privés pour définir les modalités financières et techniques de l'intervention publique.

Votre commission a adopté cet article additionnel.

Article 37 F

(article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques)

Renforcement du pouvoir de sanction de l'ARCEP

Objet : cet article, dont la commission des lois a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, accroît la sanction que peut prononcer l'ARCEP en cas de manquement à une obligation de couverture, et élargit le périmètre de cette obligation.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques définit les **conditions d'exercice du pouvoir de sanction de l'ARCEP** à l'encontre des exploitants de réseau et des fournisseurs de communications électroniques en cas de manquement à une de leurs obligations, notamment le processus de mise en demeure et de procédure contradictoire, ainsi que les sanctions qu'elle peut prononcer.

Parmi les sanctions que l'ARCEP peut prononcer à l'encontre de l'exploitant de réseau ou du fournisseur de services en cause, le septième alinéa du III de l'article L. 36-11 prévoit :

*une sanction pécuniaire dont le montant est proportionné à la gravité du manquement apprécié notamment au regard du nombre d'habitants ou de kilomètres carrés non couverts ou de sites non couverts, sans pouvoir excéder un **plafond** fixé à 65 € par habitant non couvert ou 1 500 € par kilomètre carré non couvert ou 40 000 € par site non ouvert lorsque la personne en cause ne s'est pas conformée à une mise en demeure portant sur le respect d'obligations de couverture de la population prévues par l'autorisation d'utilisation de fréquences qui lui a été attribuée.*

Cette sanction vise spécifiquement **le manquement à une obligation de couverture du territoire**, appréciée en termes d'habitants, de kilomètres carrés ou de sites non couverts, par rapport aux prescriptions d'une autorisation d'utilisation de fréquences.

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 37 F a été inséré en séance publique par l'adoption d'un amendement de Karine Berger, contre l'avis du Gouvernement.

Il réécrit le septième alinéa du III de l'article 37 F et procède ainsi à deux modifications :

- **les plafonds** de la sanction pécuniaire, par habitant, kilomètre carré ou site non couvert, **sont supprimés** ;
- **la notion de non-couverture est étendue** aux zones rurales dans lesquelles l'entretien, et la maintenance des matériels, logiciels et installations du réseau ne sont pas normalement assurés.

Ces deux modifications visent à **accroître le pouvoir de sanction de l'ARCEP en cas de couverture défaillante du territoire**, y compris lorsque cette défaillance résulte d'un entretien et d'une maintenance insuffisants des éléments du réseau.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur note que la suppression de tout plafond pour les sanctions prononcées par l'ARCEP en cas de manquement à une obligation de couverture est susceptible de fragiliser cette compétence, au regard du principe de légalité des peines, et pourrait caractériser une incompétence négative du législateur. Cette préoccupation est d'autant plus vive que l'article L. 36-11 du code des postes et communications électroniques fonde le pouvoir de sanction de l'ARCEP. Le précédent de la décision du Conseil constitutionnel du 5 juillet 2013, qui avait privé l'ARCEP de tout pouvoir de sanction dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, invite à faire preuve de prudence en la matière.

S'il constitue un signal clair pour la ruralité, **l'élargissement de la non-couverture aux défaillances d'entretien et de maintenance des équipements dans les zones rurales** est problématique, dès lors que la notion de zone rurale n'est pas juridiquement établie. Par ailleurs, le contrôle et le pouvoir de sanction de l'ARCEP s'exercent selon **une approche finaliste, par une obligation de résultat**, la couverture du territoire, quelle qu'en soit la cause. Il n'est pas nécessaire de créer une obligation de moyens, relative à l'entretien et à la maintenance, pour sanctionner l'absence de couverture qui résulterait d'un problème de moyens.

Votre commission a adopté l'amendement n° DEVDUR.12 proposé par votre rapporteur visant à supprimer l'ajout relatif à l'entretien et à la maintenance et à rétablir un plafonnement des sanctions pécuniaires pouvant être prononcées par l'ARCEP. Afin de conserver l'objectif d'un renforcement de la sanction encourue par les opérateurs, les plafonds ont été multipliés par deux par rapport au droit en vigueur.

Votre commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 37

(article L. 36-7 du code des postes et des communications électroniques)

Mise à disposition par l'ARCEP dans un standard ouvert réutilisable des cartes numériques de couverture du territoire

Objet : cet article, dont la commission des lois a délégué l'examen au fond à votre commission, permet à l'ARCEP de mettre à disposition du public les cartes numériques de couverture du territoire que les opérateurs mobiles sont tenus de publier en application du code des postes et des communications électroniques, ainsi que les données servant à les établir.

I. Le droit en vigueur

L'article D. 98-6-2 du code des postes et des communications électroniques précise les obligations imposées aux opérateurs de communications électroniques déclarés en application de l'article L. 33-1 du même code.

Ces opérateurs doivent notamment **rendre publiques les informations relatives à la couverture du territoire par leurs services de communications électroniques** commercialisés sur le marché de détail. Ces informations sont rendues publiques **sous forme de cartes numériques** permettant d'apprécier les zones de disponibilité de leurs services sur le territoire. Le contenu de ces cartes numériques est précisé par arrêté du ministre chargé des communications électroniques¹. Les conditions d'élaboration et de vérification de ces cartes ont été précisées par l'ARCEP².

Les décisions d'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences comprennent également des obligations spécifiques d'information du public par les opérateurs titulaires de ces autorisations.

En complément de ces obligations, l'ARCEP s'est engagée dans une démarche d'amélioration de l'information du public, par la mise en place sur son site internet d'un **observatoire sur la couverture et la qualité des services mobiles**, régulièrement mis à jour³. Alimenté par des enquêtes de terrain, cet observatoire permet aux utilisateurs de disposer d'informations complémentaires sur la couverture, la qualité des appels ou le niveau de

¹Arrêté du 15 janvier 2010 d'application de l'article D. 98-6-2 du code des postes et des communications électroniques relatif à la publication des informations sur la couverture du territoire par les services de communications électroniques.

²Décision n° 2014-0387 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 25 mars 2014 relative aux référentiels communs de mesure de la couverture en téléphonie mobile et en accès à internet en situation mobile et aux modalités de vérification de la validité des cartes de couverture publiées.

³<http://www.arcep.fr/index.php?id=13032>

débit moyen pour les différents opérateurs, selon plusieurs catégories d'espaces : zones urbaines, zones moyennement denses ou zones rurales.

II. Le projet de loi initial

L'article 37 complète l'article L. 36-7 du code des postes et des communications électroniques par un 11° prévoyant que **l'ARCEP met à disposition du public, sous forme électronique et dans un standard aisément réutilisable**, sous réserve de mentionner leurs sources, **les cartes numériques de couverture du territoire** que les opérateurs de services sont tenus de publier en application du code et des décisions prises pour son application, **ainsi que les données servant à les établir** que les opérateurs lui transmettent préalablement.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 37 n'a pas été modifié en commission.

L'article 37 a été modifié en séance par l'adoption d'un amendement de Luc Bélot, Lionel Tardy et Corinne Erhel, et d'un amendement rédactionnel du rapporteur.

Il est ainsi prévu **que le périmètre des données** mises à disposition du public et transmises au préalable par les opérateurs **est fixé par une liste de l'ARCEP**. Cette précision vise à répondre à une inquiétude des opérateurs quant à l'étendue des données ainsi diffusées, susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale et au secret des affaires. L'ingénierie des réseaux pourrait en effet être diffusée très largement, alors même qu'elle constitue le cœur de la valeur des réseaux mobiles.

IV. La position de votre commission

Votre commission est favorable à cet article, tel que modifié en séance publique à l'Assemblée nationale. La publication des cartes et des données par l'ARCEP permettra d'améliorer l'information des utilisateurs et des élus locaux, afin d'affiner la connaissance de la couverture et de la qualité de service des réseaux dans les territoires.

L'encadrement du périmètre des données diffusées, par une liste élaborée par l'ARCEP, doit permettre de limiter les impacts de cette disposition en termes de sécurité nationale et de secret des affaires. Chargée de réguler le marché des communications électroniques, l'ARCEP sera l'instance la plus à même de délimiter le champ des données pertinentes, sans porter atteinte aux données sensibles pour les opérateurs.

Votre commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article sans modification.

Article 37 bis

(article 52-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004)

Établissement d'une liste complémentaire des communes concernées par les zones blanches

Objet : cet article, dont la commission des lois a délégué l'examen au fond à votre commission, inséré en commission à l'Assemblée nationale, prévoit l'établissement d'une liste complémentaire de communes dépourvues de toute couverture en téléphonie mobile.

I. Le droit en vigueur

Le **réseau mobile de deuxième génération (2G)**, utilisant la norme GSM, a été déployé en France à partir du 25 mars 1991, date de délivrance des premières autorisations ou « licences mobiles ». En 1997, la couverture de la population atteignait déjà 85 %. L'évolution des normes, GPRS puis EDGE, a permis de diversifier les services proposés par le réseau 2G : téléphonie mobile, messages courts (SMS), multimédia... Délivrées à trois opérateurs, France Télécom, SFR et Bouygues Telecom, les autorisations nécessaires au déploiement du réseau 2G portent sur les bandes de fréquences 900 MHz et 1 800 MHz. Le débit de données sur réseau 2G est compris entre quelques dizaines et quelques centaines de Kbit/s.

Face à la persistance de portions du territoire dépourvues de couverture en réseau 2G, et donc de tout accès à la téléphonie mobile, **un programme national de résorption des « zones blanches » 2G** a été mis en place le 13 juillet 2003. Ce dispositif vise à couvrir les centres-bourgs des communes qui ne sont prises en charge par aucun des opérateurs titulaires de licences 2G.

Ce dispositif a été inscrit au niveau législatif par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. L'article 52 de cette loi prévoit l'élaboration d'une **liste nationale identifiant les communes** dont le centre-bourg est dépourvue de toute couverture mobile. Sur la base de cette liste, les opérateurs doivent transmettre un calendrier de déploiement et préciser les modalités techniques de couverture, suite à la mise à disposition des infrastructures par les collectivités territoriales.

Dans le cadre du recensement effectué sous l'égide des préfets de région, environ **3 000 communes ont été identifiées** comme non couvertes en centre-bourg. **Cette liste a été complétée en 2008, afin d'ajouter**

364 communes qui avaient été omises dans le premier recensement. La couverture de ces zones repose sur l'itinérance ou le partage des infrastructures passives (points hauts), les opérateurs installant chacun leur propre équipement actif dans cette seconde configuration.

Dans le cadre d'un **conventionnement tripartite**, le financement de la couverture a été divisé en deux phases : pour 1 937 communes, le financement des 1 258 points hauts nécessaires a bénéficié d'un soutien public (État et conseils généraux) de 44 millions d'euros, tandis que pour 1 373 communes, le financement des 976 points hauts a été entièrement pris en charge par les opérateurs privés.

Au 31 août 2015, 67 communes restaient à couvrir : 16 communes du programme initial et 51 du programme complémentaire. **L'apparent achèvement du programme masque toutefois des lacunes persistantes.** Outre les communes résiduelles dans les programmes de 2003 et de 2008, d'autres centres-bourgs ne bénéficient pas de couverture 2G : communes oubliées du recensement malgré l'actualisation de 2008, communes considérées comme couvertes tout en ne bénéficiant pas dans les faits d'une couverture effective en centre-bourg, communes pour lesquelles la couverture s'est dégradée, communes nouvelles polycentriques.

Afin d'achever la couverture des centres-bourgs en réseau 2G, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a complété la loi du 21 juin 2004 susmentionnée, par des articles 52-1 à 52-3.

L'article 52-1 permet une **actualisation du recensement des communes dont le centre-bourg n'est pas couvert en réseau 2G**, par une liste complémentaire intégrant :

- les centres-bourgs des communes qui répondent aux critères d'absence de couverture, définis à l'article 52 ;
- les anciens centres-bourgs des communes polycentriques, qui ont été créés par fusion lors des cinquante dernières années.

Il prévoit **la couverture en réseau 2G de ces centres-bourgs avant le 31 décembre 2016, et au plus tard 6 mois après la mise à disposition des infrastructures** par les collectivités territoriales.

L'article 52-2 prévoit la couverture dans les mêmes délais des zones résiduelles identifiées en application de l'article 52 et des zones que les opérateurs se sont engagés conventionnellement à couvrir dans le cadre d'un partage des réseaux.

L'article 52-3 permet de considérer comme remplies ces obligations lorsque la couverture est assurée par un réseau mobile de troisième génération (3G).

Une campagne de recensements a été menée par les opérateurs, les collectivités territoriales et les préfetures afin d'identifier les communes

concernées. Comme votre rapporteur le notait avec Hervé Maurey dans leur rapport sur la couverture numérique des territoires, **les conditions dans lesquelles ce recensement a été mené ont été vivement critiquées par les acteurs locaux**. La précipitation du recensement, l'absence d'information préalable dans certains territoires et la qualité variable des mesures ont remis en cause l'exhaustivité de la nouvelle liste, **alors même que cette disposition était présentée par le Gouvernement comme l'achèvement de la couverture mobile des centres-bourgs**.

Un premier arrêté a identifié **171 nouvelles communes rurales dépourvues en centre-bourg de toute couverture mobile**¹. Ces communes se sont ajoutées aux **67 communes résiduelles** des programmes de 2003 et 2008. Face à la contestation des élus locaux quant aux méthodes d'identification des zones blanches, un recensement complémentaire a été réalisé et un second arrêté a identifié **97 communes supplémentaires**².

II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 37 *bis* a été inséré en commission par l'adoption d'un amendement proposé par Patrice Martin-Lalande et Annie Genevard.

Il complète l'article 52-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, afin de permettre l'élaboration d'une liste complémentaire des communes situées en zone blanche 2G.

Il permet à toute commune répondant aux critères fixés, mais ne figurant pas sur la liste arrêtée en application de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, **de demander à figurer sur une liste complémentaire**, établie dans les mêmes conditions **dans un délai de six mois** à compter de la promulgation de la loi.

L'article 37 *bis* a été modifié en séance par l'adoption de deux amendements rédactionnels du rapporteur.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur est favorable à cette disposition qui permettra **d'identifier des communes supplémentaires, qui pourraient avoir été oubliées lors des recensements** menés fin 2015 et début 2016, dans une précipitation critiquée par de nombreux élus locaux.

Votre commission a adopté l'amendement n° DEVDUR.13 de votre rapporteur, visant à supprimer l'échéance imposée à l'inscription

¹ Arrêté du 5 novembre 2015 fixant la liste complémentaire des centres-bourgs de communes bénéficiant de l'extension du programme de couverture du territoire en services mobiles

² Arrêté du 8 février 2016 modifiant l'arrêté du 5 novembre 2015 fixant la liste complémentaire des centres-bourgs de communes bénéficiant de l'extension du programme de couverture du territoire en services mobiles

complémentaire de communes au programme de couverture des zones blanches. Il a semblé inopportun à votre commission d'imposer une limite de temps dans la loi, qui risquerait d'exclure des communes oubliées dans le recensement. Une commune qui répond aux critères doit pouvoir être intégrée, quel que soit le moment de cette demande, dès lors que l'objectif visé par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques est de mettre fin aux zones blanches en centre-bourg.

Votre rapporteur souligne toutefois que **la couverture du centre-bourg de ces communes ne saurait répondre à toutes les attentes des habitants dans les territoires ruraux**. Les critères utilisés pour juger de la couverture de la commune restent sommaires : est considéré comme couvert un centre-bourg dans lequel il est possible d'effectuer 50 % des appels en position extérieure, piétonne et statique, sans avoir à faire répéter l'interlocuteur, avec la présence éventuelle de perturbations mineures. Entre 5 et 7 points de mesure sont identifiés, à l'entrée et à la sortie du bourg, ainsi que dans des lieux centraux : mairie, église, place du marché, commerces. L'approche en termes de centre-bourg, qui suppose une captation dans le centre théorique de la commune, est également peu adaptée aux structures communales en hameaux avec une répartition multi-alvéolaire de l'habitat.

Les limites évidentes de cette définition de la couverture, dépassée par l'évolution des besoins et des usages, expliquent certaines incompréhensions observées dans les territoires lors du recensement. À cet égard, l'amélioration de la couverture hors centre-bourg, par le moyen d'un appel à projets visant à couvrir **800 sites prioritaires** suscite beaucoup d'attentes et doit permettre d'améliorer le maillage territorial de la couverture mobile.

Votre commission proposera à la commission des lois d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 37 bis
(article L. 33-12 du code des postes et des communications électroniques)

Mesure de la couverture mobile par des organismes extérieurs

Objet : cet article additionnel étend le pouvoir donné à l'ARCEP de faire appel à des organismes extérieurs pour vérifier le respect des obligations de couverture des opérateurs.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 33-12 du code des postes et des communications électroniques, créé par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, permet dans le cadre des obligations fixées en application des articles L. 33-1, L. 36-6 et L. 42-1 du code, **que les mesures relatives à la qualité des services et à la couverture des réseaux et des services** de communications électroniques, à leur traitement et à leur certification **soient réalisées, sous le contrôle de l'ARCEP, par des organismes indépendants** choisis par l'autorité et dont les frais sont financés et versés directement par les opérateurs concernés.

Cette disposition vise à **renforcer les mesures** de vérification des obligations des opérateurs, et à **externaliser la réalisation de ces campagnes de mesures** afin de permettre à l'ARCEP de concentrer ses ressources sur d'autres sujets de régulation.

La loi du 6 août 2015 susmentionnée a également modifié plusieurs articles de loi afin d'améliorer la couverture mobile des zones rurales, créant ainsi de nouvelles obligations pour les opérateurs :

- **la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique**, ayant inscrit au niveau législatif la couverture des centres-bourgs, a été complétée par les articles 52-1 à 52-3, afin de compléter la liste des communes recensées et de prévoir leur couverture par un réseau mobile de deuxième génération avant le 31 décembre 2016, et au plus tard six mois après la mise à disposition effective des infrastructures passives par les collectivités territoriales ;
- **la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie**, ayant inscrit au niveau législatif le principe d'une mutualisation des réseaux mobiles pour la couverture des communes rurales, a été complétée par les articles 119-1 et 119-2, afin de prévoir la couverture des communes ainsi identifiées par un réseau mobile de troisième génération au plus tard le 30 juin 2017 ;
- **l'article L. 34-8-5 a été inséré au sein du code des postes et des communications électroniques**, afin de prévoir les conditions dans lesquelles la couverture de zones hors centre-bourg dépourvues de tout service mobile est assurée, dans le cadre d'un conventionnement entre l'Etat, les collectivités territoriales et les opérateurs privés, donnant naissance à des obligations individuelles pour ces derniers.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre commission a proposé l'insertion de cet article additionnel par l'adoption de l'amendement n° DEVDUR.14 proposé par votre rapporteur.

Cet amendement vise à **étendre aux centres-bourgs et aux sites hors centre-bourg le pouvoir donné à l'ARCEP de faire appel à des organismes extérieurs** choisis par elle afin de réaliser des mesures de vérification des obligations de couverture. Cette disposition permettra de renforcer le contrôle des obligations incombant aux opérateurs, et de mieux suivre l'amélioration de la couverture résultant des programmes mis en place en 2015 par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Votre commission a adopté cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 37 bis

(article L. 42-2 du code des postes et des communications électroniques)

Obligation de couverture de la population et du territoire des communes dans les licences mobiles

Objet : cet article additionnel prévoit l'introduction dans les licences mobiles d'obligations de déploiement permettant un niveau élevé de couverture de la population et du territoire de chaque commune.

I. Le droit en vigueur

Les autorisations d'utilisation de fréquences pour l'établissement et l'exploitation d'un réseau radioélectrique ouvert au public sont assorties d'obligations de déploiement sur le territoire national. Ces prescriptions, proposées par l'ARCEP au ministre chargé des communications électroniques, visent notamment à assurer une couverture homogène du territoire national, afin de compenser les différences de densité qui compromettent l'incitation des opérateurs à déployer dans les zones peu denses.

Les autorisations d'utilisation de fréquences attribuées pour la diffusion de réseaux mobiles comportent des prescriptions de déploiement variables selon les bandes de fréquences concernées. Ces obligations peuvent être déclinées à **plusieurs échelles**, et certaines d'entre elles concernent la couverture des **réseaux de transport**.

L'article L. 42-2 du code des postes et des communications électroniques a été complété par la loi n° 2015-1267 du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre, afin de prévoir que, s'agissant des fréquences utilisées précédemment pour la diffusion de la télévision numérique terrestre, *« les obligations de déploiement tiennent prioritairement compte des impératifs d'aménagement numérique du territoire »*.

La **bande de fréquences 700 MHz**, libérée par la réorganisation des fréquences utilisées pour la diffusion de la télévision numérique terrestre (TNT), est la dernière ayant fait l'objet d'une procédure d'attribution d'utilisations de fréquences pour l'établissement d'un réseau mobile de quatrième génération, mais également dans la perspective du déploiement d'un réseau de cinquième génération. Les obligations de déploiement visent différents objectifs de couverture, échelonnés dans le temps :








- la couverture de la population métropolitaine ;
- la couverture de la population de chaque département métropolitain ;
- la couverture de la population d'une zone de déploiement prioritaire¹, et d'un sous-ensemble constitué du centre-bourg des communes relevant du programme « zones blanches » ;
- la couverture des axes routiers prioritaires² ;
- la couverture du réseau ferré régional³ au niveau national et au niveau régional.

¹ La zone de déploiement prioritaire regroupe 63 % du territoire et 18 % de la population, notamment les communes dont le centre-bourg est concerné par le programme « zones blanches ».

² Les axes routiers prioritaires sont constitués des autoroutes, des axes routiers principaux reliant au sein de chaque département le chef-lieu de département (préfecture) aux chefs-lieux d'arrondissements (sous-préfectures), et des tronçons de routes sur lesquels circulent en moyenne annuelle au moins cinq mille véhicules par jour.

³ Le réseau ferré régional est constitué des lignes ferroviaires, dans leur partie non souterraine, où circulent : des trains express régionaux (TER) dans les régions métropolitaines hors l'Île de France et la Corse, des trains du réseau express régional (RER – lignes A, B, C, D, E,) d'Île de France, ainsi que du réseau Transilien (lignes H, J, K, L, N, P, R, U) d'Île de France, et des trains du réseau des chemins de fer de la Corse.

**SYNTHÈSE DES OBLIGATIONS DE COUVERTURE
POUR LA BANDE 700 MHz**

Annexe 2 – Les obligations de couverture			
Obligation	17 janvier 2022	17 janvier 2027	T ₁ + 15 ans (fin 2030)
 Population métropolitaine		98%	99,6%
 Axes routiers prioritaires			100%
 Population de chaque département métropolitain		90%	95%
 Population de la zone de « déploiement prioritaire » (18% de la population, 63% du territoire)	50%	92%	97,7%
 Centres-bourgs du programme « Zones Blanches » (1% de la population, 3300 centres-bourgs)		100%	
 Réseau ferré régional : couverture au niveau national	60%	80%	90%
 Réseau ferré régional : couverture dans chaque région		60%	80%

T₁ = date d'attribution des fréquences

Source : ARCEP

Les obligations de déploiement inscrites dans les autorisations d'utilisation de fréquences sont structurantes pour la couverture progressivement mise en place par les opérateurs titulaires de ces autorisations. Cet instrument permet à l'Etat de fixer *ex ante* les conditions d'une couverture homogène du territoire national, afin de tendre vers une couverture intégrale.

La mise en place de programmes « zones blanches » vise à répondre *a posteriori* aux limites des obligations de déploiement ou aux défaillances non sanctionnées des opérateurs privés. De tels programmes sont toutefois coûteux pour les finances publiques, complexes à mettre en œuvre, et souvent à l'origine d'incompréhensions dans les territoires ruraux, dès lors que la définition de la couverture visée ne correspond pas nécessairement aux attentes des habitants et à l'évolution des usages.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre commission a proposé l'insertion de cet article additionnel par l'adoption de l'amendement n° DEVDUR.15 proposé par votre rapporteur.

Cet amendement vise à prévoir des obligations permettant d'assurer un niveau élevé de couverture à l'échelon des communes, lors du renouvellement ou de l'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences pour le déploiement de réseaux mobiles, ou lors d'une nouvelle répartition d'autorisations déjà attribuées, suite à une opération de concentration entre opérateurs titulaires.

À ce jour, les défaillances de la couverture à l'échelle communale sont traitées dans le cadre de programmes « zones blanches » *ad hoc*, qui se limitent à une couverture du centre-bourg. Malgré l'utilité de tels programmes, la couverture des centres-bourgs ne répond pas pleinement aux difficultés des habitants, et intervient toujours en décalage par rapport à l'évolution des usages. Ces programmes sont coûteux, complexes à mettre en œuvre et parfois mal interprétés par les habitants et les élus locaux. La couverture de 800 sites prioritaires dans les prochaines années ne remédiera que partiellement aux lacunes de la couverture mobile.

Ces programmes publics viennent résoudre *a posteriori* certaines limites des obligations de déploiement imposées aux opérateurs dans les autorisations d'utilisation de fréquences. Les autorisations n'ont pas prévu des obligations de couverture permettant d'assurer qu'une part significative de la population et du territoire de chaque commune soit couverte grâce aux fréquences concernées, au-delà des seuls centres-bourgs. Ces failles recréent à chaque procédure d'attribution de licences mobiles les conditions d'un futur programme « zones blanches ».

Cet amendement prévoit donc **l'insertion d'obligations de déploiement permettant d'assurer un niveau élevé de couverture de la population et du territoire de chaque commune.** Les obligations pertinentes pour atteindre cet objectif seront proposées par l'ARCEP au ministre chargé des communications électroniques. Afin de ne pas remettre en cause les autorisations d'utilisation de fréquences en vigueur, de telles obligations seraient insérées dans trois situations : lors du renouvellement d'autorisations d'utilisation de fréquences, lors de l'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences nouvellement affectées aux réseaux mobiles, lors d'une nouvelle répartition d'autorisations d'utilisation de fréquences faisant suite à une opération de concentration entre opérateurs de communications électroniques. Dans ce dernier cas, l'accès à davantage de blocs de fréquences pour un nombre réduit de titulaires justifie un renforcement des obligations de déploiement.

Votre commission a adopté cet article additionnel.

Article 38

(article L. 2125-10 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques)

Redevance pour occupation ou utilisation du domaine public des fréquences radioélectrique

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, modifie les paramètres pris en compte lors de la fixation des redevances pour l'utilisation du domaine public hertzien.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 2124-26 du code général des collectivités publiques dispose que **l'utilisation, par les titulaires d'autorisation, de fréquences radioélectriques disponibles sur le territoire de la République, constitue un mode d'occupation privatif du domaine public de l'Etat**. La rareté des fréquences radio et l'intérêt général associé à leur utilisation fondent l'intégration des fréquences radio au domaine public.

À titre général, l'article L. 2125-1 prévoit que toute occupation ou utilisation du domaine public de l'Etat donne lieu au paiement d'une redevance. L'article L. 2125-3 précise que **la redevance tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation**.

L'article L. 41-1 du code des postes et des communications électroniques **soumet à autorisation administrative l'utilisation de fréquences radio** « *en vue d'assurer soit l'émission, soit à la fois l'émission et la réception de signaux peut être soumise à autorisation administrative lorsque cela est nécessaire pour éviter les brouillages préjudiciables, assurer la qualité technique du service, préserver l'efficacité de l'utilisation des fréquences radioélectriques ou pour réaliser l'un des objectifs d'intérêt général mentionnés à l'article L. 32-1 et au III de l'article L. 42* ».

La délivrance d'**autorisations d'utilisation de fréquences** (AUF) constitue le principal instrument de gestion du spectre radio. Afin d'obtenir les AUF nécessaires à l'établissement d'un réseau radioélectrique ouvert au public – également appelées « licences mobiles » – les opérateurs sont tenus de verser une redevance annuelle. Ils doivent également verser un montant fixe, lorsque l'attribution des AUF s'appuie sur un mécanisme d'enchères. Ainsi, lors de la procédure de réaffectation de la bande 700 MHz de l'audiovisuel vers la téléphonie mobile, l'ARCEP a annoncé le 17 novembre 2015 que l'Etat percevrait 2,79 milliards d'euros de recettes au titre de la part fixe de la redevance versée par les opérateurs lauréats.

Les redevances annuelles et fixes dues par les opérateurs pour l'utilisation des différentes bandes de fréquences sont définies par le décret n° 2007-1532 du 24 octobre 2007 relatif aux redevances d'utilisation des fréquences radioélectriques dues par les titulaires d'autorisations d'utilisation de fréquences délivrées par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, modifié à chaque nouvelle procédure d'attribution d'AUF.

Le cadre européen permet par ailleurs à un Etat de **modifier les conditions d'utilisation des ressources radio en cours de validité d'une AUF**. La directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques prévoit en effet : *« Les États membres veillent à ce que les droits, les conditions et les procédures applicables aux autorisations générales, aux droits d'utilisation ou aux droits de mettre en place des ressources ne puissent être modifiés que dans des cas objectivement justifiés et dans des proportions raisonnables. »*

LA GESTION DES FRÉQUENCES RADIO

Le spectre radiofréquence

Le spectre radiofréquence est une ressource rare. En effet, une fréquence donnée (exprimée en Hertz ou Hz) ne peut porter qu'une seule onde transmettant un signal intelligible, à un instant et dans un lieu donnés. À l'inverse, plusieurs signaux radio peuvent cohabiter en même temps et sur un même espace sans interférences si leurs fréquences sont différentes. Le spectre radio utilisé par les technologies de transmission radio s'étend de quelques hertz à 300 gigahertz. Toutes les applications radio (télévision, radiophonie, téléphonie mobile, réseau internet sans fil, usage militaire, communication avec les satellites) doivent **cohabiter dans cet intervalle clos et inextensible**.

La **valeur des différentes fréquences radio n'est pas identique**. Plus la fréquence radio est basse, plus la portée des ondes est élevée, et mieux elles traversent les obstacles. Plus la fréquence radio est haute, plus la vitesse de transmission de l'information est élevée, car les variations de signal sont plus nombreuses sur une même période. En prenant en compte ces caractéristiques, **les fréquences permettant de concilier portée et vitesse de transmission sont celles de l'ordre de quelques centaines à quelques milliers de MHz**. C'est cette concentration sur le spectre qui en fait une ressource rare. Ces fréquences offrent les meilleures conditions techniques et économiques pour le déploiement de grands réseaux visant une couverture nationale.

La gestion du spectre radio

Le spectre radio fait partie du domaine public, et est géré par des organismes qui veillent à la bonne répartition de l'utilisation des fréquences, et au respect des règles d'usage du spectre (type d'utilisation, limitation de la puissance, localisation des stations). Cette gestion permet d'assurer une bonne cohabitation entre les différents émetteurs d'ondes radio.

L'Agence nationale des fréquences radio (ANFR) attribue des portions du spectre radio, aussi appelées **bandes de fréquences**, à différentes autorités : l'ARCEP pour les communications électroniques, le CSA pour l'audiovisuel, le Ministère de la défense, l'Aviation civile. Ces autorités, affectataires de bandes de fréquences, peuvent utiliser ces fréquences pour leurs besoins propres, ou les attribuer à d'autres utilisateurs. Le cas échéant, elles peuvent « découper » ces bandes de fréquences en blocs plus réduits. Ces autorités fixent également des normes réglementaires pour les équipements émettant des ondes radio.

L'ARCEP est chargée de la gestion des bandes de fréquences ouvertes au secteur des télécommunications. Elle **attribue des autorisations d'utilisation** de ces bandes à différentes entités, comme les opérateurs, et fixe les règles d'utilisation des fréquences concernées.

Les règles d'utilisation des fréquences radio font également l'objet d'une harmonisation au niveau international et au niveau européen, afin de faciliter la commercialisation des équipements, et d'éviter les interférences aux frontières.

L'attribution des autorisations d'utilisation de fréquences par l'ARCEP

Une autorisation porte sur **une bande, c'est-à-dire un intervalle de fréquences radio**, et non une fréquence précise. L'autorisation peut être limitée à un bloc de fréquences au sein de la bande concernée¹. Plusieurs méthodes d'attribution des autorisations d'émettre existent, selon les bandes de fréquences :

- La méthode des **bandes libres** permet à tous d'émettre, sous certaines conditions et le plus souvent avec une puissance du signal limitée. Cette méthode est utilisée pour les bandes 2,4 et 5 GHz dédiées au Wi-Fi.

- La méthode dite « **au fil de l'eau** » est utilisée en situation de non-rareté, pour les fréquences relativement peu demandées. Elle consiste à délivrer des autorisations au fur et à mesure des demandes.

- La méthode des **appels à candidatures** est utilisée en situation de rareté, pour les fréquences dont la quantité disponible est inférieure à la demande. Cette méthode est utilisée pour les licences de téléphonie mobile (2G, 3G, 4G), ainsi que pour la bande 3,5 GHz dédiée au WiMax.

Pour la méthode des appels à candidatures, le choix final repose sur la somme proposée par les candidats, leur capacité financière, leurs engagements de couverture du territoire et les services qu'ils prévoient de proposer.

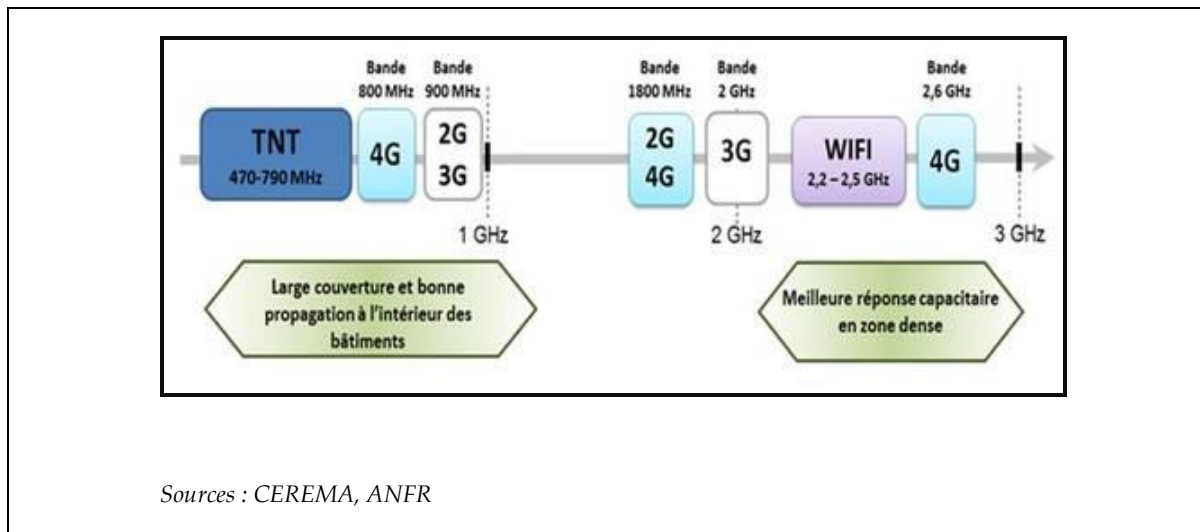
Les licences de téléphonie mobile concernent l'utilisation des bandes de fréquences suivantes :

La 2G utilise les bandes 900 et 1 800 MHz.

La 3G utilise les bandes 1 900 et 2 100 MHz.

La 4G utilise à ce jour les bandes 700, 800, 1800 et 2 600 MHz.

¹Ainsi la bande 800 MHz utilisée pour la 4G s'étend de 790 à 862 MHz, et a été attribuée par blocs de 10 MHz aux différents opérateurs ayant remporté l'appel à candidatures.



Initialement affectée aux réseaux mobiles de deuxième génération (2G), la bande 1 800 MHz a fait l'objet en 2013 d'une décision de l'ARCEP visant à lever cette restriction et à rendre technologiquement neutres ces fréquences (« *refarming* »), afin de faciliter leur utilisation pour la diffusion de réseaux mobiles de nouvelles générations¹. Compte tenu de cette levée des restrictions technologiques, permettant d'élargir les utilisations de la bande 1 800, un décret fut adopté afin de modifier le montant de la redevance due au titre des AUF sur cette bande². La part fixe de cette redevance était multipliée par six : 3 231 euros par kHz alloué, contre 571 euros précédemment.

Dans le cadre d'un recours formé par Bouygues Télécom contre cette augmentation de la redevance, jugée disproportionnée, le Conseil d'Etat a décidé en décembre 2014 d'annuler pour excès de pouvoir le décret de 2013 modifiant cette redevance³. Sans remettre en cause le principe de la redevance, ni celui de son rehaussement, le Conseil d'Etat a considéré que le Gouvernement était fondé à augmenter les redevances, à condition de ne pas les fixer à un niveau qui serait manifestement disproportionné. Il a notamment jugé que le Gouvernement avait commis deux erreurs de raisonnement dans la détermination de cette redevance : sur la durée pertinente pour l'évaluation de la valeur économique des fréquences, et sur la prise en compte des contraintes d'utilisation de ces fréquences, partagées entre 2G et 3G.

¹ Décision n° 2013-0514 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 4 avril 2013 modifiant la décision n° 2009-0838 autorisant la société Bouygues Telecom à utiliser des fréquences dans les bandes 900 MHz et 1 800 MHz pour établir et exploiter un réseau radioélectrique ouvert au public

² Décret n° 2013-238 du 22 mars 2013 modifiant le décret n° 2007-1532 du 24 octobre 2007 relatif aux redevances d'utilisation des fréquences radioélectriques dues par les titulaires d'autorisations d'utilisation de fréquences délivrées par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes

³ CE, 29 décembre 2014, société Bouygues Télécom

II. Le projet de loi initial

L'article 38 complète le chapitre V du titre II du livre I^{er} de la deuxième partie du CGPPP par une section 4 intitulée : « *Dispositions particulières aux services de communications électroniques utilisant le domaine public hertzien* ». Elle comporte un article unique L. 2125-10.

Le premier alinéa prévoit que **la redevance due par un opérateur** de communications électroniques, pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public des fréquences radioélectriques, **tient compte, d'une part, des avantages de toute nature** procurés au titulaire de l'autorisation eu égard à l'utilisation à laquelle ces fréquences sont destinées, **d'autre part, de l'objectif d'utilisation et de gestion efficaces** des fréquences radioélectriques.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, cette disposition vise à **sécuriser la détermination par l'Etat des redevances d'occupation des fréquences radio** : « *une lecture trop littérale de l'arrêt du Conseil d'Etat de 2014 ne permettrait plus à l'État de fixer des redevances incitant les opérateurs mobiles à couvrir le plus vite possible le territoire avec les technologies les plus modernes. Aussi, pour tirer les conséquences de cet arrêt, il est nécessaire de compléter le CGPPP afin de permettre au Gouvernement de fixer des montants de redevances qui favorisent la couverture du territoire, le déploiement des technologies les plus efficaces et garantissent ainsi la bonne utilisation des ressources rares que sont les fréquences radioélectriques.* »

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'Etat a admis que la fixation des redevances d'occupation du domaine public hertzien puisse tenir compte non seulement des avantages de toute nature procurés à l'occupant, mais également de l'objectif d'utilisation et de gestion efficaces des fréquences radioélectriques. Il a toutefois rappelé que **la valeur intrinsèque du patrimoine hertzien et des avantages procurés** au titulaire d'une autorisation d'occupation **devait demeurer le principal paramètre pris en compte.**

Le deuxième alinéa prévoit que **l'utilisation de fréquences radioélectriques qui n'ont pas été spécifiquement assignées à leur utilisateur ne donne pas lieu à redevance.** Cette disposition vise à inscrire dans la loi un principe de gratuité pour l'utilisation des fréquences libres d'usage.

Le troisième alinéa prévoit que **l'utilisation des fréquences radioélectriques autorisées à des fins exclusivement expérimentales peut ne pas donner lieu au paiement d'une redevance.** Sans imposer une gratuité systématique, cette disposition vise à faciliter l'utilisation des fréquences radio à titre expérimental, en vue de stimuler l'innovation.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 38 a été modifié en commission par l'adoption d'un amendement rédactionnel du rapporteur.

L'article 38 n'a pas été modifié en séance.

IV. La position de votre commission

Votre commission est favorable à cette disposition, qui vise à sécuriser la détermination des redevances dues par les opérateurs pour l'utilisation des fréquences radioélectriques. L'article permet également de faciliter l'innovation en permettant une utilisation gratuite de fréquences aux fins d'expérimentation.

Votre commission a adopté l'amendement n° DEVDUR.16 proposé par votre rapporteur, afin de prévoir la prise en compte de l'objectif d'aménagement du territoire lors de la détermination de la redevance due par les opérateurs pour l'utilisation des fréquences radio. En effet, les technologies radio seront indispensables dans certains territoires ruraux pour assurer la couverture intégrale en très haut débit fixe, en complément des technologies filaires, compte tenu des coûts à moyen terme d'un déploiement intégral de la fibre optique. Des travaux sont en cours à cette fin sur les bandes 3,6 et 2,5 GHz. Il sera alors pertinent de tenir compte de l'objectif d'aménagement du territoire, afin de moduler la redevance exigée pour l'utilisation des fréquences concernées.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 38

(article L. 2125-11 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques)

Redevance d'occupation du domaine public routier par les opérateurs de réseaux de communications électroniques

Objet : cet article additionnel modifie les paramètres pris en compte pour fixer la redevance due par les opérateurs de réseaux de communications électroniques pour l'occupation du domaine public routier.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 47 du code des postes et des communications électroniques **permet aux exploitants de réseaux de communications électroniques ouverts au public d'occuper le domaine public routier**, en y implantant des ouvrages, dès lors que cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation.

L'occupation du domaine routier fait l'objet d'une permission de voirie, délivrée par l'autorité compétente, suivant la nature de la voie empruntée. Elle donne lieu à **versement de redevances dues à la collectivité publique concernée** pour l'occupation de son domaine public dans le respect du principe d'égalité entre tous les opérateurs.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de l'article, notamment le **montant maximum de la redevance**.

L'article R. 20-51 précise que le montant des redevances tient compte de la durée de l'occupation, de la valeur locative de l'emplacement occupé et des avantages matériels, économiques, juridiques et opérationnels qu'en tire le permissionnaire. Il permet au gestionnaire du domaine public de fixer un montant de redevance inférieur pour les fourreaux non occupés par rapport à celui fixé pour les fourreaux occupés.

L'article R. 20-52 prévoit que le montant annuel des redevances ne peut excéder, par kilomètre et par artère, **300 euros pour les autoroutes et 30 euros pour le reste de la voirie routière**.

II. Le dispositif adopté par votre commission

Votre commission a inséré cet article additionnel par l'adoption de l'amendement n° DEVDUR.17 proposé par votre rapporteur.

Cet amendement vise à permettre une modulation des redevances pour l'occupation du domaine public routier par des réseaux de communications électroniques en tenant compte non seulement des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation, mais également d'un **objectif d'utilisation et de gestion efficaces** de ce domaine.

À ce jour, les redevances sont plafonnées à un niveau qui ne reflète pas la rareté du domaine public routier. Il est ainsi parfois plus avantageux pour un opérateur occupant le domaine public de maintenir les infrastructures occupées par des câbles inutilisés que de les retirer. Cette situation nuit à une gestion efficace du domaine public et limite la possibilité pour d'autres opérateurs d'avoir recours à ces infrastructures d'accueil afin d'y déployer des réseaux de nouvelle génération.

L'objectif de cet amendement est d'**optimiser l'utilisation des infrastructures d'accueil pour faciliter le déploiement opérationnel de la fibre optique**, et d'**améliorer la valorisation du domaine public routier**.

Votre commission a adopté cet article additionnel.

Article 39

(articles L. 35, L. 35-7 [rétabli], L. 36-11, L. 47, L. 48 et L. 50 [rétabli] du code des postes et des communications électroniques)

Obligations liées à la fourniture du service universel téléphonique et conditions d'entretien des abords des réseaux de communications électroniques

Objet : cet article, dont votre commission s'est saisie pour avis, vise à renforcer les obligations de l'opérateur chargé du service universel et à préciser les conditions d'entretien des abords des réseaux de communications électroniques.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques définit les composantes du **service universel des communications électroniques**, dans le respect de la directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques.

La **composante fixe du service universel** est définie à l'article L. 35-1 :

*Un raccordement à un réseau fixe ouvert au public et un service téléphonique de qualité à un prix abordable. Ce raccordement au réseau permet l'acheminement des communications téléphoniques, des communications par télécopie et des communications de données à des débits suffisants pour **permettre l'accès à Internet**, en provenance ou à destination des points d'abonnement, ainsi que l'acheminement gratuit des appels d'urgence.*

L'article L. 35-2 prévoit que la **désignation de l'opérateur chargé de fournir des prestations de service universel sur l'ensemble du territoire** par le ministre chargé des communications électroniques intervient à l'issue d'un appel à candidatures portant sur les conditions techniques et financières ainsi que, le cas échéant, le coût net de fourniture de ces prestations. Les obligations de l'opérateur concerné, notamment en matière de qualité de service, sont définies par un **cahier des charges** annexé à

l'arrête de désignation. **Orange** a été désigné en octobre 2013 pour fournir la composante fixe du service universel sur une période de trois ans¹.

Ces dernières années, de nombreux élus locaux et habitants de territoires ruraux ont fait état d'une **dégradation de la qualité du service téléphonique, du fait d'un manque d'entretien du réseau téléphonique, et de ses abords**, constaté à l'occasion d'épisodes climatiques d'une intensité inhabituelle (chutes de neige importantes, fort vent) avec un délai de réparation jugé excessif.

Orange est le principal opérateur concerné, en tant que prestataire de la composante téléphonique du **service universel**. **Propriétaire de la majorité du réseau de cuivre**, les enjeux d'entretien des abords des réseaux de communications électroniques le concernent également en premier lieu. Ces deux dimensions sont directement liées, dès lors que l'entretien des abords du réseau de cuivre conditionne la capacité d'Orange à assurer la fourniture du service universel, pour 32,5 millions de lignes.

Dans ce contexte, une **enquête administrative** a été lancée par l'ARCEP en mai 2014, compte tenu de décalages observés entre la qualité de service constatée et les prescriptions du cahier des charges du service universel². Orange a annoncé le 28 novembre 2014 un plan d'amélioration de la qualité des services offerts sur ses réseaux fixes, par un renforcement des moyens consacrés aux interventions préventives et curatives.

Afin d'apporter une réponse législative à ces difficultés pour les territoires ruraux affectés, **une proposition de loi n° 2467 d'André Chassaigne** et plusieurs de ses collègues relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques, a été déposée à l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014.

II. Le projet de loi initial

L'article 39 reprend une partie des dispositions de la **proposition de loi d'André Chassaigne adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 7 mai 2015**. Il regroupe ainsi des dispositions relatives à la fourniture du service universel et des dispositions relatives à l'entretien des abords des réseaux de communications électroniques, identifiées au sein de la proposition de loi dans deux chapitres distincts.

¹ Arrêté du 31 octobre 2013 portant désignation de l'opérateur chargé de fournir les prestations « raccordement » et « service téléphonique » de la composante du service universel prévue au 1° de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques.

² Décision n° 2014 - 0627 – RDPI de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 27 mai 2014 portant ouverture en application de l'article L. 32-4 du code des postes et des communications électroniques d'une enquête administrative concernant la société Orange relative à la qualité de service des prestations de service universel

- **Dispositions relatives à la fourniture du service universel**

Le chapitre III du titre Ier du livre II du même code est complété par un article L. 35-7 composé de deux alinéas.

Le premier alinéa impose à la personne chargée de fournir la composante fixe du service universel de **remettre à l'ARCEP un rapport présentant un état des lieux détaillé de son réseau fixe**, au plus tard trois mois avant l'expiration de la période pour laquelle elle a été chargée de fournir cette composante. Ce rapport doit comporter une analyse, à l'échelle de l'arrondissement, de l'état du réseau lorsque ne sont pas remplies les obligations, notamment de qualité, prévues par le cahier des charges.

Le second alinéa prévoit que l'ARCEP communique aux collectivités territoriales et à leurs groupements concernés tout ou partie du rapport, à leur demande, sauf si cette divulgation est susceptible de porter atteinte au secret des affaires, au secret commercial ou au secret statistique.

Le premier alinéa de l'article L. 36-11 est modifié afin de **permettre à un maire de saisir l'ARCEP** en vue de sanctionner les manquements des exploitants de réseau et des fournisseurs de services de communications électroniques. Bien que cette faculté vise prioritairement le respect des obligations relatives au réseau téléphonique, elle s'applique à toute obligation d'un opérateur de réseau ou de services.

Le III de l'article L. 36-11 est complété par un alinéa additionnel, afin de **créer une sanction pécuniaire à disposition de l'ARCEP, spécifique à l'opérateur chargé de fournir une composante du service universel** et ne s'étant pas conformé à une mise en demeure portant sur le respect d'obligations liées à cette activité. Le montant de cette sanction, proportionné à la gravité du manquement et aux avantages qui en sont tirés, ne peut excéder 5 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, taux porté à 10 % en cas de nouvelle violation de la même obligation. À défaut d'activité permettant de déterminer un tel plafond, le montant de la sanction ne peut excéder 150 000 euros, porté à 375 000 euros en cas de nouvelle violation de la même obligation.

- **Dispositions relatives à l'entretien des abords des réseaux**

L'article L. 35 du code est complété par un alinéa prévoyant que **l'entretien des réseaux** assurant des services fixes de communications électroniques ouverts au public **et de leurs abords**, en vue de garantir la permanence, la qualité et la disponibilité des réseaux et du service, **est d'utilité publique**.

L'article L. 47 du code est complété par plusieurs références aux travaux d'entretien des abords des réseaux, afin de prévoir leur conformité aux règlements de voirie, et leur intégration à l'accord entre l'opérateur de ce

réseau et l'autre occupant du domaine dans le cas où le réseau s'appuie sur des installations existantes.

Le premier alinéa de l'article L. 48 du code est complété afin de **permettre que la servitude de passage sur les propriétés privées**, prévue à l'article L. 45-9, **soit également instituée afin d'assurer l'entretien des équipements des réseaux, ainsi que les opérations d'entretien des abords** des réseaux ouverts au public, telles que le débroussaillage, la coupe d'herbe, l'élagage et l'abattage.

Le huitième alinéa du même article est complété afin d'intégrer l'entretien des installations et les opérations d'entretien des abords au dispositif permettant au président du tribunal de grande instance d'autoriser l'introduction des agents des exploitants autorisés dans les propriétés privées, à défaut d'accord amiable ou de convention conclue entre le propriétaire et l'exploitant.

Un article L. 50 est inséré, afin de **définir la responsabilité de l'entretien des abords** des réseaux de communications électroniques ouverts au public, telles que le débroussaillage, la coupe d'herbe, l'élagage et l'abattage.

Le I prévoit, à titre général, que les opérations d'entretien sont accomplies par le propriétaire du terrain, le fermier ou leurs représentants. Cette responsabilité s'impose, que la propriété concernée soit riveraine ou non du domaine public. Les opérations ont pour but de prévenir l'endommagement des équipements du réseau et l'interruption du service. En vue de ces opérations, l'exploitant du réseau concerné est tenu de proposer au propriétaire ou au fermier concerné **l'établissement d'une convention**. Sur le domaine public, la réalisation des coupes est régie par la convention prévue à l'article L. 46¹ ou par la permission de voirie prévue à l'article L. 47².

Par dérogation à ce principe général, les opérations d'entretien sont accomplies par l'exploitant du réseau concerné dans deux configurations :

- lorsque le propriétaire du terrain, le fermier ou leurs représentants ne sont pas identifiés ;
- lorsque l'exploitant et le propriétaire du terrain, le fermier ou leurs représentants en ont convenu ainsi par convention, **notamment**

¹L'article L. 46 prévoit que autorités concessionnaires ou gestionnaires du domaine public non routier donnent accès à des exploitants de réseaux de communications électroniques sous la forme de convention, dans toute la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation ou avec les capacités disponibles.

² L'article L.47 prévoit les exploitants de réseaux ouverts au public peuvent occuper le domaine public routier, en y implantant des ouvrages dans la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation. Cette occupation du domaine routier fait l'objet d'une permission de voirie.

lorsque les coûts exposés par ces opérations sont particulièrement élevés pour ces derniers.

Le II vise à définir les conditions d'entretien en cas de défaillance du propriétaire du terrain, du fermier ou de leurs représentants. Les opérations d'entretien sont alors accomplies **par l'exploitant du réseau concerné, aux frais du propriétaire** du terrain, du fermier ou de leurs représentants. L'exécution des travaux est alors précédée d'une notification aux intéressés et au maire de la commune concernée. L'introduction des agents de l'exploitant est effectuée dans les conditions prévues au huitième alinéa de l'article L. 48, modifié par le présent article 39.

Le III permet au maire de la commune concernée d'intervenir afin de résoudre une telle défaillance. Lorsque l'entretien des abords des équipements du réseau n'est pas assuré dans des conditions permettant de prévenir leur endommagement ou les risques d'interruption du service, le maire peut **mettre en demeure** l'exploitant d'y procéder. À l'issue d'un délai d'un mois, le maire peut, au nom de l'Etat, et après information du propriétaire concerné, **faire procéder lui-même à ces opérations aux frais de l'exploitant**, dans le respect des règles régissant les interventions des exploitants.

Par rapport à la proposition de loi déposée par André Chassaigne, l'article 39 **ne met plus prioritairement l'entretien des abords à la charge de l'exploitant du réseau.** Cette responsabilité incombe d'abord au propriétaire du terrain ou au fermier, et ses conditions doivent être précisées dans le cadre d'une convention. Des **dérogations** à ce principe sont toutefois introduites, afin de tenir compte de situations particulières, compromettant la capacité du propriétaire à assurer cet entretien.

Le dispositif prévoit plusieurs niveaux successifs de responsabilité, visant à inciter les propriétaires et les exploitants de réseaux à se concerter quant aux conditions de l'entretien. Sauf cas dérogatoire, l'entretien des abords incombe aux propriétaires des terrains concernés. En cas de défaillance, cet entretien incombe à l'exploitant du réseau, aux frais du propriétaire défaillant. Finalement, si l'exploitant est lui-même défaillant, le maire pourra procéder à l'entretien aux frais de cet exploitant.

III. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 39 a été modifié en commission par l'adoption de six amendements, dont quatre amendements rédactionnels du rapporteur.

Un amendement proposé par Patrice Martin-Lalande et Annie Genevard prévoit que le ministre chargé des communications électroniques est également destinataire du rapport élaboré par l'opérateur

chargé du service universel, dès lors qu'il est responsable de la désignation de cet opérateur à chaque appel à candidatures.

Un amendement proposé par Corinne Erhel ajoute une **nouvelle dérogation au principe selon lequel la réalisation des opérations d'entretien des abords relève du propriétaire** du terrain concerné. Ces opérations sont accomplies par l'opérateur exploitant le réseau lorsque leur réalisation présente des **difficultés techniques ou pratiques** de nature à porter atteinte à la sécurité ou à l'intégrité des réseaux.

L'article 39 a été modifié en séance par l'adoption de quatre amendements.

Un amendement proposé par André Chassaigne prévoit que l'analyse de l'état du réseau, intégré au rapport de l'opérateur chargé du service universel lorsque ne sont pas remplies certaines de ses obligations, **est élaborée à l'échelle du département**, plutôt qu'à celle de l'arrondissement, afin de simplifier le traitement des informations.

Deux amendements identiques, proposés par Jean Launay et Philippe Gosselin, **élargissent à toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités la possibilité de saisir l'ARCEP** pour constater des manquements de la part des exploitants de réseau et des fournisseurs de services de communications électroniques.

Un amendement proposé par André Chassaigne **modifie la procédure de mise en demeure déclenchée par le maire, décomposée en trois étapes**. Dans un premier temps, le maire met en demeure le propriétaire du terrain de procéder à l'entretien des abords dans un délai de 15 jours, en informant l'exploitant concerné. Dans un second temps, si cette mise en demeure reste infructueuse, le maire peut notifier le constat de carence du propriétaire à l'exploitant aux fins qu'il procède lui-même aux travaux, en application du II de l'article L. 50, dans un délai de 15 jours. Enfin, si cette notification à l'exploitant reste elle-même infructueuse, le maire peut alors faire procéder lui-même à ces opérations aux frais de l'exploitant, dans le respect des règles régissant les interventions des exploitants.

IV. La position de votre commission

Votre commission est favorable à un renforcement des obligations incombant à l'opérateur chargé d'assurer la fourniture de la composante fixe du service universel. L'élaboration d'un rapport détaillé sur le réseau fixe utilisé est un outil d'information utile à l'Etat et aux collectivités territoriales pour le suivi de l'état du réseau téléphonique. La création d'une sanction spécifique à l'opérateur chargé de fournir cette prestation permettra de renforcer la qualité du service apporté et d'imposer un entretien plus régulier du réseau.

Votre rapporteur note que les dispositions relatives à l'entretien des abords viennent formaliser des opérations qui auraient dû être clarifiées précédemment, lors de l'installation des infrastructures du réseau téléphonique, en particulier sur le domaine privé. Si la mise en place d'un cadre législatif spécifique permettra de prévenir l'endommagement des réseaux de communications électroniques, la prise en charge des opérations d'entretien par les propriétaires privés est susceptible d'engendrer des contentieux relatifs aux conditions d'implantation des réseaux. L'ambiguïté sur la prise en charge financière de l'entretien des abords dans la convention et l'enchaînement des responsabilités successives en cas de défaillance conduisent à un dispositif techniquement complexe et peu équitable pour les propriétaires privés.

Votre commission a adopté l'amendement n° DEVDUR.18 proposé par votre rapporteur, prévoyant la prise en charge financière des opérations d'entretien des abords par les exploitants des réseaux concernés, sauf si les parties en conviennent autrement par convention. Cette modification permet de revenir à l'esprit de la proposition de loi adoptée à l'Assemblée nationale, dont s'inspire l'article 39 du présent projet de loi et qui proposait de mettre explicitement à la charge des opérateurs la réalisation et la prise en charge financière de ces opérations d'entretien.

Votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du mercredi 5 avril 2016, la commission a examiné le rapport pour avis sur le projet de loi n° 325 (2015-2016), pour une République numérique.

M. Hervé Maurey, président. – Nous examinons aujourd’hui le projet de loi pour une République numérique, adopté par l’Assemblée nationale le 26 janvier. La commission des lois nous a délégué l’examen au fond des articles 36 *bis*, 37 B, 37 E, 37 F, 37 et 37 *bis* ; notre commission s’est également saisie pour avis de huit autres articles. Patrick Chaize, notre rapporteur, et moi-même avons fait en novembre dernier 17 propositions dans un rapport sur le sujet de l’aménagement numérique du territoire. Nous avons aujourd’hui l’opportunité – l’aubaine, si je puis dire – de faire passer des idées chères à tous les membres de la commission, quel que soit leur groupe politique.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Dans la société de l’information, l’utilisation du numérique est devenue une composante essentielle de la vie individuelle et collective, dont l’importance ne peut que croître. En abolissant les distances géographiques, les technologies numériques créent des opportunités de développement formidables pour nos territoires et permettent un renouvellement profond des politiques publiques locales et nationales. Mais cela suppose un accès de qualité aux réseaux, sans quoi le numérique devient au contraire un problème supplémentaire pour les habitants, en particulier en zone rurale. L’aménagement numérique du territoire doit garantir qu’il soit un outil au service de l’égalité des territoires et non la source de nouvelles fractures, qu’il s’agisse du réseau fixe ou mobile. À cette fin, l’intervention publique doit souvent compenser, compléter ou corriger l’initiative privée, afin d’assurer une couverture homogène de tous les territoires malgré les différences de densité.

Je m’inscris dans la continuité directe du rapport sur la couverture numérique du territoire, adopté en novembre 2015 par notre commission dans le cadre d’un groupe de travail spécifique, dont j’avais eu l’honneur d’être co-rapporteur avec le président de notre commission. Ayant observé une progression globale du très haut débit fixe – avec des écarts significatifs entre les territoires – nous avons fait part de notre inquiétude sur le respect des engagements de déploiement des opérateurs privés, le financement des réseaux construits par les collectivités territoriales et l’arrivée des opérateurs privés sur ces réseaux publics pour fournir des services aux utilisateurs.

Nous regrettons la persistance de communes non couvertes par les réseaux de deuxième génération de téléphonie mobile, le nombre important de territoires dépourvus de couverture 3G, et le risque élevé de manquement de certains opérateurs à leurs obligations de couverture en matière de 4G.

Deux priorités ont, dans ce contexte, guidé mon travail sur le projet de loi : l'accélération du déploiement des réseaux fixes pour le très haut débit et le renforcement de la couverture mobile. Mes amendements poursuivent le même but : apporter les réseaux de communications électroniques les plus modernes à nos concitoyens, le plus vite possible, quel que soit leur lieu de vie.

Avec cinq articles seulement, l'aménagement numérique du territoire était le parent pauvre du texte initial ; le texte transmis par l'Assemblée nationale en comporte désormais treize. Je me félicite que certaines de nos recommandations aient été intégrées, comme les syndicats de syndicats, le renforcement du calendrier du dispositif de zone fibrée, la facilitation du déploiement de la fibre optique dans les immeubles et sur les infrastructures existantes, la diffusion en *open data* des cartes de couverture ou encore le recensement des zones blanches.

Notre commission s'est saisie de 14 des 99 articles du texte : 8 sont examinés pour avis et 6 au fond, dans le cadre d'une délégation de la commission des lois. L'article 4 *bis* - différent des autres articles que nous examinons - prévoit que le cahier des charges des éco-organismes comporte des dispositions encourageant l'ouverture des données relatives aux déchets. Il reprend un ajout du Sénat en première lecture à la loi sur la croissance et l'activité, censuré par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif. Je ne vous proposerai pas d'amendement sur cette disposition, qui me semble équilibrée et permettra d'élaborer pour chaque filière des dispositions proportionnées en matière d'*open data*.

L'article 35 inscrit dans le code des postes et des communications électroniques l'existence des stratégies de développement des usages et services numériques ou SDUS(N), comme volets des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique. Je suis favorable à une planification des usages et des services cohérente avec celle déjà mise en place pour les réseaux. Il est essentiel que les collectivités territoriales s'emparent de ces sujets stratégiques pour la vie locale de demain dans bien des domaines comme l'e-santé, l'accès à la culture, le tourisme, le développement économique, l'administration électronique, ou encore la gestion de l'énergie... Je vous proposerai qu'un document de cadrage soit élaboré au niveau national, présentant des orientations stratégiques et un guide méthodologique pour les stratégies territoriales. Je vous proposerai également un amendement de suppression du dernier alinéa de l'article 35, qui entraîne une confusion entre infrastructures et usages, et nuit à la lisibilité du portage des schémas d'aménagement numérique.

L'article 36 permet la création de syndicats mixtes de syndicats mixtes ouverts (SMO). Des syndicats existants, créés à l'échelon départemental ou supra-départemental pourront ainsi établir des réseaux d'initiative publique (RIP) et constituer ensemble un syndicat mixte de plus grande taille, chargé de l'exploitation et de la commercialisation de ces réseaux afin d'atteindre une taille critique plus favorable pour attirer les opérateurs commerciaux. Le texte, très verrouillé, de l'Assemblée nationale prévoit une fusion forcée de tous les syndicats dans un délai réduit. Je vous proposerai de revenir à la version initiale de l'article.

L'article 36 *bis*, qui nous est délégué au fond, impose une échéance à l'élaboration du décret définissant les conditions d'obtention du statut de zone fibrée. Introduit à mon initiative dans la loi croissance et activité, ce statut comporte des mesures favorisant la transition technologique du cuivre vers la fibre optique. Je vous proposerai un amendement afin de renforcer le rôle de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep).

L'article 37 A, qui nous est délégué au fond, permet aux collectivités territoriales de bénéficier des attributions du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) pour leurs dépenses réalisées en vue de déployer des infrastructures passives, c'est-à-dire des pylônes, dans le cadre de l'extension de la couverture mobile. Il est rédigé dans des termes identiques à ceux d'un amendement que j'avais déposé à la loi de finances pour 2016. Je me félicite que le Gouvernement ait changé d'avis sur la question.

L'article 37 B, qui nous est également délégué au fond, étend le périmètre de la servitude de passage pouvant être accordée au bénéfice d'un réseau de communications électroniques sur une propriété privée. Je vous proposerai d'étendre le dispositif aux droits de passage établis par voie conventionnelle sur ces propriétés. C'est un article technique, mais dont la portée opérationnelle accélèrera le déploiement sur le terrain.

L'article 37 C encadre mieux les possibilités d'opposition d'un syndicat de copropriétaires au déploiement de la fibre optique dans les parties communes d'un immeuble collectif. J'y suis favorable : les motifs d'opposition des propriétaires doivent être maîtrisés, si l'on veut qu'ils n'aillent pas à l'encontre des intérêts des occupants.

L'article 37 D répartit le bénéfice du suramortissement mis en place par la loi de finances rectificative pour 2015 entre l'opérateur chargé du déploiement et les opérateurs qui cofinancent ce déploiement, par l'acquisition de droits d'usage sur le réseau concerné, afin de tenir compte de la dynamique de cofinancement entre opérateurs sur de nombreux réseaux. Là encore, le Sénat a joué un rôle décisif, car cette disposition avait été défendue par notre collègue Pierre Camani lors de la discussion budgétaire, pour être finalement reprise par le Gouvernement dans le présent texte.

L'article 37 E, qui nous est délégué au fond, s'oppose à la stratégie dite d'écrémage, par laquelle certains opérateurs ayant leur propre réseau sur les parties les plus rentables d'une zone demandent à bénéficier d'un lissage tarifaire sur l'ensemble de celle-ci pour accéder au réseau d'un autre opérateur qui la couvre en intégralité. Si les opérateurs peuvent ainsi maximiser leurs revenus et minimiser leurs coûts, cette stratégie fragilise considérablement l'équilibre économique, et donc les incitations du second opérateur. L'article l'encourage à réserver le bénéfice de la péréquation tarifaire aux seuls opérateurs qui ne déploient pas un réseau concurrent sur la zone concernée. Je vous proposerai de moduler le principe de complétude imposée aux déploiements en fibre optique dans le temps et en fonction des coûts, afin d'imposer des obligations plus proportionnées aux réseaux d'initiative publique en zone rurale.

L'article 37 F, également délégué au fond à notre commission, renforce la sanction pécuniaire prononcée par l'Arcep en cas de manquement à une obligation de couverture, en ajoutant un élément relatif à l'entretien et à la maintenance en zone rurale. Je vous proposerai un amendement pour le sécuriser.

L'article 37, délégué à notre commission, prévoit la mise à disposition du public par l'Arcep des cartes de couverture que les opérateurs sont tenus de publier, ainsi que des données ayant servi à les établir. Cet article améliore l'information des utilisateurs mais également des collectivités territoriales et facilitera la confrontation des cartes de couverture des opérateurs avec la réalité de l'utilisation au quotidien. La rédaction actuelle me semble équilibrée.

L'article 37 *bis*, le dernier des articles dont l'examen au fond nous est délégué, prévoit l'identification de nouvelles communes dont le centre-bourg est en zone blanche dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, pour remédier aux problèmes d'information et de méthodologie constatés dans de nombreux territoires lors des recensements effectués en 2015. Je vous proposerai de supprimer l'échéance de six mois, pour que toute commune qui répond aux critères soit prise en compte, quelle que soit la date de sa demande.

L'article 38 sécurise juridiquement la valorisation du domaine public hertzien par l'État. Il précise que les fréquences libres sont par principe gratuites d'utilisation, et facilite l'utilisation à titre gratuit de fréquences à des fins expérimentales, en vue de stimuler l'innovation. Je vous proposerai un amendement prévoyant la prise en compte de l'objectif d'aménagement du territoire pour la fixation de la redevance, car les technologies radio seront indispensables dans les territoires ruraux afin d'achever la couverture en très haut débit, en complément des technologies filaires.

L'article 39 renforce les obligations incombant au prestataire de la composante téléphonique du service universel et précise les règles

d'entretien des abords des réseaux de communications électroniques. Il reprend une proposition de loi du député André Chassaigne, à une modification problématique près : l'entretien des abords est à la charge des propriétaires. Je vous proposerai de revenir à l'esprit de la proposition de loi, en les mettant à la charge des exploitants de réseau plutôt que de solliciter les propriétaires privés, sauf s'ils en conviennent autrement par convention.

Je vous proposerai enfin des amendements créant des articles additionnels sur les thèmes suivants : création d'une contribution de solidarité numérique pour financer le déploiement des infrastructures et le soutien aux usages numériques ; facilitation de l'accès aux infrastructures d'accueil des réseaux de distribution électrique pour accélérer le déploiement de la fibre ; valorisation efficace de l'occupation du domaine public routier par les réseaux de communications électroniques, afin d'optimiser cette utilisation ; inscription dans la loi du conventionnement des déploiements privés de réseaux en fibre optique, avec une échéance à fin 2016 ; encadrement d'une éventuelle fusion entre opérateurs exigeant des engagements pour qu'ils fournissent des services sur les réseaux d'initiative publique ; extension à la couverture des centres-bourgs et des sites hors centre-bourg de la faculté donnée à l'Arcep de faire appel à des organismes extérieurs pour vérifier le respect des obligations des opérateurs ; inscription d'une obligation de couverture significative de la population et du territoire de chaque commune dans les licences mobiles ; renforcement du rôle de la commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques (CSSPPCE) en lui confiant une mission de suivi de la couverture numérique des territoires.

Nous partageons tous le même objectif : renforcer l'accès au numérique partout en France, sans qu'aucun citoyen ne soit exclu. J'ai abordé le texte transmis au Sénat dans un esprit constructif et transpartisan. Je ne doute pas qu'à l'issue de nos discussions, le texte ressortira significativement enrichi en vue d'assurer la couverture numérique de tous nos territoires.

M. Hervé Maurey, président. – Je n'en doute pas non plus.

M. Pierre Camani. – Bravo au rapporteur pour son exposé clair et précis sur un sujet qui, pour être très technique, n'en est pas moins extrêmement important. Ce texte est une chance – je vois que des présidents de conseils départementaux ruraux dans cette salle hochent la tête. Les amendements proposés par le rapporteur sont pour la plupart positifs. Le financement du plan France très haut débit est assuré par le Gouvernement à hauteur de 3 milliards d'euros avec le déploiement des réseaux d'initiative publique. Seuls, trois départements n'ont pas encore finalisé leur schéma départemental qui reste en cours. Dans mon département, le déploiement de la fibre optique devrait commencer à la fin 2016.

Nous sommes d'accord sur la majorité de vos amendements, mais nous nous abstenons sur d'autres en attendant la séance. C'est le cas par exemple de celui créant une contribution de solidarité numérique, qui n'est plus d'actualité avec l'engagement financier de l'État. Si les décaissements se font attendre, ce n'est pas de son fait, mais parce que les projets ne sont pas suffisamment avancés.

Nous n'avons pu commencer à consulter les amendements que tardivement – je sais que c'est toujours ainsi lorsque nous nous saisissons pour avis. Nous nous abstenons donc sur certains amendements pour prendre le temps de la réflexion.

M. Ronan Dantec. – Un maire m'en parlait hier soir, la fracture numérique est de plus en plus perçue comme un symbole douloureux du désaménagement du territoire. Jusqu'à présent, chacun comprenait que la mutation technologique ne pouvait se faire partout en même temps. Aujourd'hui, tous savent que des territoires seront en grande difficulté économique, ce qui provoque un sentiment d'abandon, d'impatience. C'est une première loi sur le sujet, et je sais que la solution n'est pas évidente. Nous devons néanmoins être prescriptifs sur les pénalités. L'échec du rapprochement entre Orange et Bouygues signifie-t-il la fin de la guerre des prix ? Quelles recettes peuvent-elles être affectées à l'aménagement du territoire ?

Les enjeux sont comparables à ceux de l'électrification de la France rurale au début du XX^{ème} siècle. Certains territoires voient passer la fibre, mais ne sont pas connectés. C'est une course contre la montre que le législateur ne peut pas perdre.

Mme Évelyne Didier. – Nous étions en séance pour les questions d'actualité au Gouvernement ; nous n'avons pas pu examiner posément les amendements. Je ne veux donc pas me prononcer définitivement.

Un *smartphone* est devenu un bien de première nécessité ; bien des gens préféreraient se priver de nourriture, plutôt qu'être déconnectés, ce qui est vécu comme le *summum* de l'inégalité. Pour communiquer entre les membres d'une même famille – sans parler des copains pour les jeunes – la connexion est devenue fondamentale.

J'entends le débat sur le financement étatique suffisant ou non et la possibilité d'une taxe. Ce que je sais, c'est qu'il y a suffisamment de bénéfices dans le secteur pour que l'on puisse dégager des fonds à réinvestir – qui généreraient d'ailleurs davantage de bénéfices pour les opérateurs ; car plus ils ont de clients, et plus ils en font. Ils doivent donc participer. Le Gouvernement fait un effort – tant mieux.

Nous devons fixer comme principe la fibre optique à l'habitant. Je vois souvent des immeubles, parfaits en ce qui concerne l'énergie, l'assainissement, les compteurs d'eau et d'électricité, mais sans fibre : nous sommes bien incapables d'imposer le raccordement lors de la construction

de l'immeuble, alors même que la fibre passe devant l'immeuble. Le promoteur fait le minimum, bien sûr, mais rien d'autre si les futurs propriétaires n'y pensent pas.

Mme Annick Billon. – Bravo au rapporteur pour avis. Je souhaiterais que la commission reçoive en audition Emmanuel Roux, récemment nommé au Conseil national du numérique, et qui m'a affirmé que la fibre était une solution dépassée, l'avenir étant désormais à la 3G et à la 4G : en investissant des millions dans cette technologie, vous n'allez faire que réaliser le business plan d'Orange et des opérateurs, m'a-t-il dit...

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Nous pouvons être rassurés par le financement budgétaire de la fibre optique non pour 3 milliards d'euros, mais pour 2,3 milliards : le grand emprunt fournit 900 millions d'euros et le budget 1,4 milliard. Aujourd'hui, ces sommes ne sont qu'en autorisations d'engagement ; il n'y a rien en crédits de paiement ! C'est la mission très haut débit qui le dit : au deuxième semestre 2016, il n'y a plus de crédits. Sur le papier, l'ambition est partagée par tout le monde, mais mieux vaut tenir que courir. La contribution de solidarité numérique reposerait sur ses premiers bénéficiaires, les opérateurs, qui sont aujourd'hui dispensés de financer les investissements...

Mme Évelyne Didier. – Hélas !

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Ce choix a été fait en son temps et il faut l'assumer.

Mme Évelyne Didier. – Je ne l'assume pas.

M. Pierre Camani. – Ce fut le choix d'un certain gouvernement.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Ce choix fut reconduit par les autres.

Mme Évelyne Didier. – C'est bien vrai.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – La logique est la même que pour les éco-organismes. Ce sont les utilisateurs qui financent le réseau ; c'est à cela que servait le fonds d'amortissement des charges d'électrification, avec un effet de péréquation plus important, puisque les communes urbaines versaient une participation plus importante que les communes rurales. La temporalité des deux phénomènes n'est cependant pas la même : si l'électrification a pris un siècle, le très haut débit doit être accessible partout en dix ans. D'où le sentiment d'abandon des territoires ruraux. Nous vivons une révolution sociétale qu'il nous faut anticiper.

Il faut effectivement être exigeants avec les opérateurs et fermes dans les sanctions ; des dispositions du texte vont dans ce sens en aidant l'Arcep à agir au regard du vrai ressenti des utilisateurs de mobiles. Madame Didier, vous parlez du *summum* de l'inégalité ; vous avez raison. Madame Billon, le débat sur la fibre peut nous occuper pendant des jours, des mois,

des années. Un fait est établi : la fibre reste le seul support à ne pas avoir atteint ses limites.

M. Jean-Jacques Filleul. – Absolument.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Ce n'est pas le cas de l'hertzien, ni du cuivre. Ce qui limite les capacités de la fibre, ce sont les équipements à chaque extrémité, qui envoient de la lumière, et dont nous augmentons les capacités chaque jour. Un jour, nous parviendrons à utiliser toutes les couleurs du spectre, ce qui démultipliera les possibilités. La technologie est maîtrisée : nous l'utilisons depuis des dizaines d'années dans les câbles sous-marins. Sa nouveauté réside dans son utilisation pour des réseaux locaux. La 3G et la 4G sont des solutions de mobilité et de complément.

M. Hervé Maurey, président. – En 2011, j'ai rédigé un rapport dont le titre était « Passer des paroles aux actes ». Profitons de ce texte pour le faire. Il reprend des dispositions avancées par le Sénat, dans sa proposition de loi de 2012 ou des amendements au projet de loi de finances de divers groupes politiques, malheureusement jugés irrecevables par la commission des finances.

En matière de téléphonie mobile, la qualité de la connexion se dégrade dans certaines communes, les installations inchangées devant faire face à des utilisateurs et à des usages de plus en plus nombreux. On ne capte plus là où, autrefois, on captait très bien. La situation empire, quelles que soient les mesures prises par le Gouvernement.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – L'obligation de raccorder les immeubles figure dans le statut de zone fibrée : les nouvelles constructions ne doivent plus utiliser le cuivre, mais uniquement la fibre.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 35

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° DEVDUR.1 prévoit l'élaboration par l'État d'un document de cadrage pour les stratégies de développement des usages et services numériques. Rien n'est prévu dans l'article 35 à ce sujet, et ce manque d'accompagnement par l'État rend la tâche difficile pour les collectivités. Il serait également souhaitable qu'une démarche d'appels à projets financés par l'État soit mise en place, sur le modèle du subventionnement apporté par le plan France très haut débit pour les réseaux.

L'amendement n° DEVDUR.1 est adopté.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° DEVDUR.2 supprime l'alinéa 3 qui entretient la confusion en introduisant

la notion de complétude dans un article qui porte essentiellement sur les usages.

L'amendement n° DEVDUR.2 est adopté.

Article 36

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Au niveau régional, les syndicats mixtes ouverts (SMO) sont un outil intéressant pour la commercialisation des réseaux ; localement, ils servent au développement des infrastructures. Il n'est pas souhaitable de verrouiller le dispositif en rendant obligatoire la fusion des SMO à partir de 2019 et la création d'un SMO de SMO unique en 2022. Mon amendement n° DEVDUR.3 supprime l'obligation de fusionner et repousse la date butoir pour la création du SMO de SMO de deux ans, au 31 décembre 2021.

L'amendement n° DEVDUR.3 est adopté.

Article 36 bis

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – La commission des lois nous a délégué l'examen de cet article au fond. Le statut de zone fibrée avait été intégré dans la loi Macron grâce à un amendement que j'avais déposé. Je propose dans mon amendement n° DEVDUR.4 d'ajuster la répartition des responsabilités entre l'État et l'Arcep. D'une part, l'État est juge et partie avec un opérateur important. D'autre part, l'Arcep et l'État risquent d'avoir des visions discordantes. On gagnera en transparence et en clarté à placer l'Arcep au centre du processus, à la fois pour la définition des conditions d'attribution du statut de zone fibrée et pour la régulation. Mon amendement maintient le calendrier prévu pour la définition de la zone fibrée, avec la date butoir du 1er décembre 2016, tout en prévoyant un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi pour déterminer le cahier des charges lié à l'attribution du statut.

L'amendement n° DEVDUR.4 est adopté.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – L'amendement n° COM-184 est satisfait par le précédent. Demande de retrait.

M. Pierre Camani. – Je le retire.

L'amendement n° COM-184 est retiré.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 36 bis ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 36 bis

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° DEVDUR.5 confie à la Commission supérieure du service public et des

communications électroniques (CSSPPCE) une fonction de suivi du plan France très haut débit.

L'amendement n° DEVDUR.5 est adopté.

Article additionnel avant l'article 37 B

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° DEVDUR.6 crée une contribution de solidarité numérique sur les abonnements fixes et mobiles de communications électroniques, d'un montant de 75 centimes par mois, soit une recette de 600 millions d'euros par an. On garantirait ainsi dans le temps les recettes nécessaires pour financer le déploiement du réseau.

Mme Évelyne Didier. – Je m'abstiens pour l'instant.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je suis contre.

L'amendement n° DEVDUR.6 est adopté.

Article 37 B

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – La commission des lois nous a délégué l'examen de cet article au fond. Mon amendement n° DEVDUR.7 étend aux installations mises en place dans le cadre de droits de passage définis par convention la possibilité d'instaurer une servitude de passage pour la fibre optique. On facilitera ainsi le déploiement des réseaux fibre sur les réseaux de communications électroniques existants.

L'amendement n° DEVDUR.7 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 37 B ainsi modifié.

Article 37 E

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – La commission des lois nous a délégué l'examen de cet article au fond. Mon amendement n° DEVDUR.8 donne à l'Arcep la possibilité d'ajuster l'obligation de complétude imposée aux déploiements de réseaux en fibre optique. Dans certains secteurs, en milieu rural, un hameau ou une ferme, par exemple, les habitants n'ont pas besoin d'avoir accès au très haut débit, et ne demandent pas d'être raccordés à la fibre. Il faut bien sûr prévoir les investissements et les équipements nécessaires pour les raccorder le cas échéant, sans imposer cependant aucun délai. Le raccordement pourra se faire sur demande.

M. Benoît Huré. – On amène la fibre au cœur du hameau.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Oui, mais sans couvrir les 300 ou 500 derniers mètres dans le cas d'une ferme isolée. On amène la fibre à proximité, mais pas juste devant la ferme.

M. Pierre Camani. – Le déploiement se fera-t-il dans le cadre des réseaux d’initiative publique ? Dans le cas d’une ferme isolée, les solutions de raccordement alternatives ne se réaliseront peut-être jamais. Cela coûterait moins cher d’utiliser les réseaux d’électricité.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – L’idée n’est pas de reculer, mais de rendre la démarche plus pragmatique. Il s’agit d’éviter d’imposer au monde rural des investissements qui ne servent à rien.

Mme Nelly Tocqueville. – Cela signifie que si le coût est trop élevé, on ne déploiera pas la fibre dans certains secteurs ?

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Non, car ce ne serait pas conforme aux directives de l’Arcep. Cependant, il serait dommage de tirer 500 mètres de câble là où on n’en fera pas usage avant dix ans. Mieux vaut privilégier un secteur où l’utilisation sera immédiate. En revanche, il faut prévoir une solution technique pour que l’opérateur soit en mesure d’opérer un raccordement sur demande.

M. Rémy Pointereau. – Qui paiera le raccordement sur les 500 derniers mètres ?

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Le RIP fera un investissement décalé, car il est soumis à l’obligation réglementaire de faire de la complétude, c’est-à-dire de déployer le réseau partout.

M. Pierre Camani. – En cinq ans.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – La collectivité a en charge le déploiement du réseau sur l’ensemble du territoire. Elle a tout à gagner à repousser de quelques années un certain nombre d’investissements.

M. Rémy Pointereau. – Le même problème s’était posé il y a quelques années pour l’adduction d’eau. Certaines exploitations ont retardé l’installation du réseau, car elles croyaient pouvoir fonctionner avec leur forage. Quand elles ont voulu s’y raccorder par la suite, il a fallu allonger quelques milliers de francs.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous voterons pour cet amendement.

L’amendement n° DEVDUR.8 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d’adopter l’article 37 E ainsi modifié.

Articles additionnels après l’article 37 E

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° DEVDUR.9 favorise l’accès aux infrastructures d’accueil du réseau de distribution d’électricité pour les opérateurs de communications électroniques.

L’amendement n° DEVDUR.9 est adopté.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Le mariage entre Orange et Bouygues Telecom n’aura pas lieu. Il reste à en tirer les enseignements. En cas de concentration des opérateurs, les collectivités doivent être consultées et pouvoir négocier. Les projets de fusion sont l’occasion de redistribuer les cartes entre tous les opérateurs. Il faut éviter que cela se fasse aux dépens des collectivités. Grâce à mon amendement n° DEVDUR.10, on pourra imposer aux opérateurs de devenir clients des RIP, tout en diminuant la concurrence, notamment celle des opérateurs privés.

M. Pierre Camani. – Nous nous abstenons, car il faut regarder cela de plus près.

Mme Évelyne Didier. – Abstention, également, pour nous donner le temps d’expertiser ce que vous proposez.

L’amendement n° DEVDUR.10 est adopté.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Le ministre de l’Économie, M. Macron, s’est engagé en juillet dernier à ce que toutes les conventions de déploiement de réseau soient signées entre les collectivités et les opérateurs privés à la fin de l’année 2015. Force est de constater que ce n’est pas le cas et qu’un certain nombre de conventions qui ont été signées sont parfaitement vides. Mon amendement n° DEVDUR.11 renforce le contenu de ces conventions et responsabilise les opérateurs concernés en termes de délais et de contraintes. Il prévoit également un achèvement du conventionnement des déploiements d’ici la fin de l’année 2016. C’est d’autant plus important qu’une disposition européenne indique que les investissements devaient se faire sur trois ans dans la zone d’appel à manifestation d’intention d’investissement (AMII). La France a prévu large, car c’est en 2020 que les conventions devraient être toutes signées.

Mme Évelyne Didier. – Vous avez dit le bon mot, monsieur le rapporteur : elles « devraient » être signées. Les obligations sans sanction n’ont pas grand effet. Il faudrait au moins forcer la main, ou inciter lourdement au respect des délais.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – En cas de dérapage, la collectivité pourra reprendre la main.

Mme Évelyne Didier. – Elle devra payer ?

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Pas forcément. Elle pourra repasser de nouvelles conventions, y compris avec d’autres opérateurs. Dans le cadre de la commission de concertation du plan France très haut débit, on a examiné le cas de la métropole européenne de Lille, où il y a eu un constat de carence avec SFR. La métropole a repassé des conventions plus contraignantes et en y inscrivant des pénalités.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous nous abstenons.

L’amendement n° DEVDUR.11 est adopté.

Article 37 F

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – La commission des lois nous a délégué l'examen de cet article au fond. Mon amendement n° DEVDUR.12 rétablit le plafond pour la sanction de couverture que l'Arcep peut prononcer à l'encontre des opérateurs pour manquement à une obligation de couverture. L'Arcep ne peut juger que sur les résultats et pas sur les moyens. Le déplafonnement des sanctions encourues fragilise le dispositif.

L'amendement n° DEVDUR.12 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 37 F ainsi modifié.

Article 37

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – La commission des lois nous a délégué l'examen de cet article au fond. L'amendement n° COM-185 modifie les informations figurant sur les cartes de couverture par les réseaux mobiles, en ajoutant des éléments relatifs aux débits montants et descendants. En téléphonie mobile, les débits dépendent du *smartphone* que l'on utilise et pas de l'antenne. On ne peut pas raisonner en termes de débit montant ou descendant dans ce domaine. Demande de retrait ou avis défavorable.

M. Pierre Camani. – Je retire mon amendement.

L'amendement n° COM-185 est retiré.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 37 sans modification.

Articles additionnels après l'article 37

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Je demande le retrait des amendements identiques n°s COM-31, COM-93, COM-121, COM-138 et COM-136 qui sont des demandes de rapport.

M. Jean-François Longeot. – Je retire l'amendement n° COM-31.

L'amendement n° COM-31 est retiré.

La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter les amendements identiques n°s COM-93, COM-121, COM-138 et COM-136.

Article 37 bis

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – La commission des lois nous a délégué l'examen de cet article au fond. Mon amendement n° DEVDUR.13 supprime l'échéance imposée au nouveau recensement des

communes dont les centres-bourg sont en zone blanche. L'objectif est de supprimer ces zones blanches. Nous n'avons pas besoin de date butoir.

M. Jean-Jacques Filleul. – Le ministère de l'Économie a publié la liste des zones blanches en centre-bourg. Le Gouvernement s'était engagé à les supprimer d'ici le 1er janvier 2017.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Le recensement s'est fait de manière hétérogène. Certaines communes risquent de rester en zone blanche.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous vous suivons.

L'amendement n° DEVDUR.13 est adopté.

La commission proposera à la commission des lois d'adopter l'article 37 bis ainsi modifié.

Articles additionnels après l'article 37 bis

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° DEVDUR.14 étend à la couverture des centres-bourgs et des sites hors centre-bourg la faculté pour l'Arcep de faire appel à des organismes indépendants pour réaliser des mesures de vérification de la couverture, financées par les opérateurs. Cette disposition permettra de mieux contrôler le respect par les opérateurs de leurs obligations, et de vérifier la progression effective de la couverture dans le cadre des programmes lancés par le Gouvernement en 2015.

L'amendement n° DEVDUR.14 est adopté.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Mon amendement n° DEVDUR.15 prévoit l'élaboration d'obligations de déploiement à l'échelle des communes pour assurer un niveau élevé de couverture de la population et du territoire à cet échelon. Les défaillances de la couverture à l'échelle communale sont systématiquement traitées dans le cadre de programmes zones blanches ad hoc, qui se limitent à une couverture du centre-bourg. Ces programmes sont coûteux, complexes à mettre en œuvre et parfois mal interprétés par les habitants et les élus locaux. Ils viennent résoudre a posteriori les faiblesses des obligations de déploiement imposées aux opérateurs dans les autorisations d'utilisation de fréquences. Ces failles recréent à chaque procédure d'attribution de licences mobiles les conditions d'un futur programme zones blanches, qui ne permet pas de compenser les limites des obligations initiales. Les obligations prévues par mon amendement seraient insérées lors du renouvellement d'autorisations d'utilisation de fréquences, lors de l'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences nouvellement affectées aux réseaux mobiles, et lors d'une nouvelle répartition d'autorisations d'utilisation de fréquences faisant suite à une opération de concentration entre opérateurs de communications électroniques.

L'amendement n° DEVDUR.15 est adopté.

Division additionnelle avant l'article 38

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Les amendements identiques n^{os} COM-7 et COM-24 sont satisfaits par l'amendement précédent.

La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter les amendements identiques n^{os} COM-7 et COM-24.

Article 38

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Les technologies radios seront indispensables pour assurer la complétude de la couverture. L'amendement n° DEVDUR.16 prévoit une prise en compte par l'État de cet objectif pour moduler la redevance.

L'amendement n° DEVDUR.16 est adopté.

Articles additionnels après l'article 38

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Actuellement, la redevance pour occupation du domaine public est la même, que les tubes souterrains soient utilisés ou non, ce qui incite les opérateurs à ne pas déposer leurs câbles inutilisés. L'amendement n° DEVDUR.17 prévoit une modulation.

L'amendement n° DEVDUR.17 est adopté.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Les amendements identiques n^{os} COM-33, COM-95, COM-140 et COM-338, ainsi que les amendements identiques n^{os} COM-34, COM-96, COM-141 et COM-339 prévoient des rapports. Retrait.

L'amendement n° COM-33 est retiré, ainsi que l'amendement n° COM-34.

La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter les amendements identiques n^{os} COM-95, COM-140 et COM-338, non plus que les amendements identiques n^{os} COM-96, COM-141 et COM-339.

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Les amendements identiques n^{os} COM-35, COM-97, COM-142 et COM-340 ne demandent pas un rapport, mais la création d'un groupe de travail identique à celui qui avait été créé en 2012 – et qui ne s'est jamais réuni... Préférons le concret à une réflexion trop abstraite. Retrait.

L'amendement n° COM-35 est retiré.

La commission proposera à la commission des lois de ne pas adopter les amendements identiques n^{os} COM-97, COM-142 et COM-340.

Article 39

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – L'amendement n° DEVDUR.18 prévoit que l'élagage des abords des réseaux n'est pas à la charge des propriétaires mais à celle des opérateurs, revenant à l'idée de bon sens d'André Chassaigne. Le texte actuel prévoit que si le propriétaire ne fait rien, c'est le maire ou, à défaut, l'opérateur qui s'en charge – ce n'est pas très clair. Préférons la simplicité.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Qui est responsable en cas d'utilisation des réseaux électriques ?

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – L'opérateur – donc ERDF la plupart du temps. Il y a une convention tripartite entre ce dernier, l'opérateur de télécommunications et la collectivité, et le coût de cette charge est intégré dans la redevance.

M. Jean-François Mayet. – Et lorsqu'on utilise le réseau du téléphone ?

M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis. – Rien n'est prévu pour l'instant. Avec mon amendement, ce sera cadré.

L'amendement n° DEVDUR.18 est adopté.

M. Hervé Maurey, président. – Merci à notre rapporteur pour avis.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 2 mars 2016 :

- *Numericable-SFR* : **MM. Jérôme Yomtov**, secrétaire général, et **Thomas Puijalon**, responsable des relations institutionnelles de Numéricable-SFR ;

- *Fédération française des telecoms (FFT)* : **M. Yves Le Mouel**, directeur général, **Mme Claire Chalvidant**, responsable des affaires réglementaires d'Orange, et **MM. Thomas Puijalon**, responsable des relations institutionnelles de Numéricable-SFR, et **Anthony Colombani**, chargé de mission auprès du secrétaire général de Bouygues Telecom.

Jeudi 3 mars 2016 :

- *Caisse des dépôts et consignations* : **M. Laurent Depommier-Cotton**, directeur du département transition numérique, et **Mme Brigitte Laurent**, directrice des relations institutionnelles ;

- *CEREMA* : **M. David Chupin**, directeur délégué à l'innovation et à la valorisation.

Mardi 8 mars 2016 :

- *FNCCR* : **MM. Jean-Luc Sallaberry**, chef du département numérique, et **David Beauvisage**, chef du département des élus, consommateurs, adhérents et formation professionnelle ;

- *Objectif Fibre* : **MM. Jean-Pierre Bonicel**, président, et **Guillaume Adam**, secrétaire général ;

- *Direction générale des entreprises (DGE)* : **M. Christophe Ravier**, adjoint au chef du service de l'économie numérique ;

- *TACTIS* : **M. Stéphane Lelux**, président.

Mercredi 9 mars 2016 :

- *FIRIP* : **MM. Etienne Dugas**, président, et **David El Fassy**, vice-président et président d'Altitude infrastructure ;

- *Iliad-Free* : **Mme Ombeline Bartin**, responsable des relations institutionnelles ;

- *Idate* : **M. Pierre-Michel Attali**, directeur de l'unité territoires numériques ;

- *Axione* : **M. Eric Jammaron**, directeur général délégué, et **Mme Virginie Masson**, adjointe gestion contractuelle et suivi de la performance ;

- *Cabinet Latournerie Wolfrom* : **M. TERENCE Cabot** et **Mme Marine Vigier**, avocats ;

- *AirBnB* : **Mme Juliette Langlais**, responsable des affaires publiques, et **M. Nicolas Guillemet**, consultant ;

- *Agence du numérique* : **M. Antoine Darodes**, directeur ;

- *AVICCA* : **M. Patrick Vuitton**, délégué général.

Jeudi 10 mars 2016

- *Orange* : **MM. Pierre Louette**, directeur général délégué, et **Laurentino Lavezzi**, directeur des affaires publiques, et **Mme Florence Chinaud**, directrice des relations institutionnelles

- *Bouygues Telecom* : **MM. Didier Casas**, secrétaire général, et **Anthony Colombani**, chargé de mission auprès du secrétaire général ;

- *ARCEP* : **MM. Sébastien Soriano**, président, **Benoît Loutrel**, directeur général, et **Romain Delassus**, conseiller auprès du président.

Jeudi 17 mars 2016 :

- *Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP)* : **Mme Laure Lucchesi**, cheffe de la mission Etalab, et **M. Périca Sucevic**, conseiller juridique auprès du directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat.

Mercredi 23 mars 2016 :

- *Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique* : **Mme Axelle Lemaire**, secrétaire d'Etat chargée du numérique, **M. Alexandre Tisserant**, directeur adjoint de cabinet, et **Mme Claire Ponty**, cheffe de cabinet adjointe.

ANNEXE

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE¹

1. Associer systématiquement le Parlement aux choix structurants de la couverture numérique des territoires et créer un établissement public dédié au pilotage du très haut débit, doté de moyens renforcés et d'une gouvernance partagée entre État, collectivités territoriales et opérateurs.

I. Assurer le respect des engagements des opérateurs privés pour le déploiement du très haut débit fixe.

2. Demander dès le début de l'année 2016 aux opérateurs privés s'ils confirment leurs engagements de déploiements, et dans l'affirmative mettre en place une contractualisation claire et précise (calendrier de déploiement contraignant, montant annuel des investissements...), assortie de sanctions financières prises par le régulateur en cas d'inexécution. En l'absence de contractualisation, permettre aux collectivités de déployer un réseau d'initiative publique avec le soutien financier de l'État dans les zones concernées.

3. Veiller au respect du principe de complétude dans la zone moins dense et renforcer le suivi de l'État et du régulateur sur la progression et l'homogénéité des déploiements dans l'ensemble de la zone préemptée par les opérateurs.

II. Renforcer le soutien aux déploiements menés par les collectivités territoriales et leurs délégataires.

4. Pérenniser et renforcer le subventionnement de l'État par la mise en place d'un fonds alimenté par une contribution de solidarité numérique, assise sur les abonnements haut débit et très haut débit, pour assurer une véritable péréquation entre zones urbaines et zones rurales.

5. Permettre de fédérer les réseaux d'initiative publique lors de leur commercialisation, en prévoyant par voie législative la possibilité de

¹ Rapport d'information du Sénat n°193 – Session ordinaire 2015-2016 – « Couverture numérique des territoires : veiller au respect des engagements pour éviter de nouvelles désillusions » – Hervé Maurey et Patrick Chaize.

créer un syndicat de syndicats, afin de rééquilibrer le rapport de force entre collectivités territoriales et opérateurs privés.

6. Garantir aux collectivités territoriales la possibilité d'adapter la commercialisation et la tarification aux spécificités des réseaux d'initiative publique afin d'améliorer l'attractivité des réseaux.

7. Faire en sorte que les opérateurs utilisent les réseaux déployés par les collectivités territoriales dès lors qu'ils auront obtenu une certification de leur qualité technique, délivrée par un organisme neutre.

III. Rendre l'environnement technologique et technique plus favorable au déploiement de la fibre optique.

8. Réaffirmer l'objectif du FttH par un encadrement du recours à la montée en débit sur cuivre, en vérifiant systématiquement sa compatibilité avec un déploiement ultérieur de la fibre optique, sauf impossibilité technique ou économique dûment justifiée par la situation locale.

9. Sécuriser les opérations de montée en débit sur cuivre, par un ajustement du cadre juridique, économique et technique de cette technologie : mise en conformité avec le droit européen, récupération de la taxe sur la valeur ajoutée, régulation de l'offre PRM d'Orange.

10. Faciliter l'accès des collectivités territoriales aux infrastructures d'accueil existantes et réglementer sa tarification, renforcer les servitudes d'utilité publique au bénéfice de la fibre et simplifier la procédure de raccordement des immeubles, **pour accélérer le déploiement.**

11. Mettre en place un dispositif de basculement volontariste du cuivre vers la fibre optique : expérience d'extinction en zone d'initiative publique, calendrier de basculement défini dans les SDTAN, critère de complétude adapté à l'obtention du statut de zone fibrée en territoire rural, mesure tarifaire sur le cuivre, aide financière à l'achèvement des plaques, labellisation de la zone.

IV. Désenclaver rapidement tous les territoires privés d'accès au haut débit.

12. Définir un droit au haut débit de qualité pour assurer un accès supérieur à 3 Mbit/s à l'ensemble de la population d'ici 2017 **en prévoyant des incitations financières spécifiques et en développant les technologies complémentaires** : nouvelles capacités satellitaires, subventionnement d'une composante hertzienne terrestre, élargissement de la bande de fréquences 3,5 GHz, commercialisation de la 4G à usage fixe.

13. Accélérer le raccordement des sites stratégiques pour les territoires par un subventionnement accru, afin de diffuser rapidement les

progrès du numérique là où ils sont le plus nécessaires (santé, éducation, administration, attractivité économique...)

V. Assurer réellement la couverture mobile des territoires.

14. Modifier les critères et les méthodes de mesure de la couverture pour disposer d'un recensement conforme à la réalité des réseaux dans les territoires ruraux.

15. Viser une couverture intégrale de la population en 4G en 2022 pour disposer d'une technologie très haut débit en l'absence de réseau fixe à très haut débit dans les territoires isolés.

16. Assurer l'efficacité réelle des annonces du Gouvernement en termes de couverture mobile : identification exhaustive des sites, clef de répartition des aides aux collectivités, obligations précises des opérateurs sur les infrastructures mises à disposition, calendrier local de déploiement, contrôles et sanctions par le régulateur, association des élus locaux au suivi.

17. Développer une approche intégrée des réseaux fixes et mobiles pour prévenir le risque d'isolés multi-technologies, et soutenir le développement du très haut débit mobile à usage fixe pour surmonter l'absence d'accès filaire de qualité et faciliter l'extinction du réseau de cuivre.