

Club des Communautés Numériques

Compte rendu de la séance du 05 février 2003

M. Jean-Charles BOURDIER ouvre la séance en remerciant les intervenants de leur présence : M. Jérôme COUTANT de la Direction des NTIC au sein de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et M. Bruno CASSETTE, conseiller « technologies nouvelles, information et communication » à la DATAR.

L'objet de cette séance est d'analyser un peu les principales annonces du CIADT du 13 décembre 2002 dans le domaine de la société de l'information. Si le calendrier est respecté, il devrait y avoir une nouvelle version de l'article L.1511-6 du CGCT vers le 25 février 2003. M. Jean-Charles BOURDIER laisse la parole à M. Jérôme COUTANT pour qu'il présente les avancées obtenues au CIADT et l'analyse de la CDC sur ce dossier de la société de l'information.

Intervention de M. Jérôme COUTANT

La CDC a reçu trois mandats de l'Etat dans le domaine de la société de l'information :

- En juillet 2000, le programme de déploiement des espaces publics numériques « cyber-bases »
- En juillet 2001, le suivi du programme infrastructures et services haut-débit suite au CIADT de Limoges
- En novembre 2001, la déclinaison locale du site service public.fr

Le CIADT du 13 décembre 2002 amplifie et diversifie les mesures de lutte contre la fracture numérique ; il confirme les enjeux du déploiement des hauts débits sur le territoire, prévoit de lever les contraintes législatives et réglementaires concernant l'intervention des collectivités locales, innove en mettant en avant une volonté d'expérimenter des solutions diversifiées (satellite, technologies sans fil, CPL...) et incite à prendre en compte la boucle locale (desserte) et à ne pas se focaliser sur les réseaux de collecte. Le point sur l'intervention des collectivités n'est pas excessivement précis, c'est pour cette raison qu'un travail de clarification est en cours. D'autre part, il y a également du travail à faire sur la desserte : en quelques mois, le débat s'est déplacé, en passant du dernier au premier kilomètres.

Les axes opérationnels du CIADT sont les suivants :

- L'accès des territoires aux réseaux haut-débit et téléphonie mobile, atout majeur de leur développement : le CIADT a validé un plan d'action pour la couverture des zones blanches et facilite la mobilisation des collectivités locales en vue de l'élargissement de l'accès au haut-débit.

- L'offre d'outils de formation performants et accessibles pour répondre à l'exigence d'un accès partagé aux savoirs.

- Le développement de nouveaux usages et services liés aux TIC, en particulier utiles à la modernisation des services publics.

La CDC a été mandatée sur le développement du haut débit et des nouveaux usages et services.

En ce moment, un travail de réflexion est menée dans les ministères pour décliner ces axes prioritaires en projets concrets, et sur le terrain, plus de 100 projets nécessitent des dépenses d'ingénierie puis des investissements ; certains acteurs locaux se débrouillent par leurs propres moyens (comme le SIPPAREC qui a fait preuve d'une initiative courageuse).

Il est prévu que la CDC mette en place les actions suivantes :

- élaboration d'un cadre territorial d'action : constitution dans chaque région d'un « pôle de compétence » dans le domaine des TIC ;

- soutien financier aux projets territoriaux d'infrastructures ;

ces projets peuvent présenter des particularités que la CDC s'engage à ne pas divulguer : elle agira par le biais d'investissements et non de prêts ou d'avances remboursables ; la CDC réalise des investissements à long terme mais se définit comme un investisseur avisé.

Concernant l'accès à l'internet haut débit par satellite, il s'agit pour la DATAR, la CDC et les ministères concernés d'étudier les conditions de développement d'une telle offre, afin qu'enfin une vraie réflexion soit menée sur le sujet. Sur les technologies alternatives, le discours de certains acteurs (tels que la Fing) est à étudier de près : la fonction créant le besoin, on peut facilement imaginer que la consommation de haut débit se développera d'elle même quand sera réglée en grande partie la question des infrastructures : l'offre crée sa demande en quelque sorte ; cela va à l'encontre de l'analyse prédominante qui se base du côté de la demande réelle actuelle.

Le CIADT du 13 décembre 2002 est très encourageant pour la CDC : elle est confortée dans ses mandats et son action : développement des cyber-bases, aide au déploiement des infrastructures et soutien à la mise en œuvre de nouveaux usages et services.

Il existe aujourd'hui 137 projets d'infrastructures identifiés par la CDC (48% sont en phase d'identification, 41% au stade des études de faisabilité, 7% en cours de montage juridique et financier, 4% sont au stade de la finalisation), 29 dossiers de services et 319 dossiers d'espaces publics numériques.

M. Jean-Charles BOURDIER propose, à la suite de cette intervention de passer directement aux questions / réponses et aux remarques des participants.

M. Jean-Claude FERNANDEZ de la mission NTIC du Conseil Général de Haute-Savoie, intervient pour faire une remarque sur l'inquiétude de beaucoup de collectivités locales : le discours paraît être « les collectivités locales vont pouvoir tout faire », or cela est plutôt perçu par les collectivités comme un discours « soporifique » destiné à les endormir. D'autre part, sur la rédaction du nouvel article L.1511-6, le terme d'opérateur est à géométrie variable : chacun y voit ce qu'il veut, cela entretient la confusion, il y a plusieurs discours officiels qui ne sont pas similaires (cf. ceux de Mme HAIGNERE et de M. DOUFFIAGUES de l'ART). Il faut mettre un terme à la confusion et dire exactement ce que l'on entend par opérateur.

En ce qui concerne le phasage d'opérations d'investissements dans les infrastructures, les collectivités sont légalistes : elles ne peuvent se permettre de passer au dessus de la loi et ne peuvent par conséquent faire ce qu'elles désirent. Quant à la position de France Télécom, il faut que cette situation cesse : les incantations du genre « il faut associer tous les acteurs » sont dépassées.

On peut voir par ailleurs une belle opération d'intoxication de la part de certains opérateurs qui nient l'avenir de la fibre optique ; cette technologie est chère en passif (génie civil, infrastructures) et certains grands opérateurs sont partisans de réseaux disymétriques, mettant en avant les services (débit descendant plus important que le débit ascendant), mais la Fing a plutôt comme point de vue les besoins comme étant des besoins d'échange et non d'écoute seule des utilisateurs.

M. Jean-Claude FERNANDEZ pose une question après ces remarques : quelle est la conception des centres de ressources régionaux ?

M. Jérôme COUTANT précise qu'il partage le point de vue de M. Jean-Claude FERNANDEZ sur beaucoup de points : oui, la notion d'opérateurs est à géométrie variable : entre les opérateurs de transports et les opérateurs d'opérateurs il y peut y avoir confusion. Les collectivités locales dans certains pays européens peuvent être opérateurs locaux.

Sur les projets locaux et par rapport à la nouvelle version attendue de l'article L.1511-6, les collectivités locales qui ont des projets ne vont pas s'arrêter : elles ont besoin d'une sécurité juridique accrue et verront d'ici quelques mois si elles peuvent se positionner sur le chantier des équipements actifs et si elles peuvent devenir opérateurs d'opérateurs.

On peut penser que France Télécom va évoluer dans sa façon de travailler avec les collectivités locales, ce qui va stimuler le marché. La valeur de France Télécom n'est pas due à son réseau, surtout si elle ne l'utilise ou ne l'entretient pas.

M. Jean-Charles BOURDIER revient sur ce flou qui entoure la notion d'opérateur. Il passe la parole à M. Bruno CASSETTE, afin de recueillir sa vision du CIADT et son point de vue sur le futur article L.1511-6 et cette notion d'opérateur.

M. Bruno CASSETTE déclare qu'il ne peut que confirmer cette impression de flou : on est en période de révolution, puisqu'on assiste à un changement de vision de l'administration centrale. Le 13 décembre lors du CIADT, on a mis en avant la force de certaines choses dont les initiatives locales : les collectivités locales pourront être opérateurs de télécommunications : quand l'on dit cela, on a rien dit (doit-on considérer les télécommunications comme les déchets ménagers : dans ce cas on estime que les collectivités peuvent agir à leur guise : régie ou délégation de service public, sans entraves de la part de l'Etat). Chacun dans cette histoire défend ses billes. Les opérateurs de télécommunications ne veulent pas de nouvel intrus dans le jeu des télécoms et une partie des acteurs du secteur considère que les choses ne sont pas jouées, entre autre l'intervention des collectivités locales.

Malgré le fait d'ouvrir le champ d'opérateur d'opérateurs aux collectivités locales, le fond du problème n'est pas réglé : deux thèses s'affrontent, sur ce sujet sensible dont les arbitrages remontent jusqu'au Premier Ministre :

- Le concept d'opérateur d'opérateurs est une bonne chose et on s'arrête à ce stade : c'est une reconnaissance du travail de la CDC et des Collectivités Locales (réseaux, investissements, gestionnaires d'infrastructures puis de réseaux) ; l'idée de cette thèse, c'est que la collectivité locale ne connaît pas le client final, elle reste au niveau intermédiaire et ne fait donc ni marketing ni communication. La difficulté majeure, c'est que sur 80% du territoire, il n'y aura pas d'opérateurs privés pour prendre le relais. On tombera donc dans une situation de carence dans ce système à deux étages : la collectivité locale qui est opérateur d'opérateurs (notion à inventer et définir) et si carence il y a, une absence d'opérateur de service en lien direct avec le client final.

- On rend les collectivités libres d'être opérateurs d'opérateurs, mais également opérateurs de service, en leur laissant le choix des outils. Certains parlementaires ont une vision propre des choses, qui dépasse parfois les intentions du gouvernement (cf. article L.1511-6 modifié en 1999) ; cette deuxième hypothèse est sur le papier plus simple et comporte moins d'incertitudes juridiques. En cas de constat de carence, la collectivité pourra opérer en régie ou envisager la DSP, avec cahier d'appel d'offre, contrat de délégation, ou se tourner vers le conseil général ou le conseil régional.

Plus on creuse, plus on se pose de questions : ce qui amène à rechercher le consensus, qui n'est pas une mauvaise chose en lui-même, mais dans le domaine de la société de l'information, ce n'est peut-être pas le meilleur moyen d'avancer à un rythme suffisant.

Le débat existe aujourd'hui autour de plusieurs questions : il y a beaucoup de risques pour les collectivités locales, certains estiment qu'il faut « protéger les élus contre eux-mêmes ». Si les collectivités territoriales deviennent opérateurs de services, elles auront peu de moyens et de compétences pour exercer en régie, elles opteront donc certainement pour la DSP ; on passe alors de l'intervention économique des collectivités locales à une activité de service public local exercée dans le cadre d'un partenariat public / privé. Le concessionnaire ne sera pas opérateur de réseau, puisqu'il doit l'ouvrir à tous les autres opérateurs et c'est là qu'on voit arriver de nouveaux acteurs sur le marché :

- De grands groupes de TP (Vinci- Suez, Bouygues TP...) ou des entreprises régionales de travaux publics, qui ont la maîtrise du génie civil et à qui il suffira d'acquérir des compétences en télécommunications.

La transposition du « paquet télécoms » européen en droit français pourrait simplifier le processus d'acquisition du statut d'opérateur télécoms, à l'aide d'une simple autorisation.

- Des opérateurs de contenu, acteurs du secteur audiovisuel, tel que le groupe TF1, qui développe des essais de transmission par ADSL (avec le soutien du groupe Bouygues Télécoms) et qui par ses compétences et ses capacités d'investissement pourrait devenir un acteur puissant dans les grandes capitales régionales.

Il existe des outils de partenariat, les SEM, dont les statuts pourraient évoluer pour rendre possible une participation minoritaire des collectivités territoriales, mais dans le secteur des télécommunications qui est concurrentiel, les choses sont délicates.

Il faut attendre pour voir de quelle façon les choses vont évoluer dans les mois à venir, ceci étant, on peut penser que le CIADT du 13 décembre 2002 a au moins eu le mérite de ne pas rentrer dans la logique du stop & go (logique qui rythme l'existence des « pays »), qui consiste à avancer, arrêter, reprendre, bloquer l'avancement des choses. Le CIADT du 13 décembre s'inscrit dans la lignée de celui de juillet 2001 à Limoges et les leçons ont été tirées de ce qui s'était passé depuis juillet 2001. Le CIADT de Paris a permis de regarder ce qui manquait aux mesures prises à Limoges : c'est un travail qualitatif qui a été effectué.

Les collectivités locales sont maintenant reconnues comme étant des acteurs incontournables des télécoms sur leurs territoires ; le CIADT a permis de revoir l'environnement des collectivités locales en matière d'infrastructure, il prévoit la mise en place de pôles de compétences régionaux, ce qui permettra d'avoir une vision globale des projets à l'échelle cohérente qu'est la région. Enfin, le renforcement des équipes TIC de la CDC en personnels et en moyens d'études va dans le bon sens : le choix de la CDC ne s'est pas fait au hasard. Pour développer les projets il faut que tous les acteurs se rencontrent : les relations entre collectivités et CDC ne peuvent que s'améliorer. Les pôles de compétences existent déjà dans quelques régions, sous forme de groupes de travail, il est nécessaire de les généraliser et de structurer ceux qui existent, de façon à permettre que services de l'Etat et collectivités locales se connaissent davantage et se reconnaissent, puis élargissent le cercle (CDC, CCI, associations...) Il faut dresser des états des lieux, voir qui discute avec qui... Ceci est en rapport également avec la révision des CPER et des DOCUP : pour l'instant 90% des crédits TIC sont sur les usages et 10% sur les infrastructures, il faut donc trouver des crédits supplémentaires pour les infrastructures. Sur les zones objectifs 2 du Feder, 50% des crédits devraient pouvoir financer des infrastructures, avec la signature d'avenants à signer avant le 31 décembre 2003.

Sur le deuxième sujet, les suites du CIADT, M. Bruno CASSETTE pense que la CDC doit dire ce qu'elle peut dépenser en ingénierie et en investissements, afin que l'Etat et les collectivités le sachent et s'adaptent, pour que puissent être concrétisés les 140 projets d'infrastructures et d'autres en plus, avec les 2.5 milliards € de fonds publics. Le pôle régional de compétence devra définir un schéma territorial cohérent pour que les fonds soient utilisés au mieux.

On est dans une logique interdépartementale aujourd'hui, plus que régionale, parce que les conseils généraux sont très actifs en ce qui concerne les infrastructures ; mais la régulation des réseaux ne peut être régionale, elle doit s'envisager à l'échelle interrégionale.

Si on se penche sur le haut débit, on ne peut aujourd'hui se procurer de carte présentant toutes les infrastructures existantes, comme il existe des cartes routières détaillées. L'objectif est de présenter le 11 avril prochain une étude détaillée, région par région, de l'état de tous les réseaux, y compris la fibre optique de France Télécom.

Car la DATAR et ses partenaires dans les ministères concernés ne constatent pas partout de vision cohérente de la stratégie de développement du haut débit dans les projets des collectivités locales.

Le pôle de compétence régional permettra de fixer la stratégie et de dire aux porteurs de projets, pour pouvoir dire aux collectivités si elles se situent dans ou en dehors de la stratégie régionale.

La gestion des droits de passage fera l'objet d'une concertation au niveau régional (ce qui constitue une petite innovation) : M. Bruno CASSETTE est réservé sur la mise en place réelle de cette initiative, mais optimiste, parce qu'un tel guichet unique de gestion du foncier serait un plus indéniable.

Le ministère de l'Équipement a annoncé qu'il envisageait un cadre de mise à disposition gratuite des infrastructures de l'État (autoroutes, voies ferrées, voies navigables...) afin d'inciter les opérateurs à poser des équipements passifs. De même on pourrait envisager d'équiper tous les logements collectifs en haut débit, à l'aide du 1% logement.

Sur les technologies alternatives, il faut envisager de sortir du tout filaire traditionnel. Le WIFI, les CPL, le satellite, la fréquence de 3.5 Ghz constituent autant de pistes à creuser. L'État va lancer un appel à projets en direction des collectivités locales, afin d'encourager les projets innovants des collectivités. 4.5 millions € seront mobilisés sur 3 ans de 2003 à 2005, la seule contrainte étant le respect des règles de droit, une fois que l'article L.1511-6 sera plus clair et plus ouvert.

En ce qui concerne le calendrier de la réforme de cet article L.1511-6, l'objectif est d'aller au plus vite ; aucun texte n'a encore été arbitré. Un projet de loi sur le numérique est prévu pour juillet 2003 et si des problèmes se posent, une révision pourra avoir lieu début 2004.

La modification du L.1511-6 et la transposition en droit français du paquet télécoms n'interviendront peut-être pas en 2003. Et si le Parlement demande d'apporter une modification à une disposition du paquet télécoms, il sera nécessaire de demander l'avis de la Commission européenne.

La mise en place d'une offre satellitaire doit être étudiée, avec ces quelques chiffres : 512 k descendants, 150k ascendants, un terminal acquis par les ménages et un forfait de connexion compris entre 50 et 70 €/mois. Un comité de pilotage présentera cette mesure au CIADT de juin prochain ;

Le programme des campus numériques dans les universités du bassin parisien et des villes moyennes est accompagné d'un budget de 15 millions € dont 5 seront utilisables par la DATAR.

Enfin, un deuxième appel à projets sera utilisé pour les nouveaux usages et services présentés par les collectivités et associations : le cahier des charges sera présenté au printemps 2003 et ce programme d'investissements sera accompagné de crédits d'ingénierie.

Le débat s'ouvre avec la salle :

M. Jean-Claude FERNANDEZ aborde à nouveau le sujet de ce vieux métier qu'est celui d'opérateur de transports, une des fonctions des opérateurs de service ; ce marché du transport sur lequel était installé France Télécom est en perte de vitesse et c'est pour cette raison qu'il va échoir aux collectivités locales. Derrière la notion d'opérateur d'opérateur, qui n'existe pas aujourd'hui, il faut clarifier les choses. Le point clé de la définition d'opérateur d'opérateur (les collectivités locales demain), c'est qu'il ne verra pas le client final.

Les opérateurs sont aujourd'hui opérateurs de transports et de services. Transports et services sous entendent accès, mais le problème n'est peut-être pas là. La société de l'information, ce sont des usagers qui reçoivent des services. Pour l'instant, on regarde le milieu de la chaîne : le réseau, en laissant de côté les clients finaux ; on a pas encore suffisamment de services à valeur ajoutée. Les premiers clients sont les ménages, parce que ce sont les premiers consommateurs de bande passante, il faut en être conscient.

M. Bruno CASSETTE estime effectivement que les besoins seront identifiés le jour où l'on sera capable de les mettre en avant.

M. Jean-Pierre ARNAUD pense que l'on ne réussira pas à sortir de la confusion services télécoms / transports / services. L'important est déjà de motiver les opérateurs et de bien voir que le droit des télécoms peut évoluer : construire la route ne suffit pas / plus, il faut donner envie de l'emprunter et ce qui fait la différence, c'est la fourniture des services et des contenus, dans la logique que l'offre crée la demande.

Ou bien on considère que cela ne suffira pas et qu'une action est nécessaire en direction des services et des usages. Le travail de la CDC sur les services ne doit pas faire écran : les chiffres sont faibles sur le développement des usages et services.

M. Bruno CASSETTE se permet de faire une remarque sur ce dernier point ; il existe parfois une présence territoriale forte en termes d'usages et de services : des centres de production importants de sites locaux existent (ex. des 3 vallées en Savoie). On peut ensuite retomber dans le débat par quoi commencer : réseaux/infrastructures ou services/usages : c'est le débat de la poule et de l'œuf ; mais si l'on a les meilleurs services sans avoir d'accès, on a rien. La logique de la société de l'information est celle du développement de l'électroménager : il faut avoir l'électricité pour bénéficier des services offerts, qui se développent ensuite d'eux-mêmes. Pour l'internet, l'infrastructure doit exister, les applications toujours plus nombreuses viendront ensuite automatiquement. Le problème technique de l'infrastructure n'est pas essentiel pour les consommateurs ; pour eux, la priorité c'est l'accès. Il y a aujourd'hui un déficit de matière grise sur les modalités de transmission des contenus, pas sur les contenus eux-mêmes. Au rythme actuel 80% des territoires n'auront jamais accès à l'ADSL si on laisse les choses se faire d'elles mêmes.

Mme Béatrice BERNARD, directrice des NTIC de la ville de la Roche sur Yon demande si les initiatives des EPCI ou des SEM seront considérées au même titre que celles des collectivités locales, ce à quoi M. Bruno CASSETTE répond positivement. Les initiatives pour le développement du haut-débit, que cela soit pour les besoins propres des collectivités ou pour les besoins grand publics : le critère, c'est qu'une collectivité porte le projet et que ce projet contienne un aspect de technologie innovante.

M. Pierre MARECHAL, adjoint au Maire de Vannes demande s'il sera nécessaire d'être opérateur de transport. Ce à quoi il est répondu qu'il n'est pas possible pour l'instant pour les collectivités d'exercer cette fonction et qu'il faut donc trouver un opérateur (ce qui sera peut-être plus simple après la modification du L.1511-6)

M. Pierre BALAY de la CCI de Lille s'interroge sur l'intérêt de travailler dans une optique transfrontalière : M. Bruno CASSETTE insiste sur l'intérêt des réseaux de villes, qui en Belgique par exemple présentent des champs de développement considérables (Gand, Courtrai) et sur le fait que les fonds Interreg 3b/3c sont mobilisables sur les sujets TIC. Avec le Kent, l'Italie du nord, le nord de l'Espagne, il y a matière à coopération sur les usages et les services, en utilisant justement ces fonds interreg, comme outil de partage de savoir, de ressources, de financements et d'initiatives. Aller voir de l'autre côté de la frontière permet souvent d'observer des choses intéressantes.

M. Jean-Claude FERNANDEZ revient sur les acquis de ces dernières années et sur la dimension expérimentale importante par rapport aux rigidités du cadre législatif et réglementaire. M. Bruno CASSETTE explique que le contrôle de légalité n'a peut-être pas été le même partout : certaines choses sont passées à certains endroits et pas à d'autres : le contrôle de légalité a peut-être failli. Aujourd'hui, le maître mot aujourd'hui est l'innovation mais il faut vérifier que la collectivité locale investisse bien dans une logique de neutralité et mutualisation, même si elle est amené à devenir opérateur d'opérateur. La collectivité pourra devenir opérateur d'opérateur, elle ne peut en aucun cas être opérateur de services : une circulaire est en cours de rédaction pour transmission et examen au Conseil d'Etat.

M. Jean-Charles BOURDIER remercie les intervenants de leur présence et propose qu'une prochaine réunion du Club des Communautés Numériques se tienne en mars ou avril, afin de pouvoir étudier la nouvelle mouture de l'article L.1511-6. Les participants à cette réunion du Club des Communautés Numériques sont par ailleurs invités à proposer leurs thèmes de discussions et leurs sujets de préoccupations.