



Réseaux de télécommunications et aménagement du territoire en France : les collectivités locales au cœur du débat.⁽¹⁾

Anne Frémont-Vanacore

La libéralisation du marché des télécommunications a eu pour effet majeur d'introduire les réseaux de télécommunications dans le champ de l'aménagement du territoire. En effet, dans le cadre d'une réglementation stricte du marché des télécommunications et du monopole d'État, le rôle des pouvoirs publics en matière de réseaux de télécommunications est clairement défini : dans les années 1970 et 1980, l'inscription du service universel dans le cahier des charges de l'opérateur historique suffisait à assurer une égalité d'accès et de services téléphoniques en chaque point du territoire. À partir du début des années 1990, la déréglementation du marché des télécommunications initiée à l'échelle de l'Union européenne entraîne une refonte importante du cadre juridique français : à partir de 1996, les réseaux de télécommunications relèvent du secteur concurrentiel.

Dans le même temps, la diffusion d'Internet a rendu nécessaire le déploiement de nouveaux réseaux de télécommunications à haut débit. Or, la topologie de ces réseaux tout comme l'offre de services qui s'y rattache répondent davantage aux

impératifs du marché qu'aux nécessités d'un aménagement harmonieux du territoire : les opérateurs privés favorisent les régions urbaines à fortes densités d'utilisateurs.

La question de l'intervention des acteurs publics, nationaux et surtout locaux, dans ce secteur désormais soumis aux règles de la concurrence se pose donc avec acuité, dans une perspective d'aménagement du territoire et de réduction de « la fracture numérique ».

Cet article a pour objectif de présenter les problèmes nouveaux que posent la définition et la délimitation d'un *service public local des télécommunications*, totalement nouveau : elles font l'objet d'un débat particulièrement complexe, reflété par la lente, mais réelle évolution du contexte législatif en faveur de l'introduction des réseaux de télécommunications dans le champ de compétences des collectivités. La comparaison de deux régions, la Haute et la Basse-Normandie, dont les positionnements dans ce domaine sont très différents, permettra d'illustrer la diversité des prises de positions des collectivités locales dans ce débat.

COLLECTIVITÉS LOCALES, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS : ÉVOLUTION DU CONTEXTE LÉGISLATIF ET TERMES DU DÉBAT

LE DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS

Les trois échelles de l'articulation des territoires aux grands réseaux de télécommunications

En France, comme ailleurs, le problème de l'articulation des territoires aux réseaux techniques se joue à trois échelles géographiques qui varient selon la dimension du territoire considéré (Fig.).

Les cœurs de réseau concernent des ensembles territoriaux assez vastes, de dimension nationale ou interrégionale. Réseaux d'opérateurs spécialisés dans la longue distance, ils relient en fait le territoire national, et notamment les très grandes villes,

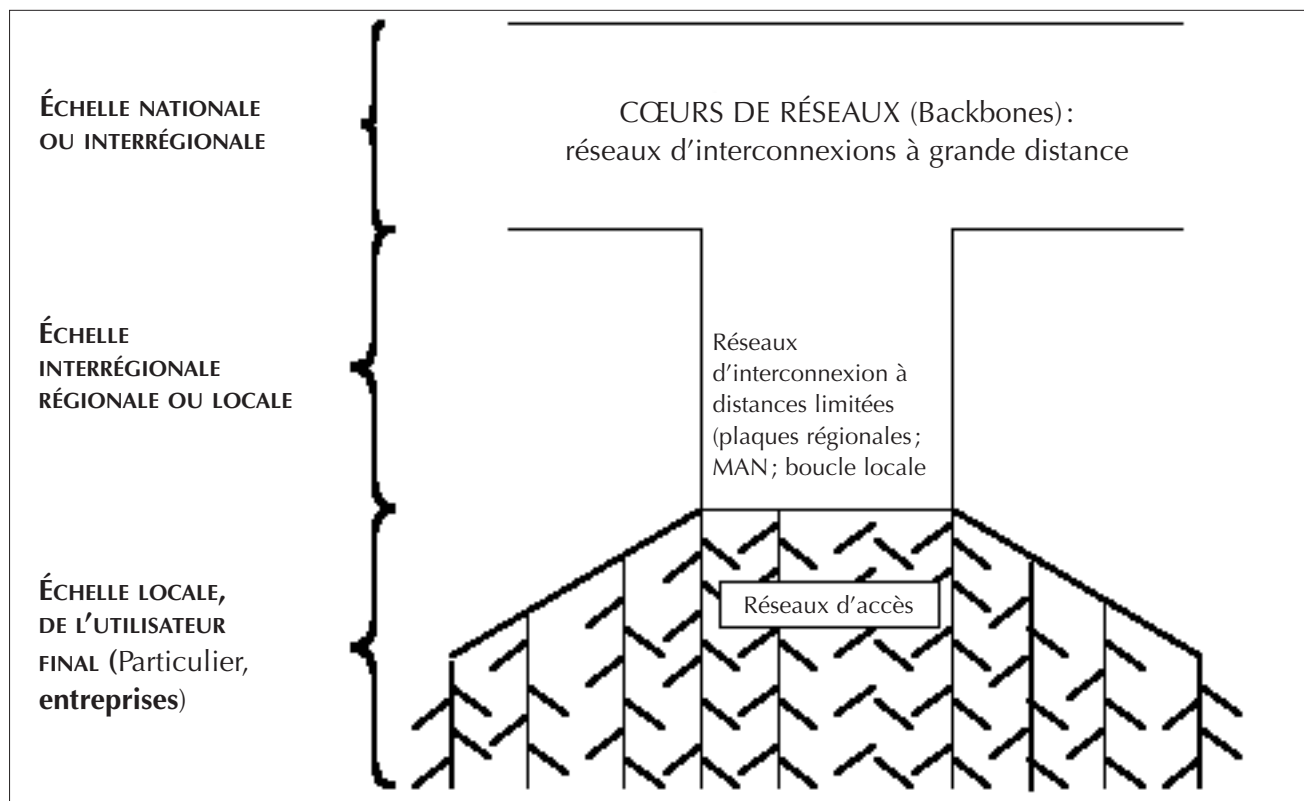
aux réseaux internationaux. Leur utilisation régionale est conditionnée par l'aménagement de points d'accès et de connexion. Les réseaux d'interconnexion à distances limitées couvrent des ensembles territoriaux d'échelles variables, interrégionale, régionale ou locale, en fonction de la présence ou non sur les territoires concernés de cœurs de réseaux auxquels ils sont connectés. Enfin, les réseaux d'accès s'inscrivent à l'échelle de la commune, voire du quartier. De nombreuses technologies existent, le plus souvent complémentaires car elles ne s'adressent pas aux mêmes segments du marché local, ni aux mêmes types de zones (2).

Le déploiement des réseaux de télécommunication : un processus en cours

Le déploiement en cours des réseaux de télécommunications à haut débit se caractérise par de fortes disparités spatiales, d'intensité variable d'une échelle de réseau à une autre.

La couverture du territoire national par les cœurs de réseau est désormais correcte (ORTEL, 2002), après avoir longtemps

LES ÉCHELLES DE L'ARTICULATION DES TERRITOIRES AUX RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS À HAUT DÉBIT



présenté une densité insuffisante, soulignée par les rapports officiels jusqu'en 2001. À partir de la LRT de 1996, cinq ans d'investissements ont été nécessaires aux opérateurs (3) pour déployer leurs réseaux. La France a rattrapé son retard par rapport à d'autres pays européens comme le Royaume-Uni, la Suède ou l'Allemagne, lancés plus tôt dans le processus de libéralisation des télécommunications (4).

La couverture du territoire est plus faible pour les deux autres échelles de réseaux. Les réseaux d'interconnexion à distances limitées n'intéressent pas encore les opérateurs, peu présents sur ce segment souvent laissé à France Télécom. Les réseaux d'accès laissent apparaître d'importantes disparités : si les régions et départements les plus urbanisés (5) sont très bien, voire totalement couverts, 24 départements ruraux présentent un taux de couverture inférieur à 50 % de la population ; dans 15 d'entre eux, ce taux est inférieur à 50 % même pour les entreprises.

Au total, fin 2002, 26 % de la population et 23 % des entreprises n'accèdent au haut débit que grâce au satellite ou à des liaisons louées, plus coûteux. Toutefois, suite au plan « haut débit pour tous » lancé par France Télécom en juin 2003, 79 % de la population française devrait être couverte par l'ADSL en janvier 2004. Pour les 21 % non encore couverts, les directions régionales de France Télécom et les collectivités territoriales ont arrêté un calendrier d'ouverture des nouvelles zones de desserte à l'horizon 2005 (6).

Dès le début des années 1990, la prise de conscience de ces disparités a entraîné l'émergence d'un débat portant sur le rôle des acteurs publics dans le déploiement des réseaux de télécommunications. S'il est encore loin d'être tranché, il a permis l'émergence d'une nouvelle notion, celle de service public local de télécommunications.

L'INTRODUCTION PROGRESSIVE DES RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DANS LE CHAMP DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Jusqu'en 1999-2000, les réseaux de télécommunications hors du champ de l'aménagement du territoire

Alors que la plupart des autres réseaux (eau, assainissement, télédistribution par câble...) relèvent du service public local, les

réseaux de télécommunications relèvent soit du secteur concurrentiel, dans le cadre duquel le droit de la concurrence interdit toute intervention d'un acteur public, soit du service universel, défini sur une base nationale et homogène et dont France Télécom a la charge en sa qualité d'opérateur historique (7). Les possibilités offertes aux acteurs publics se réduisaient à la création, autorisée par la LRT de 1990, de réseaux locaux indépendants dont l'usage est limité à un groupe défini d'utilisateurs (8). Avant la LRT de 1996, le réseau indépendant était un moyen d'accéder localement au haut débit.

De fait, certaines collectivités ont pris, dès le début des années 1990, des initiatives pour garantir un accès local au haut débit, si ce n'est à la population, du moins aux administrations et aux principales entreprises locales : Castres, Besançon, Bourges ou le conseil régional de Bretagne ont installé des réseaux indépendants partagés, dont le nombre d'utilisateurs était parfois tel que la frontière entre réseau indépendant et réseau ouvert au public, normalement réservé aux seuls opérateurs agréés par l'ART, est devenue floue, ce qui a obligé l'ART à préciser le concept de Groupement Fermé d'Utilisateurs en mai 1998 (9) ; d'autres collectivités, comme Nancy, sont allées plus loin en prenant à leur charge le déploiement de réseaux fibres noires.

Engagé dans un processus de dérégulation du marché des télécommunications, l'État, quant à lui, ne s'investit pas dans la constitution de réseaux de télécommunications publics nationaux, mis à part dans le domaine de la recherche et des universités (10). Alors que le Programme d'Action Gouvernementale pour la Société de l'Information (PAGSI) est lancé début 1998, les conditions d'accès en terme de réseaux, d'infrastructures ne sont pas au cœur de la politique gouvernementale.

1999-2003 : l'émergence progressive d'un service public local de télécommunications

À partir de 1999-2000, sous l'impulsion d'acteurs locaux de l'aménagement du territoire et à partir du constat de l'existence de fortes disparités spatiales dans l'accès au haut débit, le gouvernement et le législateur montrent un intérêt croissant pour les conditions d'accès, considérées désormais comme un volet important, à forte dimension territoriale, de la politique nationale de diffusion de l'usage d'Internet. L'Union européenne montre une évolution similaire : le plan eEurope2002 (mars 2001) autorise la mobilisation des fonds structurels pour construire les infrastructures Internet rapide.

Cette problématique apparaît à travers les rapports officiels de l'époque (11). Leurs recommandations sont en partie reprises par les CISI (12) de 2000 et de 2001, qui marquent l'engagement de l'État dans une politique visant à promouvoir l'utilisation de réseaux de télécommunications et de technologies nouveaux, de manière à aider les collectivités intéressées.

Le contexte législatif et réglementaire suit une évolution similaire. La loi Voynet de 1999, qui autorise les collectivités à investir dans des infrastructures télécoms et à les mettre à disposition des opérateurs privés, marque le point de départ de l'émergence d'un service public local de télécommunications. Toutefois, les contraintes qui en régissent l'exercice sont telles, que les initiatives des collectivités restent techniquement, financièrement et juridiquement très risquées (13). D'autres modifications ont suivi, favorables à l'intervention des collectivités locales. Dès juin 2001, une modification de l'article L1511-6 du Code des collectivités locales les autorise à créer des infrastructures de fibres noires (14), à condition de ne pas se substituer aux opérateurs. En 2003, un projet de loi vise à les autoriser à devenir opérateur en cas d'insuffisance des initiatives privées (art. L1425-1, portant abrogation de l'art. L1511-6).

Cette prudence du législateur témoigne de la prégnance du débat que suscite ce problème d'émergence récente.

LA DÉFINITION ET LA DÉLIMITATION DU SERVICE PUBLIC LOCAL DE TÉLÉCOMMUNICATIONS : LES TERMES DU DÉBAT

Le débat en cours oppose les tenants d'une intégration totale du secteur des réseaux de télécommunications au champ de compétences des collectivités locales, d'une part, et ceux qui, au contraire, militent en faveur d'une ouverture plus maîtrisée, compatible à la fois avec le respect des règles de la concurrence et avec la protection des intérêts des collectivités locales. Pour les premiers — que nous appellerons radicaux —, les collectivités doivent être en mesure d'établir et d'exploiter des réseaux ouverts au public sans condition, et même devenir fournisseurs de services : elles pourraient donc devenir opérateurs de réseaux et fournisseurs de services. Les seconds — les modérés — veulent limiter le champ d'intervention des collectivités à l'établissement de réseaux, l'exploitation de ces derniers et la fourniture de services étant limitées aux cas où une insuffisance d'initiatives privées serait dûment constatée : la possibilité pour une collectivité de devenir opérateur de

réseaux et fournisseur de services est donc limitée aux cas extrêmes.

La ligne de fracture entre ces deux camps n'est pas nette. Les débats sont particulièrement vifs au Sénat comme à l'Assemblée Nationale. L'Observatoire des Télécommunications dans la Ville, des associations (AVICAM) et syndicats intercommunaux (SIPPEREC) sont des groupes de pression favorables à une ouverture très large. Ils sont soutenus par la DATAR, tandis que l'ART adopte une position plus nuancée.

Des points de convergence essentiels

Les camps en présence ne doivent pas être opposés de manière caricaturale : des éléments de consensus existent, qui ont rendu possible l'évolution décrite précédemment.

Personne ne remet en cause le fait que la préservation du potentiel économique des régions périphériques justifie l'intégration des réseaux de télécommunications dans une démarche d'aménagement du territoire.

La nécessité d'un service public local de télécommunications, dont le but premier serait de favoriser l'arrivée localement d'opérateurs en reportant sur la collectivité le coût financier de la construction de l'infrastructure, fait l'objet d'un consensus (15). Les deux parties sont également d'accord sur le fait que ce nouveau service public local doit respecter les règles de la concurrence et rester facultatif, les collectivités restant libres d'utiliser ou non les possibilités offertes par la loi (16).

Des évaluations différentes des marchés locaux et des risques encourus par les collectivités

Les différents acteurs du débat s'opposent en revanche sur le caractère d'urgence du risque de marginalisation économique et spatiale encouru localement. Leur désaccord est fondé sur des évaluations différentes du marché de consommation local en haut débit.

Pour les radicaux, du fait de la diffusion rapide de l'usage d'Internet, ce risque est imminent et justifie une implication rapide et sans trop de conditions des collectivités locales dans le déploiement des réseaux haut débit d'interconnexion et d'accès. L'accès généralisé au haut débit constitue l'unique réponse à l'accroissement de la demande. Lui seul permet une réelle appropriation en autorisant des usages sophistiqués. Ils insistent sur les insuffisances de la couverture communale : les contraintes de distance aux équipements restent fortes ; si les

zones centrales sont couvertes, ce n'est pas le cas des périphéries, pourtant riches en zones d'activités. Par ailleurs, ils critiquent le fait que, en France, le « haut débit » repose surtout sur l'ADSL, qui doit plutôt être considéré comme un « moyen débit », encore éloigné du haut débit, supérieur à 2Mbit/s (17). Enfin, leur argumentation repose sur la comparaison de la France avec d'autres pays. Le caractère restrictif du contexte juridique français est présenté comme archaïque: il n'est « partagé que par des pays qui sont en retard dans la phase de libéralisation de leur marché (Grèce, Portugal et Irlande)»! (18). Dans 10 pays de l'UE à 15, les collectivités territoriales peuvent accéder à des licences d'opérateurs. C'est le cas des City Carriers en Allemagne (19).

Les modérés contestent l'imminence du risque spatial, en s'appuyant sur une analyse nuancée du marché local des télécommunications en France. Aussi imparfaite soit-elle, la couverture du territoire est en constante amélioration: il faut laisser le temps aux opérateurs de déployer leurs réseaux à différentes échelles, sans pour autant négliger le fait que certaines zones puissent subir, même à terme et notamment dans un contexte de surendettement massif des opérateurs, une carence totale ou du moins une insuffisance de l'offre privée, ce qui nécessite alors de ménager des marges de manœuvre aux acteurs publics locaux. Par ailleurs, le marché français de l'Internet incite à distinguer entre les besoins de la population et ceux des entreprises. Du fait du niveau encore relativement faible d'équipement informatique et de connexion à Internet des ménages français (20), de leurs usages d'Internet assez rudimentaires, les besoins en haut débit doivent être relativisés, notamment dans les départements ruraux, dans lesquels un apprentissage par le bas débit (RTC) ou, dans les villes, par l'ADSL, semble suffisant. En revanche, la sophistication croissante des usages professionnels rend nécessaire l'amélioration de l'accès au haut débit, mais assortie d'un ciblage préférentiel en faveur des zones d'activités. Dans un tel contexte, toute action publique sur les réseaux de télécommunications doit être intégrée dans une dynamique plus vaste de sensibilisation des entreprises et des particuliers afin de générer l'émergence d'une demande, de manière à attirer les opérateurs. Enfin, la situation française ne peut être comparée à celle des autres pays de l'Union: la taille, la puissance et l'assise financière de nos collectivités n'ont rien à voir avec celles des communes ou Länder allemands par exemple. La logique de déploiement des réseaux, qui nécessite la prise en compte d'échelles territoriales qui dépassent le cadre

communal et la coopération d'acteurs situés à différentes échelles (agglomérations, département, région) et leur collaboration avec des acteurs extra-territoriaux (les opérateurs privés), n'est pas non plus sans heurter certaines traditions françaises, si l'on en juge par les difficultés de la mise en place de l'intercommunalité.

L'implication des collectivités locales leur semble porteuse de risques technologiques, financiers et juridiques plus importants que le risque spatial, même s'il ne faut pas le négliger. Le risque technologique est lié à la combinaison, dangereuse pour les collectivités, de la difficulté de choisir une technologie d'accès dans un secteur en constante innovation et de l'absence locale de compétences techniques en la matière. Le risque financier repose sur l'importance des sommes à engager pour déployer des réseaux de rentabilité incertaine, mais aussi, en cas de partenariat avec un opérateur privé, sur la fragilité financière de ce dernier dans le contexte actuel. Il est d'autant plus grand que les collectivités les plus concernées sont aussi souvent les plus pauvres. Le risque juridique tient au caractère forcément glissant de l'immixtion d'un acteur public dans le secteur concurrentiel, laquelle peut être assimilée au franchissement d'un « Rubicon juridique », selon les termes employés lors des débats au Sénat (24 juin 2003). Certains proposent de mettre au point un nouveau type de contrat entre acteurs publics et privés, plus souple que la délégation de service public, mais impliquant une évaluation préalable du projet et un partage des risques entre les contractants (21). Une stricte délimitation des compétences des collectivités relève donc de la protection, à terme, des intérêts de ces dernières.

La lecture des discussions tenues au Sénat le 24 juin 2003, lors de l'examen du projet de loi sur l'économie numérique, permet de prendre la mesure de la complexité technique et juridique de ce débat (22). Les collectivités territoriales, dans un tel contexte, ont développé des comportements très variables: la comparaison de la Haute-Normandie et de la Basse-Normandie en fournit un exemple parlant.

LES POSITIONNEMENTS VARIÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES: COMPARAISON HAUTE ET BASSE-NORMANDIE

Cette comparaison s'appuie essentiellement sur une enquête de terrain, complétée par l'examen de documents originaux ou de seconde main (rapports des conseils économiques et sociaux

HAUTE ET BASSE-NORMANDIE : ACCÈS AU HAUT DÉBIT ET À LA CONCURRENCE SUR LA BOUCLE LOCALE, FIN 2002

| | Couverture par au moins une technologie haut débit | | Couverture par au moins deux opérateurs haut débit | |
|--------------------------|--|---------------|--|---------------|
| | % population | % entreprises | % population | % entreprises |
| Haute-Normandie | 70 | 71 | 42 | 41 |
| <i>Seine-Maritime</i> | 76 | 78 | 55 | 54 |
| <i>Eure</i> | 56 | 58 | 13 | 14 |
| Basse-Normandie | 57 | 59 | 21 | 20 |
| <i>Calvados</i> | 67 | 71 | 38 | 36 |
| <i>Manche</i> | 49 | 49 | 0 | 0 |
| <i>Orne</i> | 48 | 49 | 16 | 17 |
| Moyenne nationale | 74 | 78 | 33 | 38 |

Source : ORTEL, 2002.

régionaux notamment). Menée durant les trois premiers trimestres de l'année 2002, l'enquête de terrain repose sur vingt-cinq interviews d'acteurs locaux en charge du dossier, publics (directeurs de service informatique, chefs de projet, élus locaux, conseillers TIC des chambres de commerce et d'industrie...), mais aussi privés (opérateurs de télécommunications).

Les deux régions sont traversées par des réseaux longue distance, disposés essentiellement le long de la Seine et des autoroutes. La Haute-Normandie est mieux desservie que sa voisine : elle dispose d'un peu plus de points de présence Internet (POP) et les zones ignorées des opérateurs y sont moins vastes : puisque en Basse-Normandie, le Cotentin et l'Orne sont littéralement évités. Toutefois, la présence de ces câbles ne doit pas faire illusion, comme le SGAR de Haute-Normandie s'en fait l'écho : les câbles la « traversent pour aller ailleurs et non par volonté de servir cette région, qui a une image totalement inexistante en ce domaine, ce qui n'attire pas les opérateurs extérieurs » (23).

En ce qui concerne l'accès local au haut débit et à la concurrence, du fait de la forte concentration de la population régionale haut-normande dans la vallée de la Seine, le rapport 2002 de l'ORTEL donne des chiffres de couverture haut débit plus favorables pour la Haute-Normandie que pour la Basse-Normandie.

Les taux d'équipement des deux régions sont systématiquement tirés vers le bas du fait de la mauvaise couverture des départements ruraux (Eure en Haute-Normandie ; Orne et

Manche en Basse-Normandie), mais on peut noter ici que les écarts entre département urbanisé et département rural sont plus forts en Haute-Normandie qu'en Basse-Normandie. À une échelle plus grande, des inégalités très fortes existent en Seine-Maritime entre la Basse-Seine et le nord du département, rural.

DES DEGRÉS D'IMPLICATION TRÈS VARIABLES

Les deux régions normandes se distinguent par des degrés d'implication très variables dans la mise en place de réseaux de télécommunications haut débit. Les acteurs bas-normands, à différents niveaux, se sont très tôt préoccupés de ce problème, alors qu'en Haute-Normandie, cette préoccupation apparaît plus tardivement, et avec une moindre intensité.

Ce constat de l'auteur, consécutif aux divers entretiens menés avec les acteurs publics, a été confirmé par les entretiens menés auprès de opérateurs de télécommunications, plus précisément les opérateurs de BLR : selon eux, les collectivités bas-normandes étaient beaucoup plus ouvertes à une coopération visant à favoriser l'installation d'équipements, que les collectivités haut-normandes, qui n'auraient pas répondu à leurs propositions de coopération. Cette différence explique le traitement inégal des deux régions, du moins dans la description des actions engagées.

Émergences décalées des initiatives des collectivités locales normandes

Des initiatives existent en Basse-Normandie dès 1996 dans le cadre de la constitution de réseaux indépendants à l'échelle

communale (ROC à Caen), un peu plus tard à l'échelon départemental (RÉTIS dans la Manche en 1999). Les préoccupations d'ordre économique sont déjà très présentes en Basse-Normandie puisque Hérouville-Saint-Clair a doté en 1998 sa zone d'activités CITIS d'un réseau haut débit et que RÉTIS profite à une communauté d'intérêts regroupant des entreprises.

Ce type d'initiative n'existe pas en Haute-Normandie: très classiquement, certaines collectivités comme Rouen, Fécamp ou Val-de-Reuil s'engagent dans une relance de leur réseau câblé. Le Havre projette le câblage de la ville à partir de 1997, avec offre Internet à haut débit.

1999-2003 : l'approfondissement de la dynamique des collectivités bas-normandes

Les collectivités bas-normandes et, singulièrement, les Conseils généraux et les plus grandes agglomérations ont approfondi, à partir de 1999-2000, leur réflexion, laquelle a ensuite connu un coup d'accélérateur avec la levée partielle des restrictions réglementaires en juillet 2001, pour entrer en phase de réalisation durant le deuxième semestre 2002. Elles développent des approches et des procédures de mise en œuvre différentes en fonction de leur échelle, mais aussi du positionnement de leur territoire par rapport aux réseaux des opérateurs privés.

L'agglomération caennaise et le département du Calvados peuvent prendre appui sur les réseaux de quatre opérateurs longue distance traversant leur territoire depuis 1999-2000. La première le fait dans le cadre d'une délégation de service public visant à terme la réalisation d'une infrastructure passive fibre noire de 64 km, dans laquelle des points de connexions avec les projets de réseaux départementaux ainsi que des ouvertures vers les communes sont prévus. Le Conseil général du Calvados, qui se penche sur cette question depuis 1999, a opté pour une solution originale et innovante, reposant sur un partenariat avec les opérateurs longue distance présents sur le territoire. Elle vise à permettre le déploiement rapide et à moindre coût de boucles locales haut débit sur les sept bassins d'emploi calvadosiens en s'appuyant sur le réseau de villes secondaires caractéristique de ce département (Bayeux, Vire, Condé-sur-Noireau, Falaise, Deauville et Honfleur), mais sans s'engager dans la construction d'infrastructures (24). Une étude de géomarketing a permis de préciser les caractéristiques et perspectives d'évolution et de rentabilité des différents marchés locaux en matière de télécommunications, en fonction de leur tissu économique, de leur consommation en télécommunications et

de la distance kilométrique des différentes villes par rapport aux réseaux longue distance existants. C'est sur cette base que le Conseil général du Calvados a lancé fin 2002 un appel d'offre sur performances dans le cadre duquel il s'engage à combler les déficits attendus, consécutifs aux frais d'implantation et de déploiement des opérateurs, lesquels varient en fonction des agglomérations et des technologies utilisées, car des offres BLR et xDSL sont prévues. La volonté d'attirer plusieurs opérateurs a entraîné un découpage par lots des différentes portions du projet (agglomérations, services).

La Manche et l'Orne, où la présence des opérateurs est plus discrète, ont opté pour une politique volontariste d'aménagement optique qui passe par la construction à leurs frais d'infrastructures passives. En la quasi absence d'opérateurs privés, leur logique est essentiellement publique.

Nous développerons ici l'exemple de la Manche, nettement plus avancé que celui de l'Orne. La réalisation du réseau de collecte manchois BUS (25) repose en partie sur un partenariat avec RTE (26): la première tranche, longue de 90 km entre Cherbourg et Saint-Lô, a été terminée au premier semestre 2003. De plus, la présence des opérateurs a été volontairement amplifiée par le Conseil général de la Manche. En effet, ce département bénéficie, dans sa partie sud, de 90 km de fibre optique réellement accessibles et utilisables, le long de l'autoroute A84, grâce à la signature d'une convention entre le Conseil général et l'opérateur longue distance qui disposait ses tuyaux lors de la construction de cette autoroute en 2000-2001: au terme de cette convention, en contrepartie de l'abandon du paiement des redevances, l'opérateur s'engageait à poser des fourreaux vides parallèles à son réseau, avec des points d'accès et de connexion tous les cinq kilomètres, pour pouvoir raccorder à terme le réseau départemental (27). Le Conseil Général de la Manche a su tirer parti de toutes les opportunités pour articuler son territoire aux grands réseaux de télécommunications.

Des initiatives existent également à l'échelle régionale. D'une part, outre le fait que le Conseil régional apporte son soutien aux différents projets départementaux, le réseau régional de la recherche VIKMAN, parfois accusé d'assécher le trafic, serait amené à jouer un rôle dans les efforts pour attirer les opérateurs en se portant garant d'un certain niveau de trafic. D'autre part, la SHEMA, SEM d'Hérouville-Saint-Clair, disposant d'une expertise et d'une compétence fortes dans le domaine de l'aménagement numérique des zones d'activités avec

CITIS, est devenue, depuis janvier 2002, SEM des Départements et de la Région. Elle est chargée d'aider les collectivités dans leurs projets, de veiller à la qualité de la numérisation des zones d'activités de la région, d'assurer leur accessibilité financière en favorisant la mutualisation des équipements et des services. Ce dispositif a pour but de donner aux zones d'activités les moyens d'attirer les opérateurs et de favoriser un développement régional multipolaire, non uniquement centré sur l'agglomération caennaise.

Le réveil récent des collectivités haut-normandes

L'implication des collectivités territoriales haut-normandes dans l'articulation de leur territoire aux grands réseaux de télécommunications est plus récente: elle date de 2002-2003. De ce fait, son niveau d'avancement, tout comme son contenu, sont moindres qu'en Basse-Normandie, même si les choses évoluent très vite.

Des projets sont en cours d'émergence, à l'échelle des agglomérations ou des départements. Ainsi, à l'échelle des agglomérations, le projet ALICE de la Communauté d'agglomération Elbeuf-Boucle de Seine est nettement plus avancé que celui de la Communauté d'Agglomération Rouennaise (CAR) ou celui de la Communauté d'Agglomération Havraise (CODAH). Il porte sur l'ensemble de l'agglomération, alors que les autres projets portent plus particulièrement sur la mise en place de réseaux haut débit dans des zones d'activités (28).

À l'échelle des Conseils généraux, c'est au Conseil général de l'Eure que revient l'initiative, d'une part, d'avoir entamé la réflexion à un niveau qui dépasse l'agglomération, d'autre part, d'avoir posé la question d'une stratégie régionale en la matière. Sa démarche est récente, puisqu'elle n'émerge qu'à la fin de l'année 2001, sous l'impulsion notamment de la communauté d'agglomération Seine-Eure. En mai 2003, le Conseil général a décidé de construire une infrastructure fibres noires (29) et met en œuvre, en partenariat avec la CCI, un travail sur l'équipement numérique des zones d'activités et de l'immobilier d'entreprises. Il compte également subventionner les collectivités locales pour leur permettre de disposer d'une boucle locale.

Longtemps en retrait, puisqu'il a attendu 2001 pour initier une réflexion sur ce thème (30), le Conseil général de Seine-Maritime s'est lancé courant 2003 dans la définition d'un « Schéma directeur départemental haut débit d'information numérique ». En février 2004, il a lancé la construction d'un

réseau à haut débit desservant en priorité les principaux pôles économiques et les communes à fort potentiel de consommation en télécommunications.

Le Conseil régional a attendu juin 2002 pour charger la directrice de ses services généraux de la définition d'une stratégie régionale en matière de NTIC. Jusqu'alors, il s'était uniquement appuyé sur le réseau réservé à la recherche - SYRHANO - pour justifier d'une politique en matière de haut débit. Sans réelle concertation avec le Conseil régional, les responsables de ce réseau se sont appuyés sur l'accroissement de l'offre alternative grâce à la mise en place de la BLR, notamment par Altitude, opérateur privé haut-normand, pour permettre à SYRHANO de toucher davantage de sites, tout en menant en parallèle une politique d'allotissement pour garantir un certain niveau de trafic dans les zones où il est présent et participer ainsi aux efforts faits pour attirer les opérateurs. Sous la pression des deux Conseils généraux, le Conseil régional vient de se saisir de cette problématique, en votant des crédits destinés à des infrastructures haut débit (31).

ORIGINES DES DIFFÉRENCES OBSERVÉES

Les prises de position des acteurs locaux ne sont pas toujours aussi tranchées que le débat national pourrait le laisser croire: dans les deux entités régionales étudiées, on n'observe aucun militantisme qui mènerait l'ensemble des acteurs à prendre position de façon stricte en faveur de l'un ou l'autre des partis décrits plus haut. Les acteurs locaux s'inscrivent d'abord dans une réalité régionale particulière, en fonction de laquelle ils définissent une politique. Ce faisant, ils développent des stratégies qui concilient parfois des arguments de l'un ou l'autre des partis en présence. On s'aperçoit en effet que la perception, par les Bas- et les Haut-Normands, de la position de leur propre territoire régional dans l'espace français, et au-delà européen, a joué un rôle essentiel dans leur conception du rôle des collectivités en matière d'aménagement numérique du territoire.

La Basse-Normandie entre risque spatial et limites du marché local

Les acteurs bas-normands, dont le positionnement est proche des « radicaux », développent tous une conscience aiguë du risque de marginalisation économique et spatiale encouru par leur territoire du fait du développement inégal des réseaux de télécommunications. Dans cette « économie de pénurie », les acteurs du développement économique, parmi lesquels figurent

en bonne place les collectivités locales, doivent saisir, dans le respect de la légalité, toutes les opportunités pour tenter d'enrayer le déclin.

Deux éléments moteurs jouent ici un rôle fondamental. D'une part, l'éloignement relatif de Paris est porteur à la fois de risques et d'opportunités. Les risques de marginalisation dans un « désert français », aujourd'hui européen, sont bien réels et sont un aiguillon essentiel d'une action locale volontariste. Il est aussi porteur d'opportunités: la Basse-Normandie peut devenir un des lieux de desserrement d'une agglomération parisienne saturée. Il est alors opportun de développer certaines activités comme la recherche ou le tertiaire, ce qui rend nécessaire un accès de qualité au haut débit. D'autre part, la Bretagne voisine constitue à la fois un modèle et une menace: c'est de là que viennent les premières initiatives de développement de réseaux haut débit. Mais son image forte dans ce domaine risque de faire de l'ombre à la Basse-Normandie, qui doit redoubler d'efforts.

Néanmoins, le positionnement des acteurs bas-normands ne peut être totalement assimilé à celui des radicaux. À de nombreux égards, les Bas-Normands sont conscients des limites du marché local et, en ce sens, ils ont une approche réaliste du problème. Dans l'agglomération de Caen, dans le Calvados, pour la SHEMA, mais aussi dans la Manche, le déploiement par les acteurs privés ou publics de réseaux et de services de télécommunications s'effectue de manière sélective, en ciblant les zones urbaines et les zones d'activités. Le Conseil général du Calvados appuie même son appel d'offre sur une étude de géomarketing évaluant le niveau de la demande dans chaque bassin d'emploi. De plus, cette politique est assortie depuis le milieu des années 1990 d'une politique régionale de sensibilisation de la population et surtout des entreprises à l'usage d'Internet et des TIC, à laquelle concourent la plupart des acteurs du développement régional, à différentes échelles. Depuis fin 2003, cette politique est entrée dans une phase d'approfondissement, afin de promouvoir des usages plus sophistiqués auprès des entreprises de la région, notamment des PME, très nombreuses.

La Haute-Normandie entre rente de situation et absence de demande

Les déterminants du positionnement des acteurs hauts-normands sont tout autres. D'une manière générale, de nombreux acteurs du développement régional, notamment au Conseil

régional, n'ont pas le sentiment d'appartenir à une périphérie économique, du fait de la proximité de Paris et du caractère urbain, fortement industriel de cette région, riche, notamment dans l'axe de la Basse-Seine, de grandes entreprises et de ports de commerce importants (Le Havre, Rouen). Dans cette « région de marchands », l'action publique n'apparaît pas indispensable à un développement économique assuré par une vocation ancienne de « porte d'entrée de l'Île-de-France ». Il est vrai que la Basse-Seine s'est logiquement imposée aux opérateurs comme une voie de passage privilégiée de leurs réseaux longue distance, du fait de sa proximité de Paris et de son débouché sur la Manche, nécessaire aux grands câbles transatlantiques. Aussi les collectivités locales haut-normandes se sont-elles saisies plus tardivement que leurs voisins du problème des réseaux de télécommunications. La marginalisation économique et spatiale n'est pas une préoccupation majeure ici, même si les situations locales sont très diverses.

En effet, les contrastes internes très forts opposant la Basse-Seine au reste de la région - les deux départements si dissemblables de l'Eure et de la Seine-Maritime, et au sein même de la Basse-Seine les deux villes rivales, Rouen et Le Havre - permettent de comprendre pourquoi les acteurs locaux semblent agir en ordre dispersé dans une région où les problèmes d'aménagement du territoire se posent de manière très variée. Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que les initiatives les plus avancées à l'heure actuelle proviennent d'agglomérations secondaires (Elbeuf-Boucle de Seine, Seine-Eure...), du département le plus rural (Eure), ou d'élus des cantons ruraux de Seine-Maritime.

Le positionnement haut-normand repose souvent, d'après mes interlocuteurs, sur l'absence de demande des entreprises, ce qui n'est pas sans donner raison aux modérés. Mais il est vrai aussi que les initiatives de sensibilisation des entreprises ont été très isolées en Haute-Normandie, et n'ont jamais pris une dimension régionale. Là encore, la confiance dans une diffusion automatique semble avoir primé, ce qui peut se comprendre dans une région où le poids des grandes entreprises, par définition plus autonomes que les PME, est important. Notons par ailleurs que, du point de vue des réseaux, les grosses entreprises ont également les moyens financiers qui leur permettent, au moins dans un premier temps, de disposer de liaisons louées à haut débit. En matière de réseaux comme d'usages, les caractéristiques mêmes du tissu économique haut-normand ne sont pas favorables à l'émergence de revendica-

tions auprès des collectivités. Néanmoins, dans certains cas (agglomération Seine-Eure), c'est sous l'impulsion du tissu économique qu'une action locale a été lancée. L'absence d'anticipation des collectivités, et notamment de la Région, se ressent aujourd'hui, car on découvre que de nombreuses zones d'activités, y compris en Basse-Seine, ne sont pas éligibles à l'ADSL, alors même que les usages d'Internet par les entreprises, désormais plus sophistiqués, nécessitent des accès au haut débit.

CONCLUSION

À l'heure où nous terminons cet article (32), dans le cadre de la loi du 22 juin 2004 sur la confiance dans l'économie numérique, le Parlement vient d'adopter le nouvel article L 1425-1, portant abrogation du L 1511-6 du Code des collectivités territoriales. Il permettra aux collectivités d'établir et exploiter des

réseaux actifs, ce qui était interdit jusqu'alors. Néanmoins, la possibilité, pour une collectivité locale, d'offrir des services aux utilisateurs finaux reste restreinte, soumise à un constat d'insuffisance, résultant lui-même d'un appel d'offre infructueux. Cette disposition ne satisfait pas les radicaux, qui l'interprètent comme une limitation des possibilités de déploiement de la concurrence et, en même temps, comme un corsetage de l'initiative locale, contrainte d'utiliser la procédure, souvent longue, de l'appel d'offre. Le débat est donc loin d'être clos...

Anne Frémont-Vanacore

Agrégée et docteur qualifié en géographie, enseignante à l'Université du Havre, membre du CIRTAI (Centre Interdisciplinaire de Recherche sur les Transports et les Affaires Internationales, FRE 2795 I.D.E.E.S du CNRS).

Email: anne.fremont@univ-lehavre.fr

NOTES

(1) Cet article s'inscrit dans le prolongement d'une thèse de géographie intitulée *La diffusion des NTIC dans les PME-PMI: le rôle des réseaux et des territoires. Étude de cas Basse- et Haute-Normandie*. Cette thèse, soutenue le 5 décembre 2002 à l'Université du Havre, est consultable en ligne à l'adresse suivante:

www.marsouin.org/fond_documentaire/accueil_fond_documentaire.html. L'actualisation des données a été effectuée notamment grâce à l'étude de l'Observatoire régional des télécommunications (ORTEL) intitulée *L'état des régions dans la société de l'information*, rendue publique en juin 2003.

(2) Nous ne présenterons ici que les technologies d'accès fixes, hors UMTS qui relève de la téléphonie mobile. Le câble, ancien, ne concerne que les villes. Pour les réseaux câblés anciens, l'aménagement d'une voie de retour, nécessaire à une connexion à Internet, demande d'importants investissements. Parmi les technologies d'accès les plus récentes, les technologies xDSL (*Digital Subscriber Line*), la boucle locale radio (BLR) et le WIFI (*Wireless Fidelity*) sont en cours de déploiement. Les premières utilisent les paires de cuivre du réseau téléphonique actuel, constituant ainsi la solution d'accès aux hauts débits privilégiée par les opérateurs. Les fortes contraintes de distance entre l'équipement de l'opérateur et l'abonné limitent leur déploiement aux zones urbaines. Nécessitant une vue directe entre l'émetteur et la station de réception du client, la BLR, adaptée au marché des entreprises, ne peut être déployée que dans des zones urbaines et semi-urbaines: la portée des signaux est limitée. Le WIFI, grâce à des bornes (hotspots) installées dans des lieux publics et branchées sur un réseau haut débit, permet l'accès à Internet sans fil et à haut débit aux utilisateurs de terminaux mobiles (ordinateur portable...), dans un périmètre de quelques centaines de mètres

de rayon. Il pose des problèmes de sécurité. Le courant porteur en ligne (CPL), qui nécessite un simple branchement à une prise d'électricité, présente des problèmes persistants de fiabilité, et reste plus coûteux que l'ADSL. Le satellite, désormais doté d'une voie de retour, peut être utilisé partout, mais reste coûteux. Ces technologies permettent d'élargir les zones ayant accès au haut débit, mais la collecte et l'acheminement à moyenne et longue distance du trafic nécessitent une connexion à un réseau en fibre optique à haut débit.

(3) À côté de France Télécom, six opérateurs alternatifs longue distance sont présents en France. À leurs infrastructures s'ajoutent celles de sociétés d'économie mixte et d'entreprises publiques, mobilisables pour assurer le transport de flux de télécommunications: le réseau autoroutier, en majeure partie longé par des fibres optiques ou des fourreaux, une partie du Réseau Ferré de France, et le Réseau de Transport d'Électricité.

(4) Curien N., 2001.

(5) Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Alsace, littoral méditerranéen, Rhône, Gironde, Isère...

(6) *Journal du net*, 4 décembre 2003.

(7) Galland J.-P., « Les services publics sortent de leur territoire », in Offner, Vinchon, 1998.

(8) Réseau indépendant: réseau de télécommunications à usage privé ou partagé. Selon le Code des postes et télécommunications, il est « à usage privé lorsqu'il est réservé à l'usage de la personne physique ou morale qui l'établit, et à usage partagé lorsqu'il est réservé à l'usage de plusieurs personnes physiques ou morales constituées en un groupe ou plusieurs groupes fermés d'utilisateurs, en vue d'échanger des communications internes au sein d'un même groupe ». Groupement Fermé d'Utilisateurs: dans le cadre d'un réseau indépendant, groupe des utilisateurs de ce réseau, dont la constitution repo-

se sur une communauté d'intérêt suffisamment stable pour être identifiée, préexistante à la fourniture du service de télécommunications.

(9) Busson, 2000; Dossier Collectivités territoriales sur site de l'ART <http://www.art-telecom.fr/dossiers/colloc/colloc2.htm>.

(10) Dès le début des années 1990, le réseau RENATER relie universités et organismes publics de recherche.

(11) J.-Ch. Bourdier, *Réseaux à hauts débits: nouveaux contenus, nouveaux usages, nouveaux services*, en 2000; A. Marcon, *Haut débit, mobile: quelle desserte pour les territoires* en 2001.

(12) Comités Interministériels pour la Société de l'Information des 10 juillet 2000 et 9 juillet 2001. Depuis 2001, celles-ci peuvent faire appel, pour expertiser et financer leurs projets, à la Caisse des Dépôts et Consignations. En février 2002, un plan visant à utiliser le Réseau de Transport d'Électricité (RTE) est annoncé. En septembre 2003, à l'issue d'un CIADT, le gouvernement propose des mesures visant à faciliter le développement de certaines technologies d'accès comme le WIFI, le CPL ou le satellite. Le CIADT de décembre 2003 prévoit la création d'un fonds de soutien de 200 M€ au développement du haut débit.

(13) Il fallait, notamment, faire la preuve de la carence de l'offre privée, y compris France Télécom et prévoir une durée d'amortissement de 8 ans, alors que les opérateurs amortissent leurs investissements sur 20 ans.

(14) Fibre noire: infrastructure de fibre optique, sans les équipements actifs qui la transforment en réseau de télécommunications, et destinée à être louée aux opérateurs, à charge pour eux d'installer les équipements nécessaires à la transmission des communications.

(15) Pour certains, notamment à gauche, ce ne sont pas les collectivités, mais l'État, qui doit prendre en charge le développement du haut débit dans un souci d'aménagement du territoire, de manière à éviter que ne s'approfondissent les inégalités entre collectivités, les plus pauvres étant finalement celles qui devraient prendre en charge un déploiement de réseaux, qui, par ailleurs, aurait été automatique et gratuit pour les collectivités les plus riches. Dans le même ordre d'idées, le service universel pourrait être étendu au haut débit (Proposition de loi n°1178 du 4 novembre 2003).

(16) Baker & Mac Kenzie, 2003.

(17) Datar, 2003. OTV, 2000.

(18) Tactis, *Étude relative à la comparaison européenne sur le concept de réseau indépendant et sur la frontière avec la notion de réseau ouvert au public*, Étude réalisée pour l'ART (Autorité de Régulation des Télécommunications), 1999, sur site www.tactis.fr, 59 p.

(19) Tactis, 1999.

(20) La France présente un taux plus faible de pénétration

des ordinateurs dans les ménages que les autres grands pays industrialisés: 35,7 % contre 44,7 % en Allemagne, 46 % au Royaume-Uni, 65 % aux États-Unis.

(21) Source: *Journal du net*, 7 octobre 2003: le gouvernement relance, dans le cadre d'un projet d'ordonnance, l'idée d'un contrat de « partenariat public privé » (PPP) destiné notamment à soutenir l'investissement dans les infrastructures et les services publics.

(22) cf. également Baker & Mac Kenzie, 2003, ainsi que les contributions des cabinets Bird & Bird, et Latournerie & Wolfrom sur le même sujet, Site Internet de l'ART.

(23) SGAR de Haute-Normandie, Note interne sur la situation de France Télécom, mars 2001.

(24) Conseil général du Calvados, 2001.

(25) Backbone Universel de Services.

(26) Le RTE, créé en 2000, est chargé de la gestion du réseau de lignes à haute et très haute tension d'EDF, long de 100 000 kilomètres. Le CISI de 2001 autorise les expérimentations visant à utiliser le RTE pour apporter le haut débit aux collectivités intéressées. En février 2002, 2000 km étaient équipés de fibre optique pour les besoins d'exploitation du réseau. Défini en février 2002, un plan gouvernemental vise à doter ce réseau, à l'horizon 2007, de 15 à 20 000 km de fibre optique supplémentaires, de manière à offrir une possibilité de raccordement à toutes les agglomérations de plus de 7000 habitants et à la moitié des villes de 5000 à 7000 habitants, qui ne disposent pas de l'ADSL et du câble. La charge de se relier à ce réseau national, qui frôle les agglomérations à une distance de 5 km, reviendra aux collectivités (Sources: RTE et *Journal du net*). La présentation du partenariat CG50-RTE, ainsi que des travaux est consultable sur:

http://www.rte-france.com/htm/fr/offre/telecharge/3_volets_manche.pdf

(27) Conseil Économique et Social Régional de Basse-Normandie, *Les réseaux enterrés en Basse-Normandie: problématiques et enjeux*, Caen, 2001, 168 p.

(28) Par ordre croissant du point de vue de l'état d'avancement fin 2002, c'est le cas au Havre (technopole des Docks Vauban), à Rouen (infrastructure passive sur la technopole du Madrillet) et dans la communauté d'agglomération Seine-Eure (Louviers-Val de Reuil), dont le projet a été élaboré sous la pression des entreprises.

(29) En janvier 2004, l'opérateur haut-normand Altitude Télécom a été retenu pour la construction de ce réseau.

(30) Elle repose sur un groupe de travail dont la moitié des membres sont des élus du Pays de Bray, situé au nord du département, totalement à l'écart des grands réseaux de télécommunications.

(31) *La Lettre de Haute-Normandie*, 4 juillet 2003.

(32) Dernière révision: juillet 2004.

BIBLIOGRAPHIE

- AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS (ART), Dossier Collectivités territoriales et télécommunications, sur Site Internet « <http://www.art-telecom.fr> »
- AVICAM, Communauté Urbaine du Grand Nancy, District du Grand Toulouse, SIPPAREC, *Les hauts débits au service de tous les territoires. 7 propositions pour développer la fibre noire*, Contribution à la consultation publique relative à un projet de loi sur la société de l'information, 1999, 30 p.
- BAKER & MC KENZIE, *Étude relative à l'intervention des collectivités territoriales en matière d'infrastructures de réseaux de télécommunications à haut débit*, décembre 2003, sur site de l'ART <http://www.art-telecom.fr/publications/etudes/colloc2004/col-04baker.htm>.
- BUSSON A., « Enjeux locaux de la société de l'information », in *Intercommunalités*, n°25, 1999, p.10-11.
- BUSSON A., « Les technologies de l'Information et de la Communication. L'action des collectivités locales », in IUT de Lannion, Observatoire des NTIC et des Métiers, *Nouvelles Technologies de communication. Nouveaux usages? Nouveaux métiers*, textes réunis par D. Thierry, Paris, L'Harmattan, 2000, p.95-103.
- CONSEIL GÉNÉRAL DU CALVADOS, *Plan d'actions du département du Calvados pour l'accès aux hauts débits*, 19 novembre 2001, 46 p. avec les annexes.
- CURIEN N., La libéralisation des télécommunications en Europe, *Flux*, n°44/45, 2001, p.28-35.
- DATAR, *État des lieux de la France numérique*, 19 juin 2003, sur site Internet « <http://www.datar.gouv.fr> ».
- OBSERVATOIRE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS DANS LA VILLE (OTV), *Rôle et activités des collectivités locales en matière de télécommunications en Allemagne et au Royaume-Uni*, rapport rédigé par Bmp Télécommunications Consultants GmbH, 2000, 19 p.
- OFFNER J.-M., VINCHON M.-C., « Télécommunications et collectivités locales », in *Problèmes politiques et sociaux*, n°808, 1998, 84 p.
- SÉNAT, Discussion générale du Projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique, Première lecture - 24 et 25 juin 2003, sur site: http://www.senat.fr/senint/crisesume_pj102-195_1.html
-