

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Circulaire du 16 août 2011 relative à la mise en œuvre du programme national très haut débit et de la politique d'aménagement numérique du territoire

NOR : PRMX1120797C

Paris, le 16 août 2011.

*Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les préfets de région (pour attribution),
Mesdames et Messieurs les préfets de département (pour information)*

Le déploiement d'infrastructures numériques à très haut débit représente un enjeu majeur pour notre pays, en termes de compétitivité des entreprises, d'attractivité des territoires, de développement de nouveaux services et usages pour les citoyens et de potentiel de croissance durable.

En février 2010, le Président de la République a fixé l'objectif que la totalité des ménages français disposent d'un accès internet à très haut débit en 2025, et 70 % d'entre eux dès 2020. Pour parvenir à relever ce défi et tirer pleinement parti du potentiel de l'économie numérique, le Gouvernement a lancé en juin 2010 le programme national « très haut débit », qui s'appuie sur une enveloppe de deux milliards d'euros du volet numérique des investissements d'avenir.

S'inscrivant dans le cadre législatif et réglementaire issu de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, ainsi que des lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat au déploiement des réseaux à haut et très haut débit, ce programme poursuit un double objectif : stimuler l'investissement privé afin qu'il s'étende hors des zones les plus denses du territoire, en favorisant le co-investissement entre les acteurs ; soutenir simultanément, par un cofinancement de l'Etat, les projets d'aménagement numérique portés par les collectivités territoriales et s'inscrivant en complémentarité avec ceux des opérateurs.

Alors que les conditions du soutien de l'Etat aux projets des collectivités territoriales sont désormais définies, la présente circulaire a pour objet d'actualiser les orientations fixées par ma circulaire du 31 juillet 2009 relative aux schémas directeurs et à la concertation régionale sur l'aménagement numérique du territoire. Elle rappelle le cadre juridique et précise le rôle que les services de l'Etat doivent tenir pour faciliter une étroite coordination entre les réseaux d'initiative privée et les réseaux d'initiative publique.

Assurer une cohérence d'ensemble du déploiement des réseaux d'initiative publique et privée est en effet impératif, afin de mobiliser l'ensemble des capacités d'investissement et d'éviter que certains territoires ne soient pas couverts, tout en veillant à l'efficacité de l'action publique. C'est le rôle principal que je vous assigne dans les territoires.

C'est à cette fin que des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique ont été élaborés ou sont en cours d'élaboration dans 80 % des départements, en complément des stratégies de cohérence régionale mises en œuvre dans chacune des régions. Il apparaît aujourd'hui indispensable d'inciter les derniers territoires non couverts à engager dans les meilleurs délais la démarche d'élaboration de ces schémas. En leur absence, aucun projet ne pourra être éligible au soutien de l'Etat.

Les intentions d'investissement des opérateurs ont été rendues publiques le 27 avril dernier. Elles sont présentées de façon détaillée sur le site www.territoires.gouv.fr. Elles pourraient légitimement conduire certains territoires à actualiser leurs schémas directeurs en s'appuyant sur une concertation locale avec les opérateurs.

Le succès de la mise en œuvre du programme repose à la fois :

- sur l'Etat, garant de la cohérence et de la bonne couverture de tous les territoires ;
- sur les collectivités territoriales qui interviendront en maîtrise d'ouvrage soutenues par l'Etat pour pallier l'absence d'investissement privé dans certains territoires ;
- sur les opérateurs, qui ont manifesté l'intention d'investir dans les principales agglomérations pour couvrir, au plus tard en 2020, 57 % des ménages.

Afin de renforcer l'articulation des projets publics et privés, les instances de concertation régionale, sur lesquelles vous vous êtes appuyés, associeront les opérateurs de communications électroniques pour constituer des commissions consultatives régionales pour l'aménagement numérique des territoires. Ces commissions

auront principalement pour objet, sous votre autorité, de favoriser la qualité du dialogue entre les opérateurs privés et publics et de suivre la bonne réalisation des engagements de chacun. Il s'agit ainsi de permettre aux opérateurs de confirmer et de préciser leurs intentions de déploiement afin d'en vérifier la cohérence et la crédibilité et d'assurer une concertation entre opérateurs et collectivités afin de bien délimiter les aires d'intervention de chacun. Les administrations et organismes concernés, notamment la Caisse des dépôts et consignations, le commissaire général à l'investissement et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes seront tenus informés et seront associés, en tant que de besoin, à ces travaux.

Tout en veillant à ne pas être impliqués dans les choix de configuration technique et économique des projets, vous informerez les collectivités territoriales des conditions précises d'éligibilité aux aides du programme national « très haut débit ». En outre, vous apporterez aux maîtres d'ouvrage le soutien réglementaire et juridique nécessaire, en particulier concernant les règles communautaires relatives aux aides d'État. Enfin, je vous demande de formuler un avis circonstancié sur les demandes de financement des projets de réseaux d'initiative publique présentés par les collectivités. Vous apporterez, dans ces avis, une attention particulière à ce que les projets de « montée en débit » correspondent soit à une véritable étape intermédiaire vers le déploiement de réseaux de fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH), soit à des zones où le FttH n'arrivera pas à l'horizon de dix ans.

Vous me rendrez compte de l'avancement des projets et de leur impact sur l'économie régionale, à la fin de chaque exercice civil.

Je vous demande de veiller à la forte implication des services de l'État, qu'il s'agisse du secrétariat général aux affaires régionales, des DIRECCTE ou des autres services concernés.

FRANÇOIS FILLON

ANNEXES

ANNEXE 1

ÉLÉMENTS DE CADRAGE LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

La loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique permet aux collectivités territoriales d'investir au bénéfice de leurs territoires dans des réseaux de communications électroniques (art. L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales).

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie fixe les modalités d'équipement en fibre optique des immeubles de plus de vingt-cinq logements ou locaux à usage professionnel et fixe au travers de ses décrets et arrêtés d'application un cadre pour la mutualisation des informations géomatiques relatives au déploiement des réseaux et des services.

La loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative, dans le cadre du plan de relance de l'économie, donne notamment la possibilité aux opérateurs de mobiliser les infrastructures de réseaux présentes sur le domaine public pour déployer leurs réseaux.

La circulaire n° 5412/SG du Premier ministre du 31 juillet 2009 organise la mise en place d'instances de concertation chargées de définir dans chaque région une stratégie d'aménagement numérique servant de cadre aux schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique, élaborés au moins à l'échelle des départements.

Les lignes directrices communautaires n° IP/09/1332 du 30 septembre 2009 définissent précisément les conditions dans lesquelles il est possible de mobiliser des financements publics, nationaux ou européens, pour la construction de réseaux à haut ou très haut débit. Ces lignes directrices exigent des États membres qu'ils prennent en compte non seulement les infrastructures existantes, mais aussi les plans d'investissement concrets envisagés par les opérateurs de communications électroniques pour le déploiement de ces réseaux dans un avenir proche. Elles prévoient un certain nombre de garanties essentielles (telles qu'une cartographie détaillée, des appels d'offres ouverts, l'obligation de libre accès ou de neutralité technologique ainsi que des mécanismes de récupération) afin de favoriser la concurrence et d'éviter l'effet d'éviction de l'investissement privé.

La loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique témoigne de l'ambition de couvrir l'ensemble du territoire national, donne un statut juridique à la notion de schéma directeur territorial d'aménagement numérique, crée le Fonds d'aménagement numérique des territoires, précise les modalités de mutualisation des réseaux à effectuer lors des travaux d'enfouissement et propose un nouveau modèle de société susceptible d'intervenir dans le déploiement de réseaux en associant capitaux publics et privés.

En complément, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes a défini le cadre réglementaire par les décisions suivantes encadrant le déploiement de la fibre optique en France :

- la décision n° 2009-1106 du 22 décembre 2009 qui prévoit des obligations applicables à l'ensemble du territoire et définit les zones dites « très denses » (148 communes et environ 6 millions de logements et locaux à usage professionnel) ;
- la décision n° 2010-1312 du 14 décembre 2010 qui précise les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique sur l'ensemble du territoire à l'exception des zones très denses ;

- la décision n° 2011-0668 du 14 juin 2011 portant sur la définition du marché de gros pertinent 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.

Ces décisions ont été complétées par un document de présentation, guide et recommandation relatif à la montée en débit via l'accès à la sous-boucle locale de cuivre de France Télécom, en date du 14 juin 2011.

Enfin, trois textes d'application de l'article 109 la loi de modernisation de l'économie (LME) ont été publiés le 15 janvier 2010.

En ce qui concerne la connaissance des services, après le décret n° 2009-166 du 12 février 2009 relatif à la publication des informations sur la couverture du territoire par les services de communications électroniques, un arrêté instaure pour les opérateurs de communications électroniques les plus importants une obligation nouvelle d'information du public sur la couverture du territoire par leurs services de communications électroniques.

En ce qui concerne la connaissance des réseaux, après le décret n° 2009-167 du 12 février 2009 relatif à la publication des informations sur les réseaux et infrastructures, est complété le même jour par :

- le décret n° 2010-57 relatif à la sécurité de communication des informations ;
- un arrêté relatif aux modalités de communication.

Le décret n° 2009-167 a fait l'objet d'un recours contentieux. Par une décision du 10 novembre 2010, le Conseil d'Etat a considéré que la disposition imposant un format de transmission des informations allait au-delà des obligations posées par le législateur. L'article 20 de la loi n° 2011-302 du 22 mars 2011 a remédié à ce défaut de base légale en modifiant l'article L. 33-7 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) qui renvoie désormais à un décret le soin de préciser les modalités de communication de ces informations à des tiers concourant à l'aménagement du territoire avec lesquels les collectivités et leurs groupements sont en relation contractuelle, ainsi que le format et la structure de données selon lesquelles ces informations doivent être transmises. Ce décret est en cours d'élaboration.

A N N E X E 2

CONTENU DES SCHÉMAS DIRECTEURS TERRITORIAUX D'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE

L'Etat cofinance la réalisation des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique. Il est donc important de veiller à ce que, tant au cours de l'élaboration des cahiers des charges qu'au cours de l'animation des réunions de travail, figurent dans les travaux les points suivants :

- une première évaluation globale du coût de la fibre jusqu'à l'habitant, ainsi que des objectifs quantifiés chiffrés à différents horizons temporels ;
- une consultation des opérateurs, visant à :
 - permettre aux opérateurs de confirmer leurs intentions à la collectivité concernée ;
 - permettre à la collectivité de s'assurer de la cohérence et de la crédibilité des engagements des opérateurs privés ;
 - définir une délimitation claire des zones d'intervention privée et publique ;
 - établir, sur les zones où est envisagé à un double déploiement privé et public, un accord entre les parties, notamment sur le calendrier de déploiement des opérateurs privés ;
- un volet relatif aux télécommunications mobiles, traitant du raccordement des points hauts ;
- l'identification des attentes territoriales dans les domaines de la santé, de l'activité économique, de l'accès à l'emploi, de l'éducation, du tourisme, des activités culturelles, mais aussi de l'accès aux capacités de calcul intensif et à l'hébergement de données ;
- le phasage des opérations en fonction des contraintes économiques et des objectifs de développement poursuivis, notamment en ce qui concerne le traitement de la montée en débit ;
- l'organisation du meilleur recours aux opérations de mutualisation des travaux d'enfouissement des réseaux ;
- une modélisation des coûts de déploiement des réseaux FttH (par prise, par territoire, par catégorie de travaux souterrains ou aériens, etc.) ;
- l'identification des financements mobilisables ;
- des options relatives à la mutualisation de bonnes pratiques, la mise en place d'observatoires ;
- le cas échéant, une analyse des capacités de la filière numérique régionale ;
- une analyse des besoins de formation des personnels nécessaires ;
- un recensement de l'ensemble des ressources identifiées en termes de réseaux publics et privés, quelles que soient les technologies utilisées (fibre, cuivre, radio, utilisation du satellite en complément, etc.), et une implication des concessionnaires et opérateurs d'autres réseaux (essentiellement électricité et eau) ;
- un contact référent pour les maîtres d'ouvrage d'opérations de génie civil sur le territoire du schéma directeur conformément à l'article L. 49 du CPCE ;
- l'examen de références concernant le montage juridique de structures associant plusieurs niveaux de collectivités pour le portage de l'opération sur les aspects techniques, économiques et surtout financiers.

Il convient de vérifier si les schémas directeurs existants doivent être actualisés afin qu'ils prennent en compte ces éléments.

ANNEXE 3

MISE EN ŒUVRE DES MOYENS APPROPRIÉS

Annexe 3.1

Mobilisation de tous les services de l'Etat et création des commissions consultatives régionales pour l'aménagement numérique des territoires

Une implication forte et concrète des services déconcentrés pour le développement des infrastructures en très haut débit est facteur de visibilité pour l'Etat et de cohérence des actions publiques locales.

Il est demandé de créer, au sein de l'instance de concertation régionale, une commission consultative régionale pour l'aménagement numérique des territoires, associant les collectivités, les services de l'Etat et les opérateurs, qui aura pour objet :

- de permettre aux opérateurs de communications électroniques de confirmer et de préciser aux collectivités les intentions de déploiement qu'ils ont communiquées lors de l'appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII) début 2011, et aux collectivités de vérifier la cohérence et la crédibilité de ces engagements ;
- de soutenir une concertation de qualité entre opérateurs et collectivités afin de bien délimiter les aires d'intervention de chacun, et de rechercher les complémentarités mutuelles.

Vous veillerez en particulier à :

- la cohérence des informations données par les opérateurs dans le cadre des commissions avec les réponses fournies lors de l'AMII ;
- la prise en compte par les collectivités territoriales des projets de déploiement privés dans la définition de leurs schémas directeurs et la préparation de leurs projets.

Le secrétariat général pour les affaires régionales assurera, en s'appuyant sur son chargé de mission TIC, l'animation des administrations déconcentrées en vue de leur contribution à l'élaboration des schémas en présentant un premier diagnostic des besoins et anticipations de chaque service et des besoins qu'il identifie pour les populations et acteurs économiques relevant de sa compétence, afin d'établir un socle qui sera présenté aux collectivités territoriales.

Les DIRECCTE (1) seront concernées au premier plan et devront mobiliser leur expertise concernant les besoins des pôles de compétitivité, des grappes d'entreprises, et des zones d'activités économiques (suite à la création, par l'Etat, du label Zone d'activité très haut débit) ainsi que des hôtels ou pépinières d'entreprises. Elles mobiliseront aussi leur connaissance du tissu économique en général, en accordant une attention particulière à la structuration de la filière numérique régionale en vue du déploiement du très haut débit. Elles prendront enfin en compte les attentes nées de l'évolution du marché du travail et des qualifications résultant de la mutation des pratiques professionnelles engendrées par le déploiement des outils numériques.

Les exemples suivants illustrent la diversité des apports que l'on peut attendre des différents services de l'Etat pour évaluer l'ensemble des besoins en bande passante permettant d'élaborer une stratégie de cohérence régionale de l'aménagement numérique du territoire :

- déploiement des environnements numériques de travail et besoins spécifiques du réseau RENATER et de ses terminaisons régionales (rectorat) ;
- besoins de la sécurité civile, de la prévention des risques (préfets de département) ;
- besoins particuliers des agriculteurs (DRAAF [2]) ;
- analyse des attentes des réseaux des Espaces publics numériques, au premier rang desquels figurent les « Points Cyb » du réseau information jeunesse (DRJSCS [3]) et les cyberbases créées par les collectivités territoriales avec le soutien de la Caisse des dépôts et consignations ;
- aspects concernant la promotion du patrimoine et des activités artistiques et culturelles, mais aussi l'impact sur les pratiques culturelles et la consommation (DRAC [4]) ;
- connexions spécifiques aux activités de télémédecine (ARS [5]) ;
- pose de fourreaux lors des travaux routiers (DIR [6]) ;
- accessibilité des bases de données élaborées par les services du cadastre et suivi des financements publics apportés au développement de l'économie numérique (DRFiP [7]).

Pour chacun de ces services, qui participent au comité de l'administration régionale, il est demandé la désignation, par le chef de service, d'un correspondant au développement de l'économie numérique et de l'aménagement numérique du territoire.

Il sera également fait appel aux DREAL (8) et aux DDT du fait de leur connaissance du cadre réglementaire et de leur maîtrise des outils d'information géographique.

(1) Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

- (2) Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.
- (3) Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.
- (4) Direction régionale des affaires culturelles.
- (5) Agence régionale de santé.
- (6) Direction interdépartementale des routes.
- (7) Direction régionale des finances publiques.
- (8) Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

Annexe 3.2

Recommandations pour la mise en œuvre de systèmes d'information géographique avec l'appui de la DATAR et du CETE de l'Ouest

Afin d'actualiser les documents relatifs aux schémas directeurs territoriaux et aux stratégies de cohérence régionales, et dans la perspective de l'élaboration des avis qui vous seront demandés sur l'opportunité de soutenir le déploiement de nouveaux projets de réseaux de communications électroniques à très haut débit, vous devrez vous appuyer sur des données cartographiques précises et régulièrement mises à jour. Ces données vous seront fournies par deux systèmes d'information géographique nécessaires au pilotage de la démarche d'ensemble.

Le premier, élaboré au niveau national dans le cadre d'un observatoire national des services de communications électroniques en cours de mise en place, vous donnera accès aux cartes de couverture du territoire en termes de services offerts par les opérateurs, et permettra à la DATAR de tenir l'inventaire actualisé des projets privés, afin de vérifier la crédibilité d'ensemble des déclarations concernant chaque territoire.

Le second sera construit, suivant les recommandations à venir, à l'échelle régionale sous votre autorité, le cas échéant en partenariat avec la collectivité régionale et en conformité avec les règles établies autour de l'utilisation d'une éventuelle plate-forme de partage de données (PRODIGE ou équivalent). Il aura pour fonction de permettre, dans le respect de la confidentialité attendue, une représentation des cartes de réseaux des opérateurs. Vous contacterez les opérateurs suivant la procédure définie par le décret d'application de la LME lorsqu'il sera publié afin de pouvoir établir ces représentations cartographiques sous les meilleurs délais.

Ce double système de représentation constitue le support pertinent pour l'élaboration d'une position de l'Etat à l'égard des choix des collectivités, d'une part, et des opérateurs, d'autre part. Les données répertoriées par ces outils vous serviront de base à l'analyse des architectures de réseaux existants dans la perspective des déploiements futurs. Elles vous aideront à émettre des avis sur l'opportunité de soutenir le déploiement de nouveaux projets de réseaux de communication électronique à très haut débit.

Les fonctions support de ces systèmes d'information géographique seront développées d'ici le quatrième trimestre 2011.

Annexe 3.3

Mobilisation des moyens de financement appropriés

Le déploiement de l'ingénierie nécessaire à la conduite de l'ensemble de ces opérations a fait l'objet, en 2010 et 2011, de dotations au titre du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui seront reconduites en 2012 en fonction de vos besoins, afin de vous permettre de poursuivre et finaliser, avec la Caisse des dépôts et consignations, les collectivités territoriales et la Commission européenne, les études et travaux préparatoires.

Le financement des projets de réseaux de nouvelle génération sera assuré au niveau national par les opérateurs ou par les collectivités territoriales qui pourront s'appuyer sur les ressources du Fonds pour la société numérique. En complément, je vous demande de prévoir autant que possible l'inscription de ces programmes de développement de l'économie numérique au sein des contrats de projets Etat Régions et des programmes opérationnels européens, afin de pouvoir financer :

- des projets de couverture des zones blanches du haut débit ;
- des portions de réseaux dédiés ou spécialisés qui ne seraient pas éligibles au titre des investissements d'avenir ;
- des services, usages et contenus qui seront fondés sur l'utilisation de ces réseaux ;
- enfin, les dépenses d'accompagnement des publics les plus en difficulté en ce qui concerne la mobilisation des ressources de la société de l'information au service du développement des petites entreprises, de l'emploi, de l'insertion sociale ou de la vie citoyenne.