



N° 1990

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur général  
Député

---

**ANNEXE N° 15**

**DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT**

**PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE**

**INVESTISSEMENTS D'AVENIR**

Rapporteuse spéciale : MME MARIE-CHRISTINE DALLOZ

Député

---

## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>DONNÉES CLÉS</b> .....	6
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2018</b> .....	7
<b>I. LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR</b> .....	7
A. LA PROGRAMMATION DES CREDITS DE PAIEMENT ET LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS POURSUIVENT LA NORMALISATION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION .....	7
1. L'ouverture de CP pour les <i>Investissements d'avenir</i> .....	7
2. Des contractualisations inégales .....	8
B. LES ATTEINTES AUX PRINCIPES BUDGETAIRES RENDENT CEPENDANT PERFECTIBLE LA MISSION .....	11
1. La persistance de dérogations aux principes budgétaires .....	11
2. L'information du Parlement.....	11
3. Le développement d'un contrôle interne .....	11
C. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE .....	12
<b>II. LA MISSION DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT</b> .....	14
A. LE PROGRAMME 129 COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL .....	14
1. Les dépenses par titre.....	15
2. Les dépenses fiscales .....	15
3. Les indicateurs de performance .....	16
4. Des points à surveiller.....	17
B. LE PROGRAMME 333 MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES .....	18
C. LE PROGRAMME 308 PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS .....	19

<b>III. LE BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE</b> .....	20
1. Les dépenses et les recettes.....	20
2. Les indicateurs de performance.....	22
<b>DEUXIÈME PARTIE : LE FINANCEMENT DU PLAN TRÈS HAUT DÉBIT</b> .....	25
<b>I. LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT SE DÉPLOIE À PLUSIEURS VITESSES SELON LA DENSITÉ DU TERRITOIRE</b> .....	26
<b>A. LE FINANCEMENT DU PLAN REPOSE SUR UN INVESTISSEMENT MASSIF PORTÉ PAR DIFFÉRENTS ACTEURS</b> .....	26
1. Les coûts de déploiement dépendent de la technologie utilisée et de la densité des zones.....	26
2. Le plan France très haut débit repose sur une architecture en trois zones.....	29
<b>B. LE RYTHME INÉGAL DE DÉPLOIEMENT RISQUE D'ACCENTUER LA FRACTURE TERRITORIALE</b> .....	32
1. Les objectifs du PFTHD ne seront pas atteints sur tous les territoires à l'horizon 2022.....	32
a. La zone très dense sera couverte.....	32
b. Dans les zones AMII, la progression accélère grâce aux engagements contraignants.....	33
c. Le raccordement final se fait attendre.....	34
2. La zone d'initiative publique connaît des retards considérables.....	35
a. Les réseaux d'initiative publique reposent sur des structures juridiques complexes.....	36
b. Le financement des RIP s'inscrit dans le temps long.....	38
c. Le déploiement des réseaux se heurte à des contraintes spécifiques.....	40
<b>II. LA FERMETURE DU GUICHET FSN MENACE LA COUVERTURE NUMÉRIQUE DES ZONES RURALES</b> .....	40
<b>A. L'ÉTAT A ENGAGÉ 3,3 MILLIARDS D'EUROS POUR LE DÉPLOIEMENT DU PLAN DEPUIS 2010</b> .....	40
1. Les subventions de l'État proviennent du PIA 1, complété par le programme 343.....	40
a. Le financement du PIA 1.....	40
b. Le relais par la création du programme 343.....	41
2. Une gestion commune des crédits à la Caisse des dépôts critiquée par la Cour des comptes.....	44

B. LA FERMETURE DU GUICHET FSN RISQUE D'ACCENTUER LA FRACTURE TERRITORIALE.....	48
1. Avec la fermeture du guichet, le dispositif proposé par l'État ne convainc pas les collectivités .....	48
2. Pour ne pas laisser de territoires isolés, la réouverture du guichet est nécessaire..	50
a. L'accès à un réseau performant est essentiel au développement économique d'un territoire.....	50
b. La réouverture du guichet FSN doit permettre d'achever le plan France très haut débit.....	51
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>53</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE.....</b>	<b>55</b>
<b>SOURCES CONSULTÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE .....</b>	<b>57</b>

## SYNTHÈSE

Le « plan France très haut débit » a remplacé en 2013 le programme très haut débit lancé en 2010. Il poursuit l'objectif de couvrir l'ensemble du territoire en très haut débit (>30 Mbit/s) d'ici 2022, essentiellement avec la fibre optique. Le territoire est divisé en trois zones pour le financement des infrastructures :

- une zone très dense (106 communes, 6,4 millions de prises) sur laquelle les opérateurs privés (Orange, SFR, Free, Bouygues) déploient leurs réseaux sur fonds propres ;

- une zone moins dense d'initiative privée, dénommée « zone AMII » et composée des villes intermédiaires (3 500 communes, 14,2 millions de prises) sur lesquelles deux opérateurs (Orange, SFR) ont répondu à un appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII) en 2010 ;

- une zone moins dense d'initiative publique (16,4 millions de prises) sur laquelle les collectivités territoriales sont chargées du déploiement. Elles ont passé contrat avec des opérateurs et bénéficient de subventions de l'État.

Pour accompagner les collectivités dans le déploiement des réseaux d'initiative publique (RIP), 2 milliards d'euros étaient prévus dans le PIA 1 en 2010, ramenés à 980 millions d'euros au cours des redéploiements successifs. En 2015, ces crédits étaient totalement engagés et de nouvelles autorisations d'engagement ont été ouvertes sur le budget de l'État via un nouveau programme sur la mission *Économie* (programme 343 « Plan France très haut débit »).

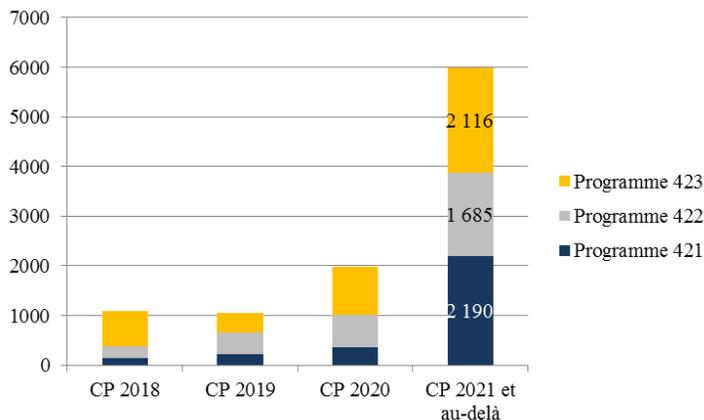
2,3 milliards d'euros en autorisation d'engagement ont été ouverts sur ce programme jusqu'en loi de finances pour 2019, portant à près de 3,3 milliards d'euros les engagements de subvention de l'État. Désormais, seuls les crédits de paiement sont inscrits. Ils sont versés à la Caisse des dépôts et consignations, liée à l'État par convention, et gérés sur un fonds sans personnalité morale, le Fonds pour la société numérique (FSN).

En décembre 2017, le Gouvernement a décidé de stopper l'examen des dossiers des collectivités territoriales pour le déploiement des RIP et de ne plus financer de nouveaux projets. Cette décision suscite la crainte des collectivités qui n'ont pas achevé leurs projets de déploiement de la fibre. Les besoins complémentaires des collectivités sont estimés à 700 millions d'euros.

## DONNÉES CLÉS

### CONSOMMATION PRÉVISIONNELLE DES CP DE LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR

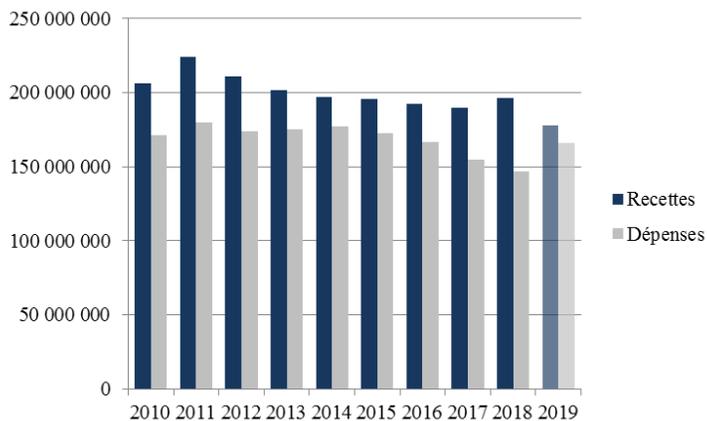
(en millions d'euros)



Source : documents budgétaires.

### ÉVOLUTION DES RECETTES ET DÉPENSES DU BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATIONS ADMINISTRATIVES

(en millions d'euros)



Source : documents budgétaires.

## PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2018

### I. LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR

La mission Investissement d'avenir constitue le troisième volet des programmes d'investissement d'avenir (PIA), engagés à compter de la loi de finances rectificative pour 2010 à la suite du rapport dit *Juppé-Rocard*.

#### A. LA PROGRAMMATION DES CREDITS DE PAIEMENT ET LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS POURSUIVENT LA NORMALISATION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION

##### 1. L'ouverture de CP pour les *Investissements d'avenir*

Les crédits du troisième programme d'investissement sont inscrits au sein d'une mission dédiée (à la différence des deux premiers PIA). La loi de finances initiale pour 2017 a ainsi ouvert 10 milliards d'euros sur le PIA 3 mais seulement en autorisation d'engagement. Les crédits de paiement versés aux opérateurs sont autorisés annuellement au sein de la présente mission, à compter du projet de loi de finances pour 2018. La répartition est la suivante :

#### CONSOMMATION PRÉVISIONNELLE DES CP DE LA MISSION *INVESTISSEMENTS D'AVENIR*

(en millions d'euros)

Missions Investissement d'avenir	AE 2017	CP 2018	CP 2019	CP 2020	CP 2021 et au-delà
Programme 421 Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche	2 900	142,5	212,5	355	2 190
Programme 422 Valorisation de la recherche	3 000	227	433	655	1 685
Programme 423 Accélération de la modernisation des entreprises	4 100	710	404	970	2 116
<b>Total</b>	10 000	1 079,5	1 049,5	1 880	5 991

Source : commission des finances à partir du RAP 2018.

Aucune trajectoire ne détermine les décaissements des CP après 2021. Le Gouvernement n'a donc pas suivi les recommandations de la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire de 2017.

L'incorporation des crédits de la mission *Investissements d'avenir* au **Grand plan d'investissement (GPI)** a permis à la mission de bénéficier d'une dérogation aux mesures de régulation budgétaire, selon la circulaire du 29 novembre 2017 de la direction du budget et la circulaire du Premier ministre relative à la mise en œuvre du GPI, pour les CP votés en LFI 2018.

La mission *Investissements d'avenir* fait l'objet d'une autre exemption. L'article 9 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 dispose que les crédits de la mission n'entrent pas dans le périmètre de l'agrégat définissant la « norme de dépenses pilotables de l'État » (257,9 milliards d'euros en 2018). Ils entrent en revanche dans celui de l'agrégat définissant l'« objectif de dépenses totales de l'État » (ODETE, 425,4 milliards d'euros en 2018).

## 2. Des contractualisations inégales

La mission *Investissements d'avenir* est composée de trois programmes placés sous la responsabilité du secrétaire général pour l'investissement. En plus de l'ouverture de CP en 2018, les programmes ont bénéficié des reports d'AE ouverts en 2017 et des redéploiements. Cela se traduit par un écart entre crédits votés et crédits disponibles puis exécutés :

**Programme 421** : *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche*, avec 650 millions d'euros en AE et 142,5 millions d'euros en CP ;

**Programme 422** : *Valorisation de la recherche*, avec 2,37 milliards d'euros en AE et 227 millions d'euros en CP ;

**Programme 423** : *Accélération de la modernisation des entreprises*, avec 983,5 millions d'euros en AE et 743,5 millions d'euros en CP.

La mise en œuvre du PIA 3 est assurée par quatre opérateurs que sont l'Agence nationale de la recherche (ANR), la Caisse des dépôts et consignations (CDC), Bpifrance et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), liés à l'État par des conventions sur chaque action du PIA. Ces opérateurs participent à la rédaction des cahiers des charges des appels à projets, assurent le secrétariat des comités de pilotage, instruisent les projets soumis aux appels à projets, contractualisent avec les bénéficiaires sélectionnés et sont chargés du suivi opérationnel des projets.

Le tableau ci-après fait apparaître l'état de l'avancement de la contractualisation entre l'État et les opérateurs sur les différentes actions du PIA 3.

Action	Opérateur	2017 Exécution		2018 Prévisions		2018 Exécution	
		AE prévues	AE consommées	AE	CP	AE	CP
<b>01 Nouveaux cursus à l'université</b>	ANR	250	250	0	12,5	0	12,5
<b>02 Programmes prioritaires de recherche</b>	ANR	400	400	0	20	0	20
<b>03 Équipements structurants de recherche</b>	ANR	350	350	0	0	0	0
<b>04 Soutien des grandes universités de recherche</b>	ANR	700	700	0	10	0	10
<b>05 Constitution d'écoles universitaires de recherche</b>	ANR	30	300	0	20	0	20
<b>06 Créations expérimentales de sociétés universitaires et scientifiques</b>	CDC	400	–	0	50	400	50
<b>07 Territoires d'innovation pédagogique</b>	CDC	500	–	0	30	250	30
<b>Programme 421 Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche</b>		2 900	2 000	0	142,5	650	142,5
<b>01 Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs</b>	CDC	150	–	0	10	150	10
<b>02 Fonds national post-maturation "Frontier venture"</b>	CDC	500	–	0	100	500	100
<b>03 Démonstrateurs et territoires d'innovation de grande ambition</b>	ANR-CDC-ADEME	1500	500	0	70	1 000	70
<b>04 Nouveaux écosystèmes d'innovation</b>	ANR-CDC-ADEME	230	230	0	10	-105	6
<b>05 Accélération du développement des écosystèmes d'innovation performants</b>	ANR-CDC-ADEME	620	150	0	37	825	41
<b>Programme 422 Valorisation de la recherche</b>		3 000	880	0	227	2 370	227
<b>01 Soutien à l'innovation collaborative</b>	BPI	550	550	0	60	50	60
<b>02 Accompagnement et transformation des filières</b>	BPI	1 000	1 000	0	25	-100	25
<b>03 Industrie du futur</b>	BPI	350	150	0	0	100	0
<b>04 Adaptation et qualification de la main d'œuvre</b>	CDC	100	–	0	25	33,5	25
<b>05 Concours d'innovation</b>	ADEME-BPI	300	300	0	50	500	50
<b>06 Fonds national d'amorçage n°2</b>	BPI	500	–	0	250	0	250
<b>07 Fonds à l'internationalisation des PME</b>	CDC	200	200	0	100	0	100
<b>08 Fonds de fonds "Multicap Croissance n°2"</b>	BPI	400	–	0	200	400	200
<b>09 Grands défis</b>	CDC	700	–	0	0	0	0
<b>Programme 423 Accélération de la modernisation des entreprises</b>		4 100	2 200	0	710	983,5	743,5
<b>Total</b>		<b>10 000</b>	<b>5 080</b>	<b>0</b>	<b>1079,5</b>	<b>4003,5</b>	<b>1 113</b>

Source : commission des finances à partir du RAP 2018.

Sur le **programme 421**, on constate une certaine faiblesse des appels à projets relatifs à l'action 7 (« *Territoires d'innovation pédagogique* »). Ceux attribués à l'enseignement scolaire sont peu nombreux et de faibles montants *a contrario* des appels à projets lancés pour l'enseignement supérieur alors que le PAP présente ce programme comme un soutien à l'enseignement scolaire. Cette orientation des appels à projet s'apparente à une forme de redéploiement de crédits.

Le **programme 422** a connu une augmentation de ces crédits lors de la loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018 au titre du financement du plan Nano 2022 pour un total de 250 millions d'euros d'AE en provenance des actions n°2 « *Accompagnement et transformation des filières* » (50 millions d'euros) et n°3 « *Industrie du futur - Fonds de garantie* » (200 millions d'euros) du programme 423. Le programme a également bénéficié d'une nouvelle convention entre l'État et Bpifrance signée à la fin de l'année 2017 pour l'action n°1 « *Intégration des SATT, incubateurs et accélérateurs* » dotée de 150 millions d'AE dont 100 millions d'euros sous forme de prises de participations et 50 millions d'euros de subventions.

La Cour des comptes se révèle critique envers ce financement : « *il est à noter que le financement du programme Nano à partir des crédits du PIA a déjà été identifié par la Cour comme relevant d'une forme de débudgétisation (substitution entre les crédits du PIA et ceux du budget général) pour le plan Nano 2017, précédent le plan Nano 2022. La poursuite de ce mécanisme dans le cadre du PIA 3, augmenté des redéploiements de 250 M€ opérés en LFR 2018, appelle donc la même réserve* ».

En dehors des transferts d'AE des actions n°2 et n°3 pour le plan Nano 2022 évoqués en amont, le **programme 423** a bénéficié de l'ouverture de 33,5 millions d'euros en AE et en CP. Cette ouverture correspond aux reliquats d'anciens dispositifs des PIA 1 et 2. Cela explique la consommation de CP supérieure aux prévisions de 33,5 millions d'euros pour 2018.

Le programme 423 est caractérisé par des disparités entre les actions. Pour l'exercice 2018, les actions n°7 « *Fonds à l'internationalisation des PME* » et n°8 « *Fonds de fonds "Multicap Croissance n°2"* » ont concentré 60 % des dépenses du programme. *A contrario*, deux des actions du programme 423, les actions n°3 « *Industrie du futur* » et n°9 « *Grands défis* », n'ont consommé aucun AE ou CP en 2018. L'action n°9 « *Grand défis* » a fait l'objet d'une demande de report de crédits pour 2019.

## **B. LES ATTEINTES AUX PRINCIPES BUDGETAIRES RENDENT CEPENDANT PERFECTIBLE LA MISSION**

### **1. La persistance de dérogations aux principes budgétaires**

Le choix du Gouvernement de créer une mission pérenne pour les investissements d'avenir répond au principe d'annualité auquel contrevenaient les PIA 1 et 2. Toutefois, d'autres dérogations aux principes budgétaires persistent.

Les transferts de crédits à destination des « opérateurs » sont suivis d'opérations extrabudgétaires d'engagements, de contractualisation et de décaissement progressifs des moyens au profit des porteurs de projet. Ce fonctionnement demande un suivi extrabudgétaire pour rendre compte de l'exécution du programme d'investissement. Il existe donc toujours une dérogation du principe d'unité budgétaire. De plus, le PIA 3 comprend des fonds sans personnalité juridiques qui remettent en cause le principe d'universalité comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire.

### **2. L'information du Parlement**

Les multiples exceptions qui caractérisent la mission *Investissements d'avenir* peuvent limiter le contrôle budgétaire du Parlement. La seule ouverture des autorisations d'engagements du PIA a eu lieu lors de la LFI 2017 ce qui restreint le contrôle du Parlement aux seules ouvertures de crédits de paiement qui s'échelonnent sur cinq LFI successives.

Il convient également de signaler les modalités d'information du Parlement sur l'usage de ces crédits de paiement. Si un compte rendu trimestriel est établi par le SGPI à l'aide des données d'exécution financière des « opérateurs », celui-ci est uniquement financier. Le contrôle qualitatif requiert donc le « jaune » budgétaire relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir. Néanmoins, ce document traite surtout des anciens PIA et renvoie au PAP de la mission pour le PIA 3. Le PAP de la mission *Investissements d'avenir* est quant à lui trop synthétique. Le rapport d'activité du SGPI est un complément d'information utile mais l'édition 2017 n'est paru qu'au moins d'août 2017 ce qui ne permet pas sa prise en compte lors de la rédaction du rapport d'évaluation pour la loi de règlement.

Ces multiples sources d'information complexifient le travail du Parlement et sont de nature à restreindre la connaissance des parlementaires lors du vote des montants des CP. Le responsable de programme a annoncé à la Cour des comptes le début d'une réflexion pour simplifier la présentation du « jaune » budgétaire pour la préparation du projet de loi de finances pour 2020.

### **3. Le développement d'un contrôle interne**

L'absence de contrôle interne a été prise en compte par le Gouvernement donnant lieu à la création d'un guide. De plus, la Cour des comptes relève une

« *amélioration apparente de la régularité des opérations en gestion 2018* ». Cependant, ces aspects ne garantissent pas à eux seuls un véritable système de contrôle interne. Il serait pertinent de développer des supports plus complets pour sécuriser la gestion budgétaire.

### **C. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE**

L'évaluation des politiques publiques financées par le PIA 3 peut sembler prématurée, dans la mesure où les projets reposent sur des investissements de moyen terme.

Toutefois, un travail important a été effectué sur les indicateurs de performance lors de l'année 2018 après les réserves que la Cour des comptes avait émises lors de l'exécution budgétaire 2017. Les indicateurs sont ainsi désormais documentés de la même manière que les indicateurs des autres missions du budget de l'État.

Des difficultés subsistent néanmoins sur la mesure de la performance et sont liées à la diversité des opérations que le PIA 3 finance. La création d'indicateurs de performance au niveau des programmes apparaît donc comme limitée. Les indicateurs se limitent bien souvent à une mesure de l'efficacité socio-économique et portent peu sur l'efficacité ou la qualité du service rendu. L'incidence des actions du PIA 3 sur la croissance potentielle de l'économie française est également peu visible au sein des indicateurs alors que cet objectif a justifié la création de la mission. Des évaluations d'impact sur le succès de ces investissements sont donc à prévoir pour compléter la démarche de performance.

Les indicateurs du programme 421 ont fait l'objet de modifications importantes afin de mieux représenter les enjeux de programme. Ces améliorations sont bénéfiques pour la mission mais ne permettent pas d'effectuer une évaluation des indicateurs de performance pour cette année.

Le tableau ci-dessous liste un certain nombre d'indicateurs qui sont susceptibles d'être révisés pour la prochaine exécution.

INDICATEUR DU PROGRAMME 422

Programme 422			
Objectif 1	Complétude	Résultats	Commentaires
<b>Nombre de brevets déposés par les entreprises soutenues par le PIA (Indicateur 1.1)</b>	L'indicateur est complet	Les résultats sont disparates : 4,1 % pour un objectif de 4,2 % de part de brevets déposés par des entreprises soutenues par le PIA dans l'ensemble des brevets déposés en France ; 0,8 % pour un objectif de 0,4 % de part de brevets « verts ».	Le dépôt de brevet ne permet pas de rendre compte de l'efficacité des projets car ils regroupent des acteurs répartis sur toute la chaîne d'innovation (de la maturation de la recherche à la valorisation de portefeuille d'actifs immatériels).

Source : commission des finances à partir du RAP 2018

INDICATEUR DU PROGRAMME 423

Programme 423			
Objectif 1	Complétude	Résultats	Commentaires
<b>Taux de pérennité des entreprises soutenues (Indicateur 1.1)</b>	L'indicateur est complet.	Les résultats (29 % d'écart entre le taux de pérennité à 3 ans des entreprises soutenues et le taux de pérennité à 3 ans des entreprises créées en France) atteignent l'objectif (22,4 %).	L'indicateur ne présente pas de justification des objectifs. Ces objectifs sont de faibles envergures : cible 2020 « supérieur ou égal à 15 », cible 2018 en prévision « supérieur ou égal à 10 » alors même que l'indicateur était de 28,7 dès 2017.
<b>Investissements en capital innovation en proportion du PIB (indicateur 1.3)</b>	L'indicateur est complet.	Les résultats (0,053 % de montant des investissements en capital innovation par rapport au PIB) dépassent les prévisions (0,045 %).	Cet objectif est mentionné « pour information » dans le RAP ce qui présente un intérêt limité pour mesurer la performance du programme. Les analyses de résultat ne donnent pas d'information sur la cible à horizon 2020 (5,5 %) ni sur l'articulation avec le PIA 3.

Source : commission des finances à partir du RAP 2018.

## II. LA MISSION DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* regroupe divers organismes auprès du Premier ministre en raison de leur positionnement interministériel (**programme 129 *Coordination de l'action du Gouvernement***), des autorités administratives indépendantes et assimilées rattachées budgétairement (**programme 308 *Protection des droits et libertés***) et les crédits de fonctionnement d'une partie des services déconcentrés de l'État (**programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées***).

La loi de finances initiale pour 2018 prévoyait d'ouvrir 1 606,6 millions d'euros en AE et 1 480,4 en CP au titre de la mission, hors fonds de concours et attribution de produits. En raison des règles de mise en réserve et des mouvements de crédits à la baisse, la consommation des crédits s'établit à 1 337,2 millions d'euros en AE et 1 386,4 millions d'euros en CP.

### EXÉCUTION 2018 DES DÉPENSES DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Programme		LFI (a)	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (b)	Exécution (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
129	AE	684,1	- 27,9	656,1	615,2	89,9 %	93,8 %
	CP	712,2	- 26,6	685,6	635,4	89,2 %	92,7 %
308	AE	96,5	5,5	102	91,9	95,6 %	90,1 %
	CP	97,4	0,2	97,4	92,8	95,3 %	95,3 %
333	AE	826,4	- 7,5	818,9	630,1	76,2 %	76,9 %
	CP	670,8	- 1,2	669,6	658,2	98,1 %	98,3 %
Total	AE	<b>1 607</b>	<b>- 29,9</b>	<b>1 577</b>	<b>1 337,2</b>	<b>83,2 %</b>	<b>84,8 %</b>
	CP	<b>1 480,4</b>	<b>- 27,6</b>	<b>1 452,6</b>	<b>1 386,4</b>	<b>93,7 %</b>	<b>95,4 %</b>

Source : commission des finances à partir du RAP 2018

### A. LE PROGRAMME 129 COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

L'exécution 2018 atteint 615,2 millions d'euros en AE et 635,4 en CP sur le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*, en augmentation par rapport à 2017 (+ 9,4 millions d'euros en AE, + 16 millions d'euros en CP).

## 1. Les dépenses par titre

En 2018, les dépenses de personnel continuent d'augmenter (+ 5,2 millions d'euros en AE et en CP par rapport à 2017) mais de façon bien moindre qu'entre 2016 et 2017 (+ 18,6 millions d'euros). Cela a entraîné une stabilisation de l'évolution de la courbe des effectifs, qui atteint 2 763 ETPT en 2018 (contre 2 762 en 2017). On note cependant un écart important entre le plafond d'emplois prévisionnel et le plafond d'emplois réalisés (- 228 ETPT).

Cet écart s'explique par d'importantes vacances frictionnelles liées aux difficultés de recrutement concernant des profils de hautes qualifications pour le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). À cela s'ajoute un transfert de 52 ETPT à destination de plusieurs programmes, notamment pour le programme 308 *Protection des droits et libertés* (transfert de + 39 ETPT de la part du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*).

En matière de dépenses de fonctionnement, la consommation des crédits du programme est à la hausse par rapport à la prévision effectuée en LFI (+ 16,3 millions d'euros en AE et + 13,4 millions d'euros en CP). En effet, l'action n° 2 « *Coordination de la sécurité et de la défense* » a connu une surconsommation de 8,7 millions d'euros en CP suite à l'augmentation des crédits de fonds spéciaux (21,2 millions d'euros en CP), à la montée en puissance du GIC (6,3 millions d'euros en CP) et à la sous-exécution du SGDSN en crédits de fonctionnement (- 18,8 millions d'euros en CP).

L'analyse des écarts entre l'exécution 2018 et l'exécution 2017 fait apparaître également une baisse de 10 millions d'euros en AE, principalement portée par l'action n° 10 « *Soutien* » liée à la fin du projet Ségur-Fontenoy. Ce projet donne ces premiers effets en 2018 avec notamment un transfert de 39 ETPT de la part du programme 308 *Protection des droits et libertés* en raison de la mutualisation des fonctions supports.

Malgré cette diminution, l'action n° 10 « *Soutien* » a consommé 8,5 millions d'euros de CP au-delà de la prévision en LFI en raison de l'importance des frais de déplacements des services et du cabinet du Premier ministre ainsi que par la mise en place de nouveaux marchés.

## 2. Les dépenses fiscales

Le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* comprend une seule dépense fiscale concernant l'exonération du traitement attaché à la légion d'honneur et à la médaille militaire sur l'impôt sur le revenu dont bénéficient les titulaires de récompenses civiles et militaires. Cette dépense fiscale n'est pas évaluée précisément.

D'après l'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes, cette niche fiscale fait l'objet d'une certaine stabilité sur la période 2015-2017 et est valorisée à moins de 0,5 million d'euros.

### **3. Les indicateurs de performance**

Les indicateurs de performance ne sont pas entièrement renseignés. Les résultats confirment la performance du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* selon certains indicateurs, notamment parmi ceux mis en valeur par le Gouvernement (indicateur 1.1 *Taux d'application des lois*). D'autres indicateurs mettent en lumière une moindre performance que prévu par le projet annuel de performance de 2017 (indicateur 2.2 *Niveau de connaissance des citoyens sur le danger des drogues*). L'évaluation des indicateurs de performance permet également de questionner la pertinence de certains indicateurs (indicateur 1.2 *Taux de déficit de transposition des directives européennes* et indicateur 5.1 *Maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'État*).

La liste des indicateurs de performance suivants présente soit des résultats inférieurs objectifs, soit des améliorations possibles :

**INDICATEURS DU PROGRAMME 129**

<b>Objectif 1</b>	<b>Complétude</b>	<b>Résultats</b>	<b>Commentaires</b>
<b>Taux d'application des lois (Indicateur 1.1)</b>	L'indicateur est non renseigné pour la prévision du PAP 2018.	Les résultats révèlent un taux d'application des lois de plus de 6 mois promulgués de 94 % et 0 loi dont le délai d'application est supérieur à 12 mois.	Cet indicateur est satisfaisant sur la capacité des services du Premier ministre à mettre en applications les normes.
<b>Taux de déficit de transposition des directives européennes (Indicateur 1.2)</b>	L'indicateur est complet.	Au 1 <sup>er</sup> mai 2018, 5 des 1 030 directives en vigueur n'étaient pas encore transposées en droit français. Cela donne un déficit de transposition en juin 2018 de 0,5% contre 0,8% pour la moyenne des EM de l'UE.	Un indicateur sur les recours effectués à l'encontre de la France auprès de la CJUE pourrait cependant être pertinent.
<b>Objectif 2</b>	<b>Complétude</b>	<b>Résultats</b>	<b>Commentaires</b>
<b>Niveau de connaissance des citoyens sur le danger des drogues (Indicateur 2.2)</b>	L'indicateur est complet.	Les résultats indiquent une sous-réalisation de l'indicateur (75 % de bonnes réponses aux sondages sur les dangers des drogues dans la prévision en LFI contre 55 % en réalisation) ainsi qu'une baisse par rapport à 2017 (70,7 % de bonnes réponses).	La baisse de bonnes réponses se concentre sur la consommation de tabac et de cannabis. Le gouvernement reconnaît « une <i>méconnaissance partielle</i> » des dangers du cannabis. Le fonctionnement de l'indicateur est peu développé (absence d'informations sur l'échantillon (*) sondés ni sur les questions posées).
<b>Objectif 5</b>	<b>Complétude</b>	<b>Résultats</b>	<b>Commentaires</b>
<b>Maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'État (Indicateur 5.1)</b>	L'indicateur est complet.	Les résultats mentionnent une note de 2,7/5 du niveau de maturité globale de la sécurité des systèmes d'information de l'État, soit le même niveau en 2017.	Les critères de maturité par catégories de ministères ne sont pas renseignés ce qui ne permet pas réellement d'apprécier l'indicateur. Le gouvernement reconnaît dans le RAP que cet indicateur agrégé masque un niveau très variable en matière de sécurité des systèmes d'information selon les ministères.

Source : commission des finances à partir du RAP 2018.

#### **4. Des points à surveiller**

La Cour des comptes souligne à plusieurs reprises, dans son analyse de l'exécution budgétaire, les nombreux mouvements entrants et sortants de crédits concernant le programme 129. La Cour attirait déjà l'attention des pouvoirs publics sur cette problématique dans son précédent rapport. Ces mouvements de crédits sont sources de difficultés pour estimer les besoins du programme en LFI ainsi que pour porter une appréciation sur l'exécution budgétaire en cours d'année. La Cour mentionne notamment les transferts sortants du SGDSN au profit d'autres missions. Il est ainsi fait la recommandation d'intégrer directement ces crédits dans les missions bénéficiaires pour plus de transparence.

Par ailleurs, l'action n°10 « *Soutien* » du programme 129 souligne une hausse des dépenses de fonctionnement du Premier ministre. Les frais de représentation sont en effet en hausse de 0,2 million en CP par rapport à 2017 (0,9 million d'euros en CP pour 2018). On constate également une hausse des frais de déplacement de 2 millions d'euros en CP (7,1 millions d'euros en CP pour 2018). Ce poste de dépense comprend le coût des vols gouvernementaux pour un montant de 3,87 millions d'euros qui ont fait l'objet d'un remboursement auprès du ministère de la Défense. Ces frais de déplacement sont peu renseignés en comparaison du détail des frais de déplacement de la présidence de la République dans la mission *Pouvoirs publics* qui mentionne le nombre de vols effectués, la part des dépenses allouée au transport et celle allouée à l'hébergement.

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour attire enfin l'attention sur les dépenses d'investissement du programme 129. Ces dépenses ont augmenté de 10,8 millions d'euros en CP entre l'exécution 2017 et l'exécution 2018. Cependant, ces montants restent bien inférieurs aux montants prévus en LFI 2018 (-95,1 millions d'euros en CP). Cette situation illustre les effets des transferts sortants de la part du programme 129 vers d'autres missions.

## **B. LE PROGRAMME 333 MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES**

Le périmètre du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* évolue régulièrement, ce qui rend complexe l'évaluation de l'évolution des dépenses rattachées. Ces modifications récurrentes ont pour objet de faciliter les mutualisations, y compris par l'utilisation partagée de sites, afin de réaliser des économies d'échelle sur les dépenses de fonctionnement.

En 2019, un transfert a été décidé à destination d'une délégation de gestion au profit du ministère de l'intérieur qui sera effective à partir de 2020. Le programme 333 sera donc supprimé pour la loi de finances pour 2020. Les crédits anciennement alloués au programme seront mutualisés avec ceux du programme 307 *Administration territoriale de l'État*.

L'exécution budgétaire du programme 333 se caractérise par une sous consommation des crédits alloués. La LFI a ouvert 826,4 millions d'euros en AE tandis que l'exécution n'aura été que de 630,1 millions d'euros en AE. Cela s'explique par une allocation prudentielle en loi de finances initiale dans le cadre du renouvellement des baux et des marchés associés du programme 333. La Cour des comptes recommande, dans sa note d'analyse d'exécution budgétaire, d'effectuer un réajustement de ces crédits en LFI.

On constate une baisse de la consommation de crédits en AE entre 2017 et 2018 (-116 millions d'euros). La baisse des AE de l'ordre de -114,5 millions d'euros (de 482,4 millions d'euros à 292,4 millions d'euros) de l'action n° 2 « *Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées* » explique en grande partie cette situation.

Les crédits de fonctionnement ont quant à eux été modifiés durant l'exécution budgétaire. Ces transferts sont à mettre en relation avec l'élargissement du périmètre du programme comprenant depuis 2017 les crédits de fonctionnement courant des directions et délégations régionales métropolitaines sous l'autorité des préfets de région. Les transferts entrants s'élèvent à 4,6 millions d'euros en AE et CP et les transferts sortants s'élèvent à 0,2 million d'euros en AE et CP.

La Cour des comptes souligne que pour « *le programme 333, les dépenses de nature incompressible à court terme, que sont les loyers budgétaires et externes, les charges connexes à la location, les taxes et les impôts, représentent plus de 60 % des dépenses du programme hors titre 2* ». Toutefois, à partir de 2019 ces dépenses seront fortement revues à la baisse dans le cadre de l'abandon des loyers budgétaires, soit une réduction de 41 % (- 136 millions d'euros).

### **C. LE PROGRAMME 308 PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS**

Le programme 308 regroupe des autorités administratives ou publiques indépendantes, garantes des droits et libertés, et rattachées budgétairement au Premier ministre.

Entre 2018 et 2017, on constate une baisse de 1,1 million d'euros de restes à payer pour le programme 308. Cette diminution est principalement due au déménagement du Défenseur des droits et de la CNIL dans l'ensemble immobilier « Ségur-Fontenoy ». Cet événement a entraîné la fin des baux privés des anciens locaux du Défenseur des droits et de la CNIL.

Les dépenses de fonctionnement du programme 308 représentent 12,3 millions d'euros en AE et 13,3 millions d'euros en CP.

Concernant les indicateurs de performance, la Cour des comptes fait la recommandation suivante : « *en dehors du champ des fonctions support, il pourrait être perfectionné en évoluant vers des indicateurs qui mesurent également l'efficience et la satisfaction des usagers* ».

### III. LE BUDGET ANNEXE *PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE*

Le budget annexe *Publications officielles et informations administratives* est assuré par la direction de l'information légale et administrative (DILA), rattachée aux services du Premier ministre. Ce budget constitue l'un des deux derniers budgets annexes.

#### 1. Les dépenses et les recettes

Cette année marque une rupture, les recettes de la DILA sont en hausse après des baisses successives de 2013 à 2017. Le total des recettes atteint 196,4 millions d'euros, soit 6,5 millions d'euros de plus qu'en 2017.

#### ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA DILA DEPUIS 2016

(en millions d'euros)

Recettes	Exécution 2016	Exécution 2017	PLF 2018	Exécution 2018
Recettes d'annonces	183	182,2	178,8	189,1
Recettes hors annonces	9,1	7,7	6,4	7,3
<b>Total</b>	192,1	189,9	185,8	196,4

Source : documents budgétaires.

Cette augmentation des recettes de la DILA est fortement liée à la hausse des recettes d'annonces (+ 6,4 millions d'euros par rapport à 2017) et notamment de celles du bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (+ 4,1 millions d'euros par rapport à 2017) et celles du bulletin officiel des annonces des marchés publics (+ 2,2 millions d'euros par rapport à 2017). Les recettes hors annonces affichent quant à elles une légère baisse de 0,4 million d'euros par rapport à 2017.

Les dépenses de la DILA sont en baisse en comparaison avec l'exercice 2017 (- 5,8 millions d'euros en AE et - 7,9 millions d'euros en CP) avec 149,2 millions d'euros en AE et 146,6 millions d'euros en CP.

Ces dépenses se répartissent au sein de deux programmes.

Le programme 623 *Édition et diffusion* comprenant les crédits nécessaires aux activités « métiers » de la DILA que sont la diffusion légale (site *légifrance*, le *Journal officiel*), l'information administrative (site *service-public.fr*, le renseignement public « 3969 *Allô Service public* ») et l'édition publique ;

Le programme 624 *Pilotage et ressources humaines* comprenant les dépenses de personnel de la DILA, celles de la société anonyme de composition et d'impression du Journal officiel (SACIJO), et le financement des caisses de retraite et des plans de départ volontaire des deux entités.

Sur le programme 623, l'exécution des dépenses s'établit à 37,6 millions d'euros en AE et 35,6 millions d'euros en CP, soit une baisse de 4,5 millions d'euros en AE et de 7,4 millions d'euros en CP par rapport à 2017. Cette diminution de la dépense provient de l'action n° 2 « *Édition et diffusion* » dont la consommation de crédits a diminué de 4,2 millions d'euros en AE et de 7 millions d'euros en CP.

Le programme 624 présente une légère diminution de la consommation de crédits par rapport à 2017 (- 0,7 million d'euros en AE et - 2,2 millions d'euros en CP). Les crédits du programme s'établissent ainsi à 111,4 millions d'euros en AE et 111 millions d'euros en CP.

L'exécution 2018 poursuit la tendance à la sous-consommation des crédits initiée depuis 2009. Les taux d'exécution en AE et CP de la mission sont respectivement de 81,4 % et 84,6 %. La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes souligne cette situation : « *La sous-exécution constatée chaque année du budget voté en LFI devrait conduire la DILA à revoir le socle sur lequel elle fonde ses prévisions budgétaires. Telle est aussi l'opinion de la direction du budget* ».

La sous-exécution des crédits provient notamment du programme 624 *Pilotage et ressources humaines* avec des dépenses de personnel moindres que celles anticipées en LFI. Le taux de remplacement 2018 s'établit ainsi à un niveau de 1 sur 3. Les départs en retraite non systématiquement remplacés et la mise en œuvre du nouveau plan de cessation anticipée volontaire d'activité (CAVA), pour les personnes de droit privé de la DILA nées avant 1964, sont à l'origine de ces résultats. La DILA poursuivra en 2019 la politique de réduction des effectifs engagée depuis 2015. Le niveau des emplois pourrait ainsi être ramené de 579,65 ETPT moyens annuels en 2018 à 525,95 ETPT moyens annuels, soit une diminution d'environ - 9,25 % sur un an.

La soutenabilité du financement de la caisse de retraite du personnel de la société anonyme de composition et d'impression des Journaux officiels (SACI-JO), l'imprimeur historique de la DILA, reste un enjeu primordial au regard des départs en retraite évoqués en amont. Le rapporteur relevait déjà ce sujet lors du rapport d'évaluation 2017. Pour 2018, le montant versé par la DILA au profit de la SACI-JO s'établissait à 38,9 millions d'euros en CP, dont 9,6 millions d'euros attribués aux dispositifs de retraite.

Afin de faire face à cette situation, l'assemblée générale de la caisse de retraite du 15 juin 2017 a adopté une croissance des cotisations de 10 % (de 5 % à 5,5 %) et un gel temporaire de l'indexation des pensions versées (du 1<sup>er</sup> juillet 2017 au 31 décembre 2018, sans rattrapage de cette période ultérieurement).

La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes insiste également sur l'enjeu des dépenses de personnel : « *La mission ne présente pas véritablement de risques en termes de soutenabilité budgétaire à moyen terme. Cependant, en dépit de la volonté des responsables de la DILA de conquérir de nouvelles parts de marché, l'équilibre du budget annexe dépend des recettes d'annonces, lesquelles demeurent très largement prépondérantes et liées au maintien du statu quo réglementaire. Dans ce contexte, la maîtrise des dépenses de la mission reste essentielle, notamment les dépenses de personnel. La DILA doit également se préparer à un éventuel changement réglementaire ouvrant le marché des annonces* »

## **2. Les indicateurs de performance**

Les indicateurs de performance de la mission obtiennent des résultats satisfaisant. Cependant, certaines activités de la DILA ne sont pas comprises dans ces indicateurs. C'est le cas des recettes perçues par la DILA (taux de recouvrement, satisfaction des acheteurs) ou encore des coûts de départ en retraite anticipés des agents, dont ceux du SACI-JO qui sont pourtant au cœur des enjeux de la mission.

De plus, la Cour des comptes relève à juste titre que « *les résultats obtenus au travers des indicateurs ne sont pas pris en compte dans les hypothèses de budgétisation. Ces informations ne sont pas exploitées pour ajuster l'allocation des ressources au moment de l'élaboration du budget. Elles sont uniquement utilisées pour affiner les cibles d'une année à l'autre ou pour la programmation triennale* ».

Le tableau ci-dessous dresse la liste des indicateurs de performance qui présentent soit des résultats inférieurs objectifs, soit des améliorations possibles :

Objectif 1	Complétude	Résultats	Commentaires
<b>Ration d'efficience bureautique (Indicateur 1.1)</b>	L'indicateur est complet.	L'indicateur atteint l'objectif (1 980/1 734 euros/poste).	
<b>Ration d'efficience de la gestion des ressources humaines (Indicateur 2.2)</b>	L'indicateur est complet.	L'indicateur atteint l'objectif (2,78%/2,65% d'efficience de la gestion des ressources humaines).	
<b>Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 (Indicateur 1.3)</b>	L'indicateur est complet.	L'indicateur n'atteint pas l'objectif (3,53 %/4,3 % de part bénéficiaires).	
Objectif 2	Complétude	Résultats	Commentaires
<b>Efficience de la gestion immobilière (Indicateur 2.1)</b>	L'indicateur est incomplet (ration d'entretien courant et ration d'entretien lourd pour la réalisation 2018).	L'indicateur atteint l'objectif (12,7/12,7 m <sup>2</sup> /poste).	Les rations d'entretien courant et d'entretien lourd ne sont pas renseignées du fait du passage à la gestion de la comptabilité budgétaire par le logiciel Chorus depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2018. L'année 2018 représente donc une année de transition afin de parfaire l'utilisation du logiciel provoquant un nouvel usage de la comptabilisation.



## DEUXIÈME PARTIE : LE FINANCEMENT DU PLAN TRÈS HAUT DÉBIT

Cette année, la première évaluation des programmes d'investissements d'avenir a été confiée à France Stratégie. Elle porte uniquement sur le premier programme d'investissements d'avenir (PIA 1), lancé par la loi de finances rectificative pour 2010<sup>(1)</sup>.

Sur les 35 milliards d'euros du premier PIA, 2 milliards d'euros étaient destinés à financer un réseau d'infrastructure fixe pour relier chaque logement à une connexion internet performante. Ces financements s'inscrivent en 2010 dans le cadre du « programme très haut débit », transformé en « plan France très haut débit » à compter de 2013. Le présent rapport n'évoque que les réseaux fixes de couverture numérique du territoire : les modalités de financement et de mise en œuvre diffèrent en matière de couverture mobile.

La couverture du territoire en réseaux fixes de haut et très haut débit repose sur plusieurs acteurs. Si l'investissement dans les agglomérations est couvert par les opérateurs privés, les zones les moins denses sont laissées à l'initiative publique, sous pilotage des collectivités territoriales avec un soutien financier de l'État.

Neuf ans après le lancement du plan, les crédits étatiques sont encore en cours de décaissement compte tenu du temps long qu'implique le déploiement d'infrastructures. En outre, les crédits PIA ont dû être complétés par la création d'un programme spécifiquement dédié sur la mission *Économie* depuis 2015.

Malgré un déploiement très fragile dans de nombreuses zones rurales, le Gouvernement a stoppé en décembre 2017 le financement des réseaux d'initiative publique, menaçant l'accès des zones les plus isolées au très haut débit.

Inutile pourtant de rappeler à quel point il est indispensable de relier tout le territoire au très haut débit afin de donner à chaque Français les mêmes chances. Les usages du numérique s'amplifient dans tous les domaines, au travail, dans les secteurs de l'éducation, de la santé, du commerce ou tout simplement dans la sphère privée et la vie sociale. En outre, comme l'a souligné récemment le Défenseur des droits<sup>(2)</sup>, le développement de l'administration numérique (déclaration des impôts en ligne, demandes d'aides sociales...) ne peut être efficace que si chacun a un égal accès à ces services.

Le plan France très haut débit se déploie à plusieurs vitesses selon la densité des territoires (I). La fermeture du guichet des subventions étatiques menace la couverture numérique des zones les plus isolées (II).

---

(1) Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

(2) Défenseur des droits, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, janvier 2019.

## **I. LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT SE DÉPLOIE À PLUSIEURS VITESSES SELON LA DENSITÉ DU TERRITOIRE**

Pour mettre en œuvre le plan, le territoire a été divisé en différentes zones en fonction de la densité de population et, *in fine*, de la rentabilité des investissements. Dans les zones les moins denses, l'initiative publique doit pallier la carence de l'initiative privée.

### **A. LE FINANCEMENT DU PLAN REPOSE SUR UN INVESTISSEMENT MASSIF PORTÉ PAR DIFFÉRENTS ACTEURS**

#### **1. Les coûts de déploiement dépendent de la technologie utilisée et de la densité des zones**

Le débit internet se mesure par la quantité d'informations, calculée en bits, qu'une ligne internet peut apporter dans un intervalle de temps donné (généralement une seconde). Par convention, on désigne un accès internet « haut débit » lorsqu'il offre un débit supérieur à 8 Mbits/s et « très haut débit » lorsqu'il permet d'offrir un débit supérieur à 30 Mbits/s. La définition du haut et du très débit évolue avec les usages.

L'accès au haut et très haut débit nécessite de déployer des infrastructures matérielles afin de transmettre les signaux. Il existe plusieurs modalités de transmission : on distingue les technologies filaires, qui transmettent le débit *via* des lignes enterrées ou aériennes, des technologies hertziennes, transmises par les airs (satellite, radio).

Dès 2013, la France a privilégié la fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH<sup>(1)</sup>), qui nécessite de mettre en place de nouvelles infrastructures mais permet de meilleures performances.

Déployer le réseau très haut débit, notamment la fibre, nécessite des coûts d'investissement importants : la construction des locaux techniques des opérateurs et des points de brassage de la fibre, le tirage de la fibre dans les fourreaux existants ou sur des appuis aériens, de manière marginale la construction de nouvelles tranchées, l'adduction des bâtiments et, finalement, le déploiement de la fibre dans les colonnes montantes jusqu'aux paliers ou, pour le tissu pavillonnaire, jusqu'à la dernière chambre de tirage. Le déploiement du réseau par l'opérateur d'infrastructure va jusqu'aux limites de la propriété privée. C'est ensuite l'opérateur commercial qui raccorde jusqu'au client.

---

(1) *Fiber to the Home.*

### **Les différentes technologies pour l'accès au haut et très haut débit**

Les différentes technologies disponibles n'offrent pas toutes la même qualité de connexion, ni les mêmes facilités de déploiement.

Ainsi, certaines offres d'accès haut débit se sont développées sur des réseaux de communication électronique préexistants, comme le réseau cuivre, utilisé pour le téléphone, ou le réseau câblé, conçu pour diffuser des services audiovisuels.

Sur le réseau cuivre, dont l'opérateur historique Orange est très largement propriétaire, l'accès internet se fait par la technologie VDSL2 qui permet un accès au très haut débit. Cependant, la qualité du débit s'affaiblit au fur et à mesure que l'on s'éloigne du nœud de répartition.

Le réseau câblé, essentiellement déployé dans les métropoles par SFR-Numéricable (groupe Altice), permet également le très haut débit, mais d'une qualité inférieure à celui obtenu par la fibre optique<sup>(1)</sup>.

Ce choix n'était pas celui de tous les pays européens : la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas ont privilégié les réseaux cuivre ou câblés.

Les technologies hertziennes et satellitaires offrent des connexions de moins bonnes qualités mais permettent de relier les territoires les plus isolés, ne bénéficiant pas d'un accès filaire.

Une connexion satellitaire impose des délais plus longs d'obtention des données, les conditions météorologiques peuvent influencer sur la qualité de connexion et le volume de données d'utilisation peut être limité selon les abonnements. Le coût d'une bonne connexion peut s'avérer très onéreux pour l'abonné.

L'évaluation du Commissariat général à l'égalité du territoire (ex-DATAR) publiée en 2010 et ayant influé sur les choix du plan<sup>(2)</sup>, proposait différents scénarios et exposait les conséquences en matière de financement.

Le coût de déploiement dépend d'une part de la part de fibre optique dans le réseau final. Ainsi un déploiement de 100 % du territoire, avec 80 % de fibre et 20 % de montée en débit du cuivre était estimé à 22 milliards d'euros ; le tout fibre optique à 30 milliards d'euros.

---

(1) *La fibre optique permet d'atteindre des débits supérieurs à plusieurs gigabits et permet une qualité égale des débits ascendants (d'internet vers l'ordinateur, comme lorsqu'on regarde une vidéo) et descendants (de l'ordinateur vers internet, comme lorsqu'on enregistre des photographies dans un cloud).*

(2) *Audition de la direction générale des entreprises, le 19 mars 2019.*

### ESTIMATION DU COÛT DE DÉPLOIEMENT EN FONCTION DE LA TECHNOLOGIE

(en milliards d'euros)

Scénario	Couverture	Coût
<b>80 % FTTH + 5 % SR</b>	85 %	17
<b>80 % FTTH + 5 % SR + 15 % LTE</b>	100 %	18
<b>80 % FTTH + 20 % SR</b>	100 %	22
<b>100 % FTTH</b>	100 %	30

FTTH : déploiement de la fibre jusqu'à l'abonné

SR : montée en débit par équipement de la sous-boucle locale cuivre

LTE : réseau hertzien de prochaine génération, dit 4G

Source : rapport d'étude pour le compte de la DATAR sur « le déploiement des réseaux très haut débit sur l'ensemble du territoire national », janvier 2010 (page 20)

Le rapport indiquait d'autre part un coût de déploiement de plus en plus important en fonction de la densité des zones. Il évaluait ainsi que le coût de déploiement dans les 20 % les moins denses coûterait autant que la couverture des 80 % précédents du territoire.

### ESTIMATION DU COÛT DU DÉPLOIEMENT 100 % FTTH PAR LE CGET EN 2010

(en milliards d'euros)

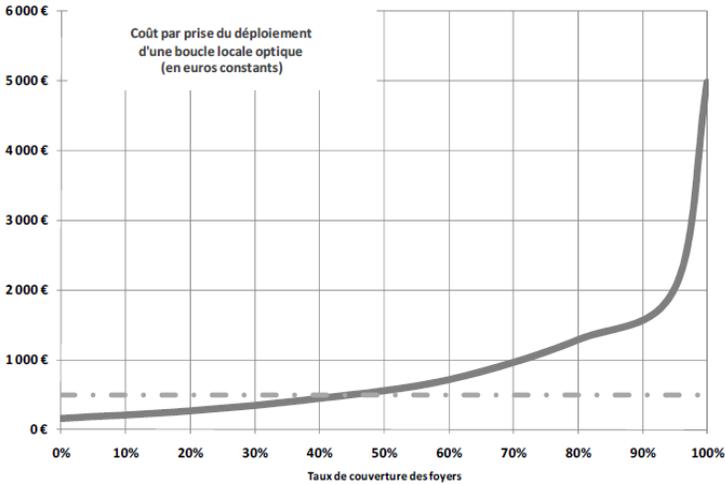
Taux de couverture des foyers	20 %	40 %	60 %	80 %	100 %
<b>Coût de la tranche</b>	1,5	2,5	4	7	15
<b>Coût cumulé</b>	1,5	4	8	15	30

Source : rapport d'étude pour le compte de la DATAR sur « le déploiement des réseaux très haut débit sur l'ensemble du territoire national », janvier 2010 (page 14).

En zone très dense, cette étude évaluait le coût de déploiement entre 200 et 250 euros par prise et considérait que les opérateurs privés étaient disposés à payer environ 500 euros par prise, si l'on tient compte des revenus qu'ils tireraient de la commercialisation du réseau. Par péréquation avec les prises les plus rentables, l'étude estimait que 80 % du réseau pouvait être financé par les opérateurs.

Mais pour les 20 % restants en revanche, le besoin de financement public était, selon l'étude, « évident », notamment pour les logements les plus isolés où l'estimation du coût de l'infrastructure par prise pouvait aller jusqu'à 5 000 euros.

## COÛT DE DÉPLOIEMENT D'UNE BOUCLE LOCALE OPTIQUE PAR PRISE



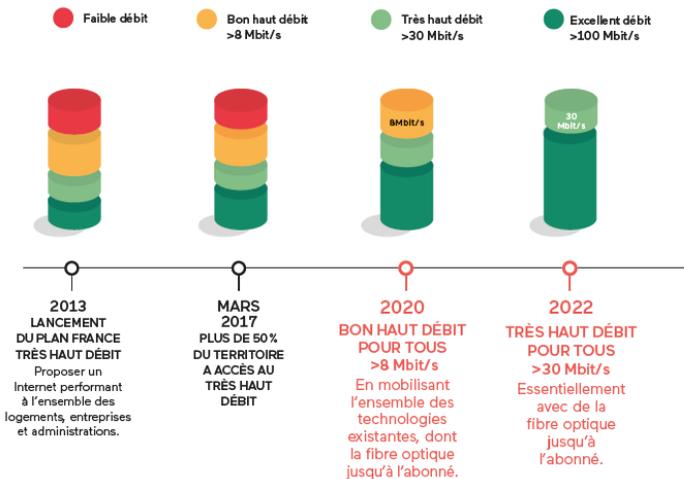
Source : rapport d'étude pour le compte de la DATAR sur « le déploiement des réseaux très haut débit sur l'ensemble du territoire national », janvier 2010 (page 14).

## 2. Le plan France très haut débit repose sur une architecture en trois zones

Lancé en 2013, le plan France très haut débit avait pour objectif de couvrir la France en très haut débit d'ici 2022, c'est-à-dire proposer un accès à Internet performant à l'ensemble des logements, des entreprises et des administrations. Ce plan a succédé au programme national très haut débit lancé en 2010.

En juillet 2017, le Président Emmanuel Macron a complété le plan avec un nouvel objectif intermédiaire : celui de couvrir la France en haut débit d'ici 2020.

### LES OBJECTIFS DU PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT



Source : Agence du numérique.

### **Une administration dédiée : la mission très haut débit**

Jusqu'en 2013, il n'existait pas d'administration clairement désignée pour piloter le plan : la coordination était *de facto* effectuée par le commissariat général à l'investissement. Désormais, le pilotage d'ensemble est assuré par la mission très haut débit au sein de l'Agence du numérique, un service à compétence nationale rattaché à la direction générale des entreprises (DGE). Ce rattachement est amené à évoluer : la proposition de loi portant création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, en cours de discussion au Parlement, prévoit d'intégrer l'Agence du numérique dans la nouvelle ANCT.

D'autres acteurs publics sont essentiels au plan :

– L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) est l'autorité administrative indépendante chargée de réguler le secteur. À ce titre, elle veille au respect de la concurrence sur les marchés de communications électroniques, émet des avis sur les projets des opérateurs, peut les sanctionner s'ils ne respectent pas leurs engagements et définit les lignes tarifaires pour l'accès au réseau des opérateurs commerciaux ;

– La Caisse des dépôts et consignations qui qualifie son propre rôle de « mineur »<sup>(1)</sup> mais qui détient les fonds destinés à financer les réseaux d'initiative publique à travers le Fonds pour la société numérique (FSN).

Le cahier des charges du plan France très haut débit considérait que « *l'objectif final du Plan France Très Haut Débit est le déploiement de nouveaux réseaux en fibre optique de bout en bout (fibre optique jusqu'à l'abonné ou FttH pour Fiber to the Home) sur l'intégralité du territoire (sous réserve de situations exceptionnelles)* ». M. Laurent Rojey, directeur de l'Agence du numérique, indique cependant que les objectifs du plan sont « neutres » d'un point de vue technologique, il s'agit d'atteindre un débit supérieur à 30 Mbit/s<sup>(2)</sup>. La France a cependant fait le choix d'encourager la fibre optique, en visant 80 % des accès via la fibre d'ici 2022.

Historiquement, les grandes infrastructures de réseaux ont été financées par des mécanismes de péréquation horizontale : les recettes tirées de l'exploitation de l'infrastructure dans les zones plus denses financent la poursuite du déploiement dans les zones moins denses.

Pour la couverture numérique en réseaux fixes, le territoire a été divisé selon la rentabilité des investissements : les zones les plus rentables ont été laissées à l'initiative privée et les zones les plus coûteuses à l'investissement public. Le plan s'inscrit en effet dans le cadre communautaire de la concurrence. L'établissement et l'exploitation des réseaux, comme la fourniture au public de services de communication électronique, sont des marchés libres et ouverts où seule la carence de l'initiative privée peut justifier l'intervention publique.

---

(1) Audition du 19 mars 2019.

(2) Audition du 19 mars 2019.

Dans le cadre de ce plan, le territoire a été initialement divisé en deux parties :

– des zones très denses : ce sont « *les communes à forte concentration de population, pour lesquelles, sur une partie significative de leur territoire, il est économiquement viable pour plusieurs opérateurs de déployer [...] leurs réseaux de fibre optique, au plus près des logements* », selon la définition de l'Arcep. Elles comptent 106 communes et représentent près de 6,4 millions de locaux (logements et locaux à usage professionnel). Le financement est pris en charge par les opérateurs privés sur fonds propres.

– des zones moins denses où la concurrence entre opérateurs n'est pas de mise.

Pour identifier au sein des zones moins denses les zones suffisamment rentables pour un déploiement exclusivement privé, un appel à manifestations d'intentions d'investissement (AMII) a été organisé à l'été 2010 jusqu'en janvier 2011. Les opérateurs étaient invités à déclarer leurs projets de déploiement du très haut débit sur ces zones. Seuls deux opérateurs, Orange et SFR, ont manifesté leur intention d'investir sur ces 14,2 millions de prises (3 500 communes environ), généralement situées dans et autour des villes moyennes. Cette partie des zones moins denses relevant de l'initiative privée est communément appelée « zone AMII ».

Sur le fondement de ces déclarations, une zone réservée à l'initiative privée a été identifiée, constituée des zones très denses identifiées par l'ARCEP et des « zones AMII ». Par déduction, la part restante du territoire (16,4 millions de prises) sur laquelle les opérateurs privés n'ont pas souhaité investir a été laissée à l'initiative publique.

La charge de construire, exploiter et commercialiser les réseaux d'initiative publique (RIP) a été confiée aux collectivités territoriales, soit directement, soit par délégation, au titre de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales.

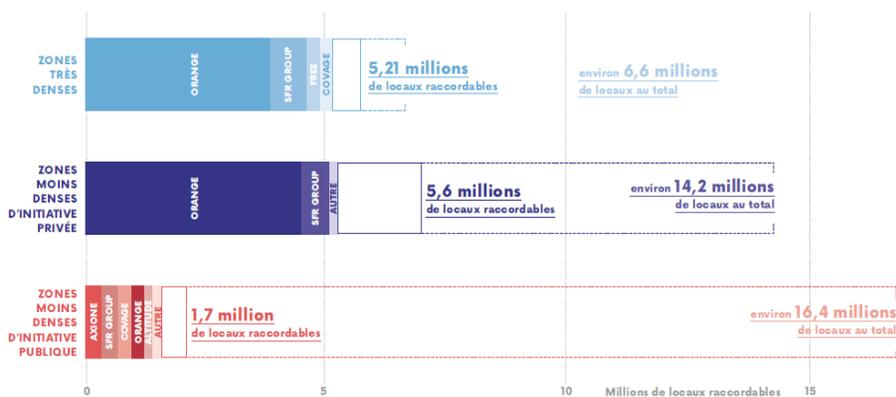
Le coût du plan était estimé à 20 milliards d'euros lors de son lancement : 6 à 7 milliards d'euros d'investissements privés, 13 à 14 milliards d'euros pour les zones d'initiative publique, dont 3,3 milliards d'euros de l'État.

## B. LE RYTHME INÉGAL DE DÉPLOIEMENT RISQUE D'ACCENTUER LA FRACTURE TERRITORIALE

### 1. Les objectifs du PFTHD ne seront pas atteints sur tous les territoires à l'horizon 2022

L'ARCEP établit un suivi régulier du déploiement du plan très haut débit. Le retard est considérable dans les zones d'initiative publique, où le déploiement est plus difficile compte tenu de la moindre densité.

#### LE DÉPLOIEMENT DE LA FIBRE EN FONCTION DES ZONES



Source : ARCEP, rapport d'activité 2018.

#### a. La zone très dense sera couverte

Dans les zones très denses, essentiellement les grandes villes, où seuls les acteurs privés sont financeurs, les quatre opérateurs nationaux Orange, SFR, Free et Bouygues télécom, peuvent déployer leurs propres réseaux en parallèle, sauf dans les immeubles où le réseau est mutualisé. L'ARCEP veille au respect des règles de concurrence.

Dans les faits, tous les opérateurs ne déploient pas leurs réseaux partout : ces entreprises ont pour particularité d'être opérateurs d'infrastructures mais également opérateurs commerciaux. Elles peuvent cofinancer ensemble un réseau ou réserver une part commerciale sur une infrastructure mise en place par un opérateur concurrent.

Les services de l'État encouragent la signature de conventions de programmation et de suivi des déploiements (CPSD) permettant de confirmer les intentions d'investissements des opérateurs télécom dans ces zones.

Selon les derniers chiffres publiés par l'ARCEP, sur les 6,6 millions de prises de la zone, 5,21 millions sont désormais raccordables, soit près de 80 %. Il ne fait pas de doute, selon les différents acteurs, que cette zone sera totalement éligible au très haut débit dans les délais imposés par le plan.

***b. Dans les zones AMII, la progression accélère grâce aux engagements contraignants***

En zones AMII, deux opérateurs Orange et SFR se sont partagé le déploiement de la fibre optique sur les 14,2 millions de prises. Cependant, plusieurs acteurs, au premier rang desquels l'ARCEP et la Cour des comptes, ont tiré la sonnette d'alarme sur les retards pris. En effet, la mise en œuvre des engagements pris en 2010 n'a jamais été contrôlée par l'État. La directrice générale de l'ARCEP, Mme Cécile Dubarry, émet l'hypothèse que longtemps, les opérateurs ne croyaient pas à la nécessité du très haut débit. Cela ne fait que deux ou trois ans que, sous la pression des parlementaires et des pouvoirs publics, les opérateurs s'intéressent massivement à la fibre <sup>(1)</sup>.

Afin d'obtenir des engagements fermes des opérateurs sur les déploiements dans cette zone, la loi pour une République numérique <sup>(2)</sup> a inséré un article L. 33-13 dans le code des postes et des communications électroniques (CPCE) qui rend opposables les engagements souscrits par les opérateurs dans les zones peu denses. Ce dispositif prévoit donc que les opérateurs peuvent prendre des engagements volontaires en matière de couverture fixe comme mobile, et leur reconnaît une valeur juridique contraignante. L'ARCEP est chargée d'en contrôler le respect et peut sanctionner en cas de manquements.

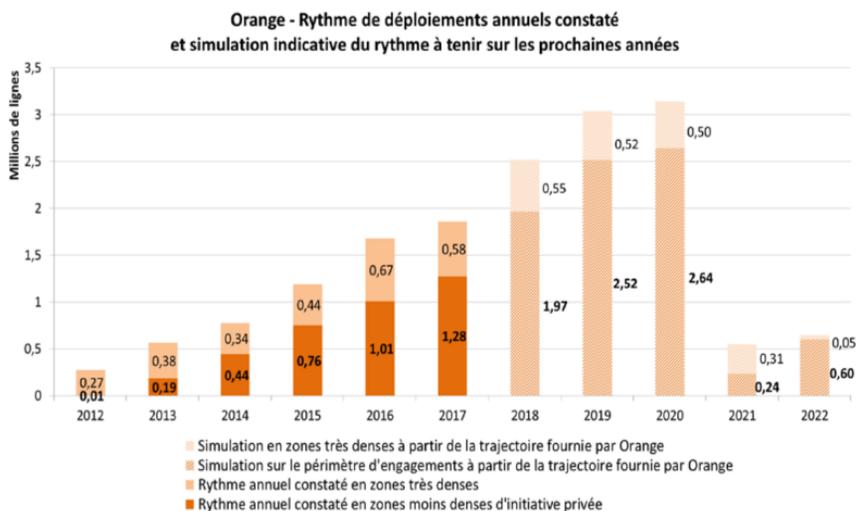
Orange et SFR ont fait évoluer leurs propositions respectives d'engagements. Ces évolutions se sont traduites par deux nouveaux courriers en date du 28 mai 2018 (SFR) et du 31 mai 2018 (Orange). Les deux opérateurs se sont engagés à couvrir en fibre optique 100 % de ces zones d'ici fin 2020 : ces engagements sont opposables au titre de l'article L. 33-13 du CPCE et passibles de sanctions financières s'ils ne sont pas respectés.

En zone AMII, le directeur des affaires publiques du groupe Orange, rencontré par la rapporteure, est confiant sur l'atteinte de l'objectif. Selon lui, « *il est normal que le démarrage ait pris du temps et, désormais, le déploiement croît plus rapidement de trimestre en trimestre* ».

---

(1) Audition de l'ARCEP, le 19 mars 2019.

(2) Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.



Source : avis n° 2018-0364 du 12 juin 2018 rendu à la demande du ministre chargé des communications électroniques portant sur la proposition d'engagements d'Orange au titre de l'article L. 33-13.

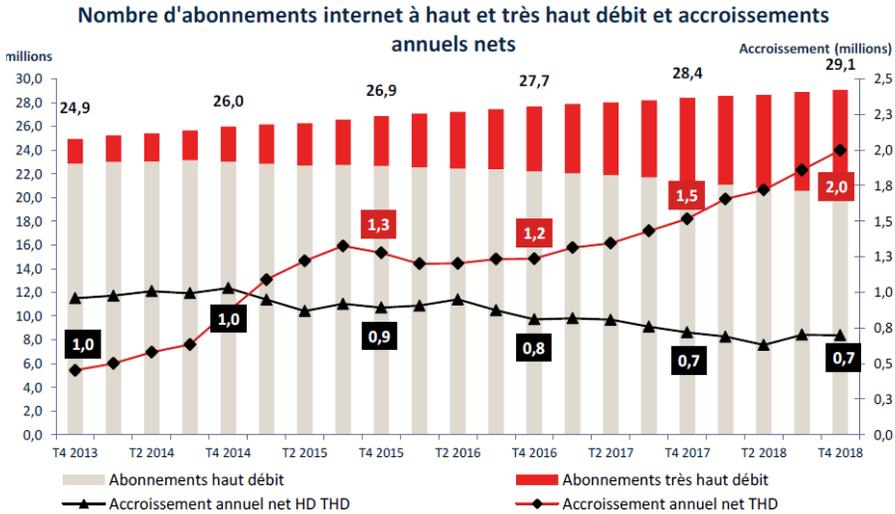
Contacté par la rapporteure, SFR rappelle que « l'entreprise s'est engagée, au titre de l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques, à déployer ces prises d'ici 2020, sous peine de sanctions financières qui peuvent aller jusqu'à 3 % de son chiffre d'affaires. Cela montre la volonté forte qui est la nôtre de respecter nos engagements dans les délais impartis ».

L'ARCEP qualifie les objectifs du plan France très haut débit sur la zone AMII d'« ambitieux mais pas infaisables ». Les deux opérateurs doivent néanmoins accélérer le rythme de déploiement.

### **c. Le raccordement final se fait attendre**

Une fois que l'infrastructure est mise en place, les logements sont *éligibles* au très haut débit mais pas nécessairement raccordés. En effet, les particuliers doivent encore s'abonner auprès d'un opérateur commercial à une offre très haut débit. Or, la migration des abonnements entre le haut et le très haut débit se fait un peu attendre.

Les chiffres publiés chaque trimestre par l'ARCEP indiquent que fin 2018, le nombre d'abonnements à internet à haut et très haut débit atteint 29,1 millions : sur l'année, l'accroissement net s'élève à 700 000 (+ 2,5 %).



Source : ARCEP, Observatoire du haut et très haut débit, T4 2018.

On peut expliquer ce faible raccordement au réseau fibré dans la mesure où le réseau cuivre offre un débit satisfaisant dans de nombreuses zones. En outre, les offres dites « triple play »<sup>(1)</sup>, majoritairement sur réseau cuivré, permettent aux particuliers d'accéder à différents services à un coût bien inférieur à la moyenne des pays européens<sup>(2)</sup>.

La couverture du territoire à 100 % du PFTHD n'inclut pas le raccordement final : c'est à l'opérateur commercial de le mettre en place. Cependant, la Cour des comptes, dans son rapport de 2017 sur « Les réseaux fixes de haut et très haut débit », s'est inquiétée du coût de ces derniers mètres<sup>(3)</sup>, qu'elle estime à 10 milliards d'euros. Sans avancer de chiffre, l'ARCEP estime que le coût est en réalité bien inférieur aux projections de la Cour des comptes.

## 2. La zone d'initiative publique connaît des retards considérables

La zone d'initiative publique est la moins avancée puisque seules 1,7 million de lignes y ont été déployées, sur les 16,4 millions que compte la zone, soit à peine 10 %. Cette zone est de loin la plus complexe à couvrir puisqu'elle représente 45 % des locaux et surtout près de 90 % du territoire. Les dernières données publiées par l'ARCEP sont cependant encourageantes, compte tenu des déploiements observés en 2018. Si le nombre de prises couvertes par la fibre reste faible, près de 5 millions de locaux sont couverts par le très haut débit, hors fibre.

(1) Offre commerciale dans laquelle un opérateur propose à ses abonnés un ensemble de trois services dans le cadre d'un contrat unique : l'accès à internet à haut débit, la téléphonie fixe et la télévision.

(2) Cour des comptes, Les réseaux fixes de haut et très haut débit : un premier bilan, janvier 2017, page 52.

(3) Cour des comptes, rapport précité.

**a. Les réseaux d'initiative publique reposent sur des structures juridiques complexes**

Si dans les zones très denses et zones AMII, l'investissement dans les nouvelles infrastructures est uniquement porté par les opérateurs privés, qui deviennent propriétaires des réseaux, le montage juridique et financier est plus complexe dans les zones laissées à l'initiative publique.

Les collectivités sont libres de choisir le mode de gestion qu'elles considèrent comme le plus adapté et agissent sur le fondement de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoit une compétence facultative en matière d'établissement et d'exploitation de réseaux de communications électroniques pour toutes les collectivités et leurs groupements.

Les différents modes de gestion à la disposition des collectivités peuvent être schématisés de manière simplifiée et non exhaustive comme suit :

**LES DIFFÉRENTS MODES DE GESTION DES RIP PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

		Réalisation de l'infrastructure	Exploitation / commercialisation de l'infrastructure
Contrats de délégation de service public (DSP)	Concession	Infrastructure réalisée, exploitée et commercialisée par le concessionnaire à ses risques et périls.	
	Affermage		Infrastructure exploitée et commercialisée par le fermier à ses risques et périls
	Régie intéressée	Infrastructure réalisée par la collectivité via des marchés publics de travaux et/ou de services.	Infrastructure exploitée et commercialisée par le régisseur contre une rémunération, mais la collectivité assume le risque commercial
Contrat de partenariat		La construction, l'exploitation et la commercialisation sont assurées par le partenaire privé pour le compte du partenaire public, qui assume le risque commercial	
Régie directe		Infrastructure réalisée par la collectivité territoriale en régie directe. Le risque est entièrement supporté par la collectivité	Infrastructure exploitée par la collectivité territoriale en régie directe. Le risque commercial est entièrement supporté par la collectivité.

Source : Cahier des charges du plan très haut débit, 2013, page 22.

Dans la plupart des cas, les collectivités ont confié à un syndicat mixte ou à une société publique locale leur compétence d'aménagement du territoire, dont la constitution des RIP.

Les opérateurs commerciaux des RIP peuvent être les grands opérateurs nationaux, comme Orange ou SFR, mais ce sont le plus souvent des opérateurs de plus petite envergure et moins connus par le grand public, tels que Covage, Axione ou Altitude.

S'ils construisent les infrastructures et peuvent ensuite proposer des offres commerciales, ce sont les collectivités territoriales qui sont propriétaires des réseaux.

L'Agence du numérique observe que les collectivités passent d'un modèle de marchés de travaux et affermage vers des délégations de service public concessives. Selon M. Laurent Rojey, directeur de l'Agence, les collectivités qui ont des difficultés de financement sont celles qui ont choisi l'affermage.

Selon M. Ariel Turpin, délégué général de l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA)<sup>(1)</sup>, le choix du mode de gestion n'est pas déterminant. Ce sont plutôt les collectivités qui ont lancé très tôt des réseaux d'initiative publique qui sont désormais en difficulté. Certaines ont renégocié leurs contrats, comme la Loire-Atlantique, mais elles ne peuvent pas aller trop loin dans le cadre des contrats de droit public dans la mesure où l'économie générale des projets ne doit pas être bouleversée.

Les projets des collectivités territoriales sont à des stades très disparates : certains ont déjà raccordé des milliers de prises quand d'autres commencent à peine les travaux. Dans son rapport public thématique, la Cour des comptes dénonce « *de nombreuses lacunes du pilotage et de la gestion des plans très haut débit* » liées notamment « *à l'absence de parangonnage entre les différents dossiers en matière de coûts, de résultats et de choix contractuels et au faible accompagnement des collectivités territoriales lors de l'établissement de leurs plans d'affaires et dans leur dialogue avec les opérateurs* »<sup>(2)</sup>.

Le développement des infrastructures de télécommunications n'est pas une compétence confiée à un échelon de collectivités. Si bien que de nombreux réseaux dits de « première génération »<sup>(3)</sup> ont été lancés à des groupements infra-départementaux. Avec le plan très haut débit, l'État a imposé l'échelle départementale comme la plus petite tolérée pour obtenir une subvention de l'État, ce qui a conduit à des regroupements de réseaux préexistants. Une aide supplémentaire de l'État est accordée aux réseaux supra-départementaux. Pour la Cour des comptes, c'est l'échelon régional qu'il aurait fallu choisir « *afin d'atteindre une taille critique, tant pour maîtriser les problèmes techniques que pour intéresser les grands opérateurs à l'exploitation des réseaux construits, et ainsi améliorer les perspectives de commercialisation* »<sup>(4)</sup>.

---

(1) Audition du 30 avril 2019.

(2) Cour des comptes, rapport précité, page 89.

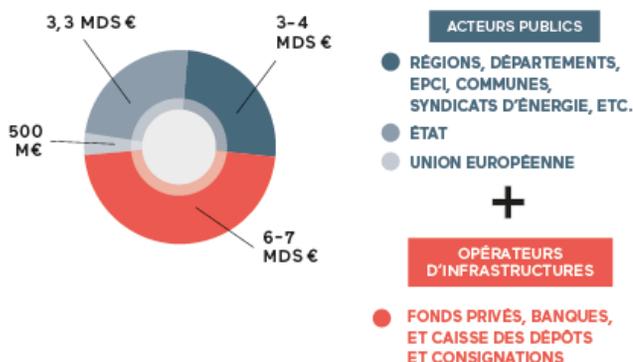
(3) Appellation des réseaux lancés avant l'annonce des plans étatiques, pour la plupart entre 2004 et 2010.

(4) Cour des comptes, rapport précité, page 97.

### ***b. Le financement des RIP s'inscrit dans le temps long***

En matière de financement, les RIP bénéficient des ressources propres des collectivités territoriales, des subventions de l'État, des fonds européens, du recours à l'emprunt et des cofinancements apportés par des partenaires publics (Caisse des dépôts et consignations) et privés (opérateurs, fonds d'infrastructures...).

#### **LES CO-FINANCEMENTS DES RÉSEAUX D'INITIATIVE PUBLIQUE**



Source : Agence du numérique.

Ainsi, le plan FTHD prévoyait initialement une dépense publique à hauteur de 7 milliards d'euros, composée de 3,3 milliards d'euros de l'État et de 3,4 milliards d'euros des collectivités ; le reste pouvant émaner des institutions européennes. Cependant, les initiatives des collectivités territoriales ont souvent préexisté et l'État n'est intervenu que tardivement pour les coordonner et les soutenir financièrement.

Dans son rapport public thématique de janvier 2017, la Cour des comptes estimait le concours des collectivités territoriales à près du double des prévisions initiales du plan. Fin mai 2016, le montant total des plans d'investissement déposés au FSN s'établissait à 11,8 milliards d'euros, « financés à hauteur de 3,3 milliards d'euros par le FSN, 6,5 milliards d'euros par le concours des collectivités territoriales (soit un montant très nettement supérieur aux 3,4 milliards d'euros anticipés) et 0,8 milliard par les fonds européens. Le solde (1,2 milliard, soit 10 %) est financé par les produits issus de la commercialisation des réseaux construits ou en ayant recours à l'emprunt qui permettra d'en financer d'avance ».

L'obtention d'une promesse d'investissement de l'État est essentielle au déploiement des réseaux des collectivités même si la procédure est longue. D'après l'Agence du numérique, tous les RIP ont cependant obtenu une promesse de financement de l'État.

### Le processus d'attribution de subventions de l'État

L'État distingue deux phases pour l'obtention des financements des réseaux d'initiative publique.

La collectivité soumet un projet à la Caisse des dépôts qui le fait suivre à la Mission très haut débit de l'Agence du numérique. Après instruction du dossier, le comité de consultation France Très haut débit, composé de représentants de l'État, d'opérateurs télécoms et d'associations d'élus, décide du financement des dossiers : tout d'abord, un accord préalable de principe, qui permet aux collectivités de lancer la contractualisation avec le maître d'œuvre ; puis, lorsque ce montage est bouclé, la décision finale de financement.

Le processus d'attribution des financements comporte deux phases successives :

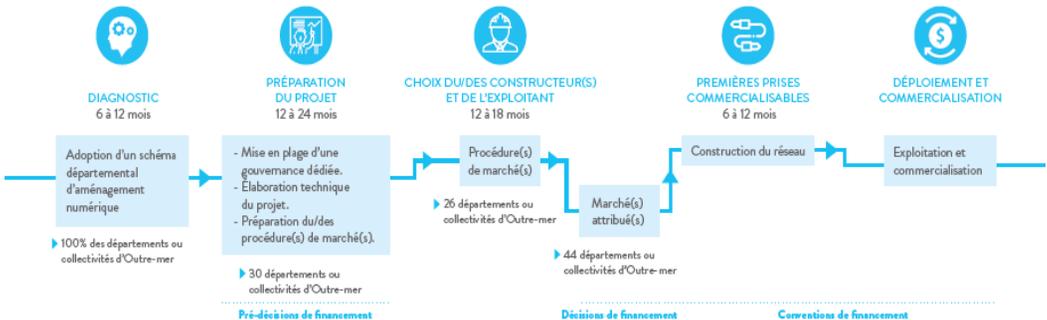
– un accord préalable de principe du Premier ministre, permettant à la collectivité d'obtenir, avant de lancer la procédure de sélection de son partenaire privé, une indication du niveau de financement de l'État et les conditions de l'attribution de celui-ci, établies à partir d'un projet prévisionnel ;

– une décision de financement qui se traduit par la signature d'une convention entre la Caisse des dépôts et consignations et la collectivité. Cette décision n'intervient qu'au moment de la signature de l'accord entre la collectivité et son partenaire privé, sur présentation d'un dossier final complet. En pratique, un délai compris entre 6 mois et 2 ans sépare l'accord préalable de principe de la signature de la convention.

Ce n'est ensuite qu'après service fait et sur facture que la Caisse des dépôts rembourse à la collectivité les fonds engagés.

### GRANDES ÉTAPES DE LA MISE EN ŒUVRE D'UN RÉSEAU D'INITIATIVE PUBLIQUE

MISE EN ŒUVRE D'UN PROJET DE RÉSEAU D'INITIATIVE PUBLIQUE : GRANDES ÉTAPES ET DÉLAIS



Source : Agence du numérique, rapport d'activité 2015-2016 (page 20).

***c. Le déploiement des réseaux se heurte à des contraintes spécifiques***

Le retard de déploiement des RIP s'explique également par des contraintes spécifiques : les procédures des marchés publics, l'approvisionnement en fibre, la disponibilité de la main-d'œuvre, un marché plus segmenté.

Les opérations subissent davantage de contraintes, d'autant plus quand le déploiement est porté par un petit opérateur. Si les opérateurs nationaux ont sécurisé leur approvisionnement en fibre, ce n'est pas nécessairement le cas des opérateurs alternatifs. En outre, ils subissent davantage le manque de main-d'œuvre qualifiée : les techniciens en fibre optique sont un corps de métiers sous tension et les petits opérateurs n'ont pas les moyens des opérateurs nationaux pour attirer et fidéliser les agents.

**II. LA FERMETURE DU GUICHET FSN MENACE LA COUVERTURE NUMÉRIQUE DES ZONES RURALES**

**A. L'ÉTAT A ENGAGÉ 3,3 MILLIARDS D'EUROS POUR LE DÉPLOIEMENT DU PLAN DEPUIS 2010**

**1. Les subventions de l'État proviennent du PIA 1, complété par le programme 343**

***a. Le financement du PIA 1***

Le financement de l'État pour le déploiement du très haut débit a été adopté dès 2010, avec le premier programme d'investissement d'avenir. Lors du lancement du plan France très haut débit en 2013, les financements avaient donc déjà été apportés par le Gouvernement précédent.

La convention du 2 septembre 2010 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations, relative au programme d'investissements d'avenir, crée le Fonds pour la société numérique (FSN), véhicule financier géré par la Caisse des dépôts et support de financement de l'action « développement de l'économie numérique » du PIA 1.

Dès lors, le PIA 1 dote le FSN de 2 milliards d'euros pour le développement des réseaux à très haut débit. La convention initiale stipule que ces financements comportent plusieurs volets :

– 750 millions d'euros de subventions de projets d'aménagement numérique à très haut débit portés par les collectivités territoriales ;

– 250 millions d'euros pour soutenir des projets complémentaires susceptibles de soutenir les zones les moins denses ;

– 1 milliard d’euros destinés à des prêts non bonifiés de longue maturité au bénéfice des exploitants de réseau de communications électroniques, déployant un réseau à très haut débit sans bénéficier de subventions des collectivités.

Cependant, selon M. Laurent Michel, directeur adjoint du programme économie numérique au secrétariat général pour l’investissement (SGPI), les opérateurs n’ont pas eu d’appétence pour ces prêts et ont pu se financer par des prêts bancaires. Ces financements sous forme de prêts ne pouvant être « transformés » en subventions, ils ont été déployés vers d’autres actions du PIA. Seuls 100 millions d’euros sous forme de fonds propres ont été maintenus sur cette action.

Cette action du PIA dispose désormais d’une enveloppe de 1 080 millions d’euros, dont 980 millions d’euros de subvention : 10 millions d’euros ont été redéployés en 2017 et 2018 au profit de cette action en provenance de l’action « Innovation numérique pour l’excellence éducative ».

Au quatrième trimestre 2018, toutes les subventions ont été engagées (accord préalable de principe) et contractualisées (décision de financement), mais les décaissements ne s’élèvent qu’à 495 millions d’euros, compte tenu du décalage entre la décision de financement et le remboursement sur facture aux collectivités.

#### ÉTAT DES FINANCEMENTS PIA

(en millions d’euros)

Action	Enveloppe	Nombre de projets actifs	Engagement au T4 2018	Contractualisation	Décaissements	Cofinancements
<b>Développement des réseaux à très haut débit</b>	1 080	245	980	980	495	3 902

Source : Secrétariat général à l’investissement, bilan trimestriel au Parlement, T4 2018.

#### **b. Le relais par la création du programme 343**

En 2014, tous les crédits prévus par le PIA 1 étaient engagés. Pour poursuivre la couverture du territoire, il a été nécessaire d’apporter de nouveaux financements de l’État. Plutôt que de financer cette action dans le cadre du PIA 2, la loi de finances pour 2015 a créé un nouveau programme, au sein de la mission *Économie* : le programme 343 *Plan « France très haut débit »*. Ce programme est censé porter uniquement les subventions de l’État aux collectivités territoriales pour le développement des réseaux d’initiative publique.

De 2015 à 2018, seules des autorisations d’engagement ont été ouvertes sur ce programme. Aucun crédit de paiement n’a été ouvert du fait de la disponibilité des crédits PIA et des délais importants entre la consommation des AE et des besoins en CP. En loi de finances pour 2019, les derniers AE ont été ouverts et les premiers CP sont inscrits.

ÉTAT DE LA CONSOMMATION EN AE SUR LE PROGRAMME 343 DEPUIS SA CRÉATION

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018
<b>Ressources P343</b>				
<i>LFI</i>				
8 % <i>après mise en</i>	1 412,0	188,0	409,5	208,0
<i>réserve</i>	1 299,0	173,0	376,7	208,0
<i>Reports N-1</i>		307,8	57,0	51,7
<i>Dégel de la réserve</i>		15,0	32,8	
<i>Ouverture – annulation AE en LFR/décret</i>	113,0	296,1	-4,3	
<i>d'avance</i>				
<i>Total disponible</i>	1 412,0	791,9	462,2	259,7
<i>Solde</i>				
<i>Solde au 31/12 de l'année N</i>	307,8	57,0	75,9	90,2

Source : DGE.

L'autorisation de dépense sur le programme 343 est fluctuante : il est en effet difficile de prévoir les besoins de projets d'investissement décidés par des tiers.

Cependant, depuis 2016, de nouveaux projets se sont ajoutés à la liste des dépenses éligibles aux financements PIA de l'action 1 du FSN, fait acté par la signature, le 28 décembre 2016, d'une nouvelle convention entre l'État et la Caisse des dépôts. Ces nouvelles dépenses portent notamment sur la couverture mobile du territoire, la continuité territoriale numérique en outre-mer et le développement des infrastructures numériques à l'école.

Leur financement ponctionne l'enveloppe initialement affectée aux réseaux d'initiative publique. Or, comme le note la Cour des comptes <sup>(1)</sup>, « cette pratique non retranscrite dans les documents budgétaires et qui s'éloigne de l'objet du programme, est d'autant plus discutable que certaines nouvelles dépenses s'inscrivent dans le plan très haut débit et d'autres non ».

(1) Note sur l'exécution budgétaire de la mission Économie pour 2018.

### **Les dépenses hors Plan France très haut débit du programme 343**

Les dépenses hors PFTHD sont constituées principalement par le financement de programmes de couverture mobile. Plus spécifiquement, il s'agit :

– du financement des anciens programmes de couverture mobile historique, fonctionnant sur la base de subvention publique. Début 2018, les négociations entre le Gouvernement, l'Arcep et les opérateurs mobiles en métropole ont conduit à renforcer les obligations de couverture des opérateurs dans le but d'améliorer et d'étendre la couverture mobile (New Deal mobile). Ces obligations, désormais inscrites dans les licences des opérateurs, ont remis en cause les programmes de couvertures mobiles historiques fonctionnant sur la base de subventions publiques. Ainsi, le montant des crédits dédiés a diminué. Un nouveau cahier des charges pour traiter les reliquats des anciens programmes historiques a été lancé en janvier 2019.

– du financement des mesures prises suite au Livre bleu de l'outre-mer : le livre bleu de l'Outre-mer avait listé plusieurs territoires qui souhaitaient bénéficier d'un soutien dans le déploiement d'équipements structurants, indispensables à leur développement mais qui n'étaient pas éligibles à l'appel à projets « Réseaux d'initiative publique » (RIP) du PFTHD. Ces projets étaient non éligibles en raison notamment de l'inapplicabilité du code des postes et des communications électroniques dans les collectivités du Pacifique (Polynésie française et Wallis-et-Futuna). En effet, le cahier des charges de l'AAP RIP indique que « seules les collectivités territoriales, sur le territoire desquelles s'applique le CPCE, sont éligibles au dispositif ». Une décision du Premier ministre a acté le financement pour ces territoires d'un montant de 19,9 M€. Une convention de fonds de concours entre la Caisse des dépôts, la DGE, la direction du budget et la délégation générale des outre-mer a été signée le 30 novembre 2018. Ces transferts opérés sur les crédits PIA du FSN ont pu être réalisés grâce aux économies permises sur les enveloppes mobiles.

– du financement de la mise en place d'un programme exceptionnel de renforcement de la couverture mobile sur fonds publics dans les DOM, faute de pouvoir bénéficier du dispositif de couverture ciblée de métropole (dans le cadre du New Deal mobile). En attente des perspectives qu'offrira la négociation des prochaines attributions de fréquences avec les opérateurs, le Gouvernement s'est donc engagé à conduire une action ciblée dans les DOM. Ainsi, une enveloppe de 10 millions d'euros a été sécurisée pour ce programme, afin de répondre au cas par cas aux problèmes spécifiques de couverture mobile outre-mer. Ce programme pourra être financé grâce aux économies permises sur les enveloppes mobiles des programmes historiques précédents.

*Source : DGE.*

Au total, d'après les informations transmises par la Direction générale des entreprises, le plan France Très Haut Débit est constitué d'une enveloppe de 3 300 millions d'euros, décomposée à date de la manière suivante :

- 3 117 millions d'euros relatifs aux projets de réseaux d'initiative publique ;
- 99,2 millions d'euros au titre du dispositif « cohésion numérique des territoires »<sup>(1)</sup> (CNT) ;
- 53 millions d'euros pour l'appel à projets « continuité territoriale numérique » (CTN) ;
- 30 millions d'euros de frais de fonctionnement ;
- 0,1 million d'euros pour le dispositif « écoles connectées ».

## **2. Une gestion commune des crédits à la Caisse des dépôts critiquée par la Cour des comptes**

Les crédits du programme 343 sont versés à la Caisse des dépôts qui en assure la gestion, en vertu d'une délégation de gestion prévue à l'article 122 de la loi de finances rectificative pour 2015<sup>(2)</sup>.

La Caisse des dépôts gère dans une même enveloppe les crédits du PIA 1 et les crédits du programme 343. Il a été décidé par convention que les crédits décaissés seraient ceux du PIA 1 jusqu'à épuisement de l'enveloppe initiale puis ceux du programme 343, indépendamment de l'engagement de la dépense.

---

(1) Il est à noter qu'en 2018, 800 K€ ont été pris du programme cohésion numérique des territoires pour alimenter les frais de fonctionnement en vue d'opérations de communication lié à ce dispositif.

(2) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

**Critique de la Cour des comptes sur la gestion des crédits du programme Plan  
« France très haut débit »**

Les crédits du programme 343 échappent aux contraintes qui résultent du décret GBCP, auquel la Caisse des dépôts n'est pas soumise. Pour la Cour des comptes, *« cette modalité de gestion des crédits n'apparaît pas justifiée. Elle prolonge les dispositions de gestion très critiquables du PIA. Les effets négatifs en termes de transparence de la gestion publique et l'affranchissement des grands principes budgétaires, et plus largement des contraintes de la gestion budgétaire, auxquelles elle conduit nécessitent une remise en ordre »*<sup>(1)</sup>.

La Cour des comptes recommandait l'an dernier de modifier l'architecture de gestion du programme 343, en procédant soit à une ré-internalisation de cette gestion, soit à l'établissement d'une convention de mandat dans le cadre défini par la loi du 20 décembre 2014.

La note sur l'exécution budgétaire pour 2018 retrace le dialogue sur ce point entre la direction du budget et la Cour. La DB considère, sur le plan juridique, que la délégation de crédits à la CDC est certes un mode de gestion *« exorbitant du droit public »* mais qu'il est légal car *« encadré par les habilitations législatives inscrites à l'article 8 de la LFR 2010 et surtout à l'article 122 de la LFR 2015 »*.

Sur le plan budgétaire, la DB estime que l'architecture du programme donne au PTHD *« une bonne visibilité budgétaire sur la durée »*, tout en *« l'inscrivant pleinement dans la logique de performance et de compte rendu de gestion comparable aux autres programmes »*.

En outre, sur le plan opérationnel, Bercy indique que la réinternalisation de la gestion recommandée par la Cour soulèverait *« les difficultés opérationnelles inhérentes à tout changement en cours de vie d'un dispositif : rupture dans la gestion, perte de savoir et besoin de mobiliser des personnels supplémentaires à la DGE pour assurer la charge de travail »*.

---

(1) Cour des comptes, note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2017 de la mission Économie, page 11.

ÉTAT DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN AE ET CP (P343 + PIA)

	M€	AE cumulés à fin 2018	AE cumulés à date	Enveloppe cible
PFTHD	RIP	3110,69	3108,93	3117,0
	Ecole connectées	0,09	0,09	0,1
	CNT	99,20	99,20	99,2
	CTN	7,72	7,72	53,0
	Fonctionnement	21,87	21,87	30,7
	<b>Total</b>	<b>3239,57</b>	<b>3237,81</b>	<b>3300</b>
Hors PFTHD	Mobile (anciens programmes)	35,28	35,28	35,3
	Mobile (APP reliquat)	-	-	10,0
	Mobile outremer	-	-	10,0
	Transfert DGOM	19,89	19,89	19,9
	<b>Total</b>	<b>55,17</b>	<b>55,17</b>	<b>75</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3294,74</b>	<b>3292,98</b>	<b>3375</b>	

	M€	CP cumulés à fin 2018	CP cumulés à date	Enveloppe cible
PFTHD	RIP	391,19	391,19	3117,0
	Ecole connectées	0,09	0,09	0,1
	CNT	-	-	99,2
	CTN	-	-	53,0
	Fonctionnement	21,87	21,87	30,7
	<b>Total</b>	<b>413,15</b>	<b>413,15</b>	<b>3300</b>
Hors PFTHD	Mobile (anciens programmes)	6,56	6,56	35,3
	Mobile (APP reliquat)	-	-	10,0
	Mobile outremer	-	-	10,0
	Transfert DGOM	13,39	13,39	19,9
	<b>Total</b>	<b>19,96</b>	<b>19,96</b>	<b>75</b>
<b>TOTAL</b>	<b>433,11</b>	<b>433,11</b>	<b>3375</b>	

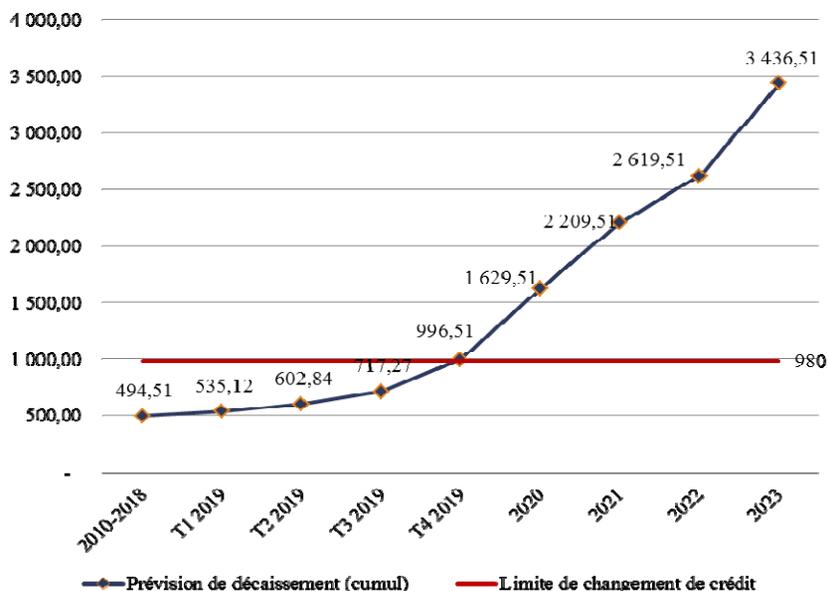
Source : DGE.

Fin 2018, le montant cumulé dédié aux RIP est donc de 3 110,69 millions d’euros en AE et 391,1 millions d’euros en CP.

C’est à compter du quatrième trimestre 2019 que l’enveloppe du PIA 1 devrait être totalement décaissée (980 millions d’euros) selon l’échéancier transmis par la Caisse des dépôts. Les décaissements des crédits supplémentaires devraient intervenir jusqu’en 2023.

### PRÉVISIONS DE DÉCAISSEMENT CUMULÉES DU FSN

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances, d'après les prévisions de la Caisse des dépôts et consignations.

Selon la Cour des comptes, à court terme, le risque majeur pesant sur la mission *Économie* est la couverture en CP des engagements du programme 343, sur laquelle la visibilité n'est pas optimale, tant en montant qu'en cadencement de la dépense <sup>(1)</sup>. Le responsable de programme souligne que l'année 2019 devrait voir le nombre de signatures de convention de financement largement progresser et permettre ainsi de préciser davantage ce cadencement.

(1) Cour des comptes, note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2018 de la mission *Économie*, page 61.

## **B. LA FERMETURE DU GUICHET FSN RISQUE D'ACCENTUER LA FRACTURE TERRITORIALE**

Fin 2017, le Gouvernement a considéré que la totalité de l'enveloppe du FSN était potentiellement engagée pour financer les RIP déjà validés (ayant obtenu un accord préalable de principe) et ceux dont les démarches de financement étaient en cours d'instruction. Le Gouvernement a pris la décision de fermer le guichet pour le financement des RIP le 5 décembre 2017 et de ne pas servir les nouveaux dossiers déposés, sans que cette décision n'ait fait l'objet de concertation préalable avec des représentants des collectivités territoriales.

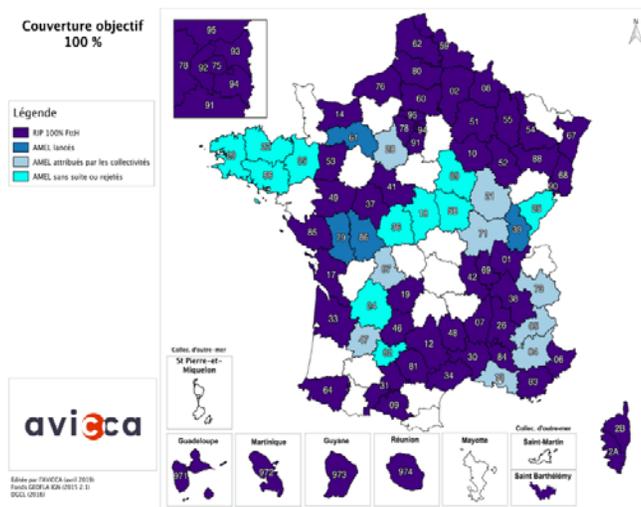
### **1. Avec la fermeture du guichet, le dispositif proposé par l'État ne convainc pas les collectivités**

Constatant que le déploiement des réseaux très haut débit coûte aujourd'hui moins cher qu'il y a 10 ans, le Gouvernement a fait le pari que les zones considérées comme non rentables lors de l'appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII) en 2010 le sont peut-être désormais. D'autant que des opérateurs, comme SFR, ont clamé leur volonté d'investir davantage dans la constitution d'un réseau de fibre optique.

Aussi, parallèlement à la fermeture du guichet « FSN », l'État a proposé aux collectivités de recourir à un nouveau dispositif d'appels à manifestation d'engagements locaux (AMEL). Ce dispositif prévoit que les collectivités territoriales puissent sélectionner un opérateur privé qui s'engage à déployer un réseau FttH sur tout ou partie du territoire de la collectivité en complémentarité des déploiements des opérateurs tiers, qu'ils relèvent d'initiative privée ou publique.

Si l'idée de départ n'est pas contestable dans un contexte de contrainte budgétaire – pourquoi faire financer par l'État ce qui pourrait l'être par des opérateurs privés ? – ce nouveau dispositif ne semble pas rencontrer le succès escompté.

En effet, outre les difficultés spécifiques suscitées par la création d'une nouvelle procédure mal définie, les collectivités ont déjà lancé des réseaux et sont engagées dans différents contrats.



Source : AVICCA.

Les collectivités s'interrogent sur un dispositif dont les contours juridiques paraissent flous. Pour l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVICCA), cette procédure est un « *OVNI juridique* ». Son délégué général souligne en effet qu'elle ne relève d'aucun texte, que l'État n'a laissé aucun mode d'emploi mise à part un simple courrier et que les collectivités territoriales devront porter seules les risques et conséquences d'un tel recours. Selon l'association, 23 départements ont refusé de lancer un AMEL, 24 en ont lancé un, parmi lesquels 9 sont attribués et 11 rejetés.

#### COMPARAISON DES PROCÉDURES AMEL OU RIP DU POINT DE VUE DE L'AVICCA

AMEL	RIP
Réseau propriété de l'opérateur privé	Réseau propriété de la collectivité
Pas de subvention publique en théorie	< 10 % de subventions publiques pour les dernières attributions
Préemption des raccordements les plus courts par le privé	Péréquation avec les prises les plus éloignées donc les plus chères
Calendrier : des délais et une complétude sans cesse repoussés sur les zones AMII	Maîtrise du calendrier global par la collectivité
L. 33-13 : des clauses d'exemption nombreuses (pénurie de fibre, main-d'œuvre, réglementation)	Garantie de déploiement (volumes et dates) par contrat avec des pénalités en cas de retard
Offre FttH pro au bon vouloir des opérateurs	Catalogue de services co-construit avec le délégataire

Source : AVICCA.

Pour encourager la signature d'AMEL, l'article 229 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique complète l'article L. 33-13 CPCE en étendant son application aux conventions locales issues des AMEL. Ainsi les engagements pris par les opérateurs auprès des collectivités peuvent être contraignants pour les opérateurs sur le fondement de l'article L. 33-13 du CPCE. Cependant, l'Assemblée des départements de France souligne que les opérateurs ne sont pas très inquiets des contrôles et sanctions de l'Arcep <sup>(1)</sup>.

## **2. Pour ne pas laisser de territoires isolés, la réouverture du guichet est nécessaire**

### ***a. L'accès à un réseau performant est essentiel au développement économique d'un territoire***

La rapporteure tient pourtant à rappeler que l'accès à un réseau performant permet des gains de productivité et génère de la croissance ; le déploiement de ces infrastructures conditionne le développement futur de nombreux territoires.

Comme le soulignent nos collègues Laure de la Raudière et Eric Bothorel dans leur rapport sur la couverture numérique du territoire <sup>(2)</sup>, « *selon une évaluation socio-économique de France Stratégie* <sup>(3)</sup>, le passage de l'absence de haut débit au haut débit se traduit par des gains des usagers, monétisés à hauteur de 5 euros par mois, et de 7,40 euros par mois pour le très haut débit ».

L'accès au débit participe à l'installation et au maintien des entreprises sur un territoire ; à l'inverse, un débit insuffisant peut faire fuir. Lors de son entretien avec la rapporteure, la Présidente de la commission numérique de l'Assemblée des départements de France (ADF), Mme Valérie Nouvel, a ajouté que certaines entreprises avaient plus de réticences à s'installer sur un territoire sur lequel l'accès à internet est proposé par un opérateur alternatif. Ces entreprises ne disposent en effet pas toujours d'offres spécifiquement dédiées aux entreprises.

La dématérialisation de l'État progresse et ne doit pas laisser des territoires au bord du chemin. L'ADF s'interroge sur les éventuels reculs que peut provoquer un débit insuffisant dans les territoires. Faudra-t-il des permanences dans les écoles pour que les entreprises répondent aux marchés publics, compte tenu de la dématérialisation des procédures ?

---

(1) *Audition du 26 mars 2019.*

(2) *Rapport d'information sur la couverture numérique du territoire, déposé au nombre de la commission des affaires économiques par Laure de la Raudière et Eric Bothorel, septembre 2017.*

(3) *France Stratégie, « Projets de déploiement du très haut débit : méthode d'évaluation socio-économique », juillet 2017.*

***b. La réouverture du guichet FSN doit permettre d'achever le plan France très haut débit***

D'après les différents acteurs rencontrés par le rapporteur, rien n'est acté sur la réouverture du guichet à ce jour.

Cette question se pose pourtant, et notamment pour les RIP qui n'avaient pas initialement proposé un dossier de déploiement 100 % FttH. Ils représentent près d'un tiers des RIP selon l'Agence du numérique.

En l'état actuel, l'Agence du numérique estime à environ 3,5 millions le nombre de locaux qui demeureront sans prise FttH en 2022 (soit environ 10 % d'entre eux), essentiellement dans les territoires ruraux.

Selon sa directrice générale, l'ARCEP a alerté le Gouvernement sur les risques de porter une vision uniquement budgétaire sur ce plan. Elle considère nécessaire de réabonder le guichet, afin de donner de la visibilité aux collectivités territoriales. Tout le temps d'incertitude est du temps perdu pour la mise en œuvre du plan.

Parallèlement à la fermeture du guichet FSN, le Premier ministre a annoncé la création d'un guichet « Cohésion numérique » à Cahors le 14 décembre 2017, qui serait doté d'une enveloppe de 100 millions d'euros. Il doit proposer à partir de 2019 un soutien financier aux particuliers concernés jusqu'à 150 euros pour l'installation d'équipements de réception d'Internet par satellite ou par les réseaux hertziens terrestres.

La rapporteure considère qu'un tel dispositif ne peut se substituer au déploiement du plan très haut débit pour les zones les plus isolées. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, le Sénat a adopté un amendement afin d'inscrire 200 millions d'euros en autorisations d'engagement<sup>(1)</sup> sur le programme *Plan France très haut débit* ; ils ont cependant été supprimés en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, sur amendement du Gouvernement<sup>(2)</sup>. Selon la Caisse des dépôts, les besoins complémentaires des collectivités sont en effet estimés à 700 millions d'euros. Seule la réouverture du guichet FSN permettrait de couvrir la France en très haut débit et de ne pas isoler davantage les zones souffrant déjà de la fracture territoriale.

---

(1) Amendement n° II-64 rect. bis de M. Patrick Chaize, sénateur, en première lecture du projet de loi de finances pour 2019.

(2) Amendement n° 1366 du Gouvernement sur le projet de loi de finances pour 2019 en nouvelle lecture.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa réunion de 16 heures 15, le mercredi 29 mai 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Marc Fesneau, ministre des relations avec le Parlement*

*Lors de sa réunion de 16 heures 15, le mercredi 5 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances*

Les comptes rendus et les vidéos de ces réunions sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale

\*

\* \*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE**

**ARCEP** : Mme Cécile Dubarry, directrice générale et M. Jeremy Bonan, adjoint au directeur « Fibre, infrastructures et territoires » et chef de l'unité « fibre optique »

**Caisse des dépôts** : M. Laurent Depommier-Cotton, directeur transition numérique, Mme Maud Franca, directrice adjointe Mandats et Investissements d'avenir, Mme Aurélia Brunon, chargée de relations institutionnelles

**Secrétariat général pour l'investissement (SGPI)** : Mme Naomi Peres, secrétaire générale adjointe, M. Olivier Morin, directeur financier, M. Laurent Michel, directeur adjoint du programme Économie numérique

**Direction générale des entreprises (DGE)** : M. Laurent Rojey, directeur de l'Agence du Numérique, M. Thomas Hoarau et Mme Chloé Desvilles

**Orange** : M. Laurentino Lavezzi, directeur des affaires publiques du Groupe Orange, Mme Claire Chalvidant, directrice des relations institutionnelles

**Assemblée des départements de France (ADF)** : Mme Valérie Nouvel, vice-présidente de la Manche, M. Guilhem Denizot, conseiller innovation, Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseillère des relations avec le Parlement

**AVICCA** : M. Ariel Turpin, délégué général



## SOURCES CONSULTÉES PAR LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE

Rapport d'étude sur le « *déploiement des réseaux très haut débit sur l'ensemble du territoire national – technologies et coûts de déploiement, mécanismes de soutien possibles* », étude réalisée pour le compte de la DATAR par les cabinets TACTIS et Seban & Associés, janvier 2010

Rapport d'information du Sénat sur « *la couverture numérique des territoires : veiller au respect des engagements pour éviter de nouvelles désillusions* » par MM. Hervé Maurey et Patrick Chaize, sénateurs, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable par le groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire, novembre 2015

Rapport public thématique de la Cour des comptes sur « *les réseaux fixes de haut et très haut débit, un premier bilan* », janvier 2017

Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur « *la couverture numérique du territoire* » présenté par Mme Laure de la Raudière et M. Eric Bothorel, députés, au nom de la commission des affaires économiques, septembre 2017

Cour des comptes, notes d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Economie*, annexé aux rapports publics annuels 2017 et 2018

ARCEP, Observatoire des marchés des communications électroniques, « *Services fixes haut et très haut débit : abonnements et déploiements* », résultats trimestriels jusqu'au 4<sup>e</sup> trimestre 2018, février 2019

ARCEP, rapport d'activité, « *la régulation au service des territoires connectés* », édition 2018

Avis n° 2018-0364 du 12 juin 2018 rendu à la demande du ministre chargé des communications électroniques portant sur la proposition d'engagements d'Orange au titre de l'article L. 33-13

Agence du numérique, Cahier des charges du plan très haut débit, 2013 et 2017

Convention du 29 décembre 2015 entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations relative à la gestion des fonds du programme d'investissements d'avenir (action « Développement de l'économie numérique ») et du plan « France très haut débit » et Convention du 28 décembre 2016 portant avenant entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations relative à la gestion des fonds du programme d'investissements d'avenir (action « Développement de l'économie numérique ») et du plan « France très haut débit »

Défenseur des droits, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, janvier 2019

France Stratégie, « *Projets de déploiement du très haut débit : méthode d'évaluation socio-économique* », juillet 2017

Secrétariat général à l'investissement, bilan trimestriel des programmes d'investissement d'avenir au Parlement, T4 2018