

RENATER ET L'ARTICLE L1425-1 : LES DEUX COTES DU MIROIR.

Eric Ferrari

Mission Technologies de l'Information de Corse (MITIC)
Collectivité Territoriale de Corse
eric.ferrari@mitic.corse.fr

Résumé

Après quelques années passées dans le monde universitaire à oeuvrer à la mise en place de la plaque régionale pour la recherche et l'enseignement dans le cadre de RENATER, j'ai rejoint en 2004 à la Collectivité Territoriale de Corse afin d'assurer la maîtrise d'ouvrage du réseau à haut débit régional. Dans mon esprit d'une approche à l'autre, il ne fallait qu'un pas. Quelle ne fut pas ma surprise de constater les écarts entre les deux démarches et les incompréhensions qui pouvaient en découler.

D'un côté le réseau RENATER, poursuit son modèle académique autour d'une vision « Réseau National de la Recherche » relayée en région par ses réseaux régionaux.

De l'autre, l'action des collectivités en faveur de l'aménagement numérique du territoire s'est renforcée avec l'article L1425-1 du Code Général des Collectivités Territoriales autour de réseaux d'initiative publique au sein desquels elles jouent le rôle d'un opérateur d'opérateurs.

Dans ce contexte comment concilier aujourd'hui les projets de réseaux d'initiative publique des collectivités avec les réseaux régionaux reliés au réseau RENATER ?

La réponse à cette question appelle une meilleure gouvernance de l'action publique dans le domaine des réseaux de télécommunications afin d'assurer la complémentarité des deux démarches. Elle passe nécessairement par une concertation élargie tant au niveau national que local.

Mots clefs

Haut débit, RENATER, L1425-1, gouvernance, réseau régional, réseau d'initiative publique, aménagement numérique du territoire, délégation de service public, fracture numérique, collectivité territoriale, RHDCOR, RETECOR, DSP, RR, RIP

1 Préambule

Cette communication est issue d'un double itinéraire professionnel :

1. Tout d'abord, quelques années passées dans le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche à oeuvrer à la mise en place d'un réseau

régional pour la recherche et l'enseignement raccordé au réseau RENATER.

2. Puis un détachement dans une collectivité territoriale afin d'assurer pour le compte de la région la mise en place d'un réseau régional à haut débit ouvert au public.

Si les deux problématiques semblent se rejoindre, depuis la mise en place de l'article L.1425-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) et l'investissement des collectivités dans les Délégations de Service Public, la politique des régions en terme d'aménagement numérique du territoire amène de nouvelles interrogations. Comment concilier les réseaux régionaux de la recherche avec les réseaux d'initiative publique des collectivités ?

Les collectivités territoriales¹ sont aujourd'hui confrontées au double financement de réseaux de télécommunications associé à deux approches disjointes difficile à fédérer pour espérer réaliser des économies d'échelle.

Cela ne va pas sans soulever de multiples questions touchant à la gouvernance de la politique publique dans le domaine des réseaux de télécommunications :

- Comment les collectivités doivent elles envisager leur politique en faveur du haut débit et son financement ?
- Seront-elles en mesure de poursuivre la logique d'investissements que leur imposent les besoins des deux réseaux ?
- N'y a-t-il pas de nouvelles articulations à envisager, un nouveau schéma de convergence à inventer ?
- L'approche n'appelle t'elle pas la définition de nouveaux modes de concertation entre les acteurs, une nouvelle approche projet ?

Cet article veut poser les bases d'une réflexion pour une meilleure articulation des projets d'infrastructures de télécommunications au service de l'aménagement numérique des territoires. Il s'organise autour de trois grands volets :

1. Dans un premier temps il présente les deux approches : celle de la mise en place des réseaux régionaux dans le cadre du réseau national de la recherche RENATER, et celle liée au déploiement par les collectivités de réseaux dits d'initiative publique.

¹ Les collectivités territoriales sont des structures administratives françaises, distinctes de l'administration de l'État, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. Les régions, les départements, les communes sont des collectivités territoriales mais elles ne sont pas les seules, il y a aussi par exemple les intercommunalités.

2. Dans un deuxième temps, il présente la problématique des collectivités confrontées de la mise en place et du financement de deux infrastructures de réseaux.
3. Le troisième volet, tente de définir quelques pistes de réflexion permettant d'amorcer une convergence totale ou partielle des deux démarches.

2 Présentation des deux démarches

2.1 Le réseau RENATER

Depuis 1991 date de sa création, le réseau national de télécommunications pour la technologie l'enseignement et la recherche (RENATER) ne cesse d'évoluer. Les versions 1 et 1bis posent les premières pierres du réseau de la recherche français et engagent le dialogue entre le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche et les collectivités.

Les versions 2 et 2 bis traduisent la volonté du réseau d'accroître ses débits et de s'investir dans le haut débit.

La version 3, confirme une évolution vers le très haut débit en même temps qu'elle améliore la qualité de service.

La version 4 en cours de déploiement « *complète la démarche de la version 3 tout en franchissant une étape supplémentaire vers les très hauts débits et les services sur mesure* »².

Le réseau RENATER fournit à ses ayants droits³ une connectivité nationale et internationale à très haut débit, l'accès à des contenus et à des services équivalents à ceux offerts dans les pays les plus développés. Aujourd'hui, plus de 600 sites lui sont « raccordés » le plus souvent via des réseaux de collecte (réseaux régionaux ou métropolitains), mis en place à l'initiative des collectivités territoriales.

2.1.1 RENATER ses objectifs

RENATER est un réseau tourné vers la communauté de l'enseignement et de la recherche. Dans sa conception et dans ses principes il se veut :

- l'analogue pour la France des NRENS⁴ étrangers,
- la prolongation de l'effort européen GEANT,
- un grand équipement mis à la disposition de l'enseignement, de la recherche et de la technologie.

² Discours de Dany Vandromme, directeur du GIP RENATER, pour le lancement de RENATER-4 : http://www3.renater.fr/spip/IMG/pdf/discours_Dany.pdf

³ Les membres du GIP RENATER sont le Ministère de l'Éducation Nationale de l'enseignement supérieur et de la Recherche et des grands organismes de recherche, le CEA, le CIRAD, le CNES, le CNRS, l'INRA, l'INRIA, l'INSERM, le BRGM, le CEMAGREF et l'IRD.

⁴ National Research and Education Network: Réseaux Nationaux de la Recherche.

Toutefois la vocation de RENATER dépasse le périmètre de sa communauté Enseignement Recherche : « *Au service des hauts débits sur l'ensemble du territoire français pour l'enseignement et la recherche, RENATER poursuit sa concertation avec les collectivités territoriales qui assurent le déploiement des réseaux de collecte régionaux et métropolitains.* »⁵

Le président du conseil d'administration du GIP, envisage d'autres partenariats: « *Au-delà de notre mission confirmée autour de la recherche et de l'éducation, nous avons aussi une mission d'ouverture et de service aux collectivités territoriales, selon la demande* », explique-t-il. « *Il serait dommage que ces collectivités ne se servent pas de RENATER, qui peut leur apporter ses compétences et ses services.* »⁶.

2.1.2 Principes de construction du réseau de la recherche français

Le principe de construction du réseau RENATER s'articule autour de deux éléments clés :

1. L'épine dorsale nationale à haut débit, avec ses liaisons vers les DOM-TOM, l'Internet commercial et l'international dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le GIP RENATER.
2. Les réseaux de collecte (réseaux régionaux, plaques métropolitaines ...) dont chacun bénéficie d'une maîtrise d'ouvrage spécifique,

Les NRs (Nœud Renater) sont les points de présence de l'épine dorsale de RENATER dans les régions. Certains disposent de liaisons internationales : ils sont désignés par le terme NRI (Nœud RENATER International).

C'est autour de ces points de présence territoriaux (NR) que se déploient des réseaux de collecte régionaux ou métropolitains. Ces réseaux permettent des communications directes locales ou intra-régionales entre ces sites.

⁵Source : <http://www.recherche.gouv.fr/technologie/infotel/>

⁶Source : <http://www.zdnet.fr/actualites/Internet/0,39020774,39231551,00.htm>



Figure 1 : Principe de structuration de RENATER (source Renater)

La démarche de construction reste top down dans la mesure où l'émergence d'un réseau de collecte territorial est conditionnée par la présence d'un NR. En même temps, pour assurer l'irrigation des territoires associés aux différents NR, RENATER s'appuie sur différents types de réseaux de collecte : de site, métropolitains ou réseaux régionaux. **C'est sur ces derniers que nous focaliserons notre analyse dans le présent article.**

2.1.3 Dynamique des réseaux de collecte régionaux ou Réseaux Régionaux

L'augmentation des débits sur l'épine dorsale du réseau RENATER (de l'ordre du multi gigabit aujourd'hui) impose un réalignement permanent des débits réseaux régionaux sur ceux de RENATER, sous peine de voir des décalages se produire. Si l'on prend l'exemple de la Corse, le réseau régional RHDCOR affiche sur son réseau de collecte un débit moyen de 2Mbps alors que dans le cadre de RENATER 4, le NR offre un débit de 2,5 Gbps. Cette forme fracture numérique traduit à l'extrême la difficulté d'aligner la vision nationale et la vision régionale.

Pour s'adapter aux évolutions, les réseaux régionaux ont recours à des marchés publics sur 3 ans même si depuis la promulgation de l'article L1425-1 du CGCT la possibilité de recourir à un marché public de services fait l'objet d'un débat.

Le nouveau code des marchés publics considère que ce type de marché ne doit être utilisé que pour satisfaire les besoins d'une collectivité publique. Mais une circulaire d'application de ce code⁷, considère que les termes « besoins de la collectivité » recouvrent non seulement ses besoins propres, mais aussi tout le champ des « besoins liés à son activité d'intérêt général et qui la conduise à fournir des prestations à des tiers ». L'établissement d'un réseau de télécommunications pourrait donc, a priori, entrer dans ce cadre.

⁷ circulaire en date du 7 janvier 2004

La circulaire d'application de l'article L1425-1 du 24 janvier 2005 précise quant à elle que les services fournis à une collectivité territoriale dans le cadre d'un marché de services sont destinés à satisfaire ses besoins propres et ne peuvent être proposés à des tiers, ce qui exclut l'utilisation de ce type de marché pour l'exploitation de réseaux ouverts⁸.

De même, une question reste en suspens sur la nature des réseaux régionaux : faut-il les considérer comme des réseaux de type GFU (Groupe Fermé d'Utilisateurs) ou comme des ROP (Réseaux Ouverts au Publics).

A ce jour le débat n'est pas complètement tranché, tant au niveau juridique, qu'au niveau de la stratégie de développement du réseau national de la recherche.

2.1.4 Panorama des Réseaux Régionaux

L'étude menée par *Venice Consulting* pour le compte de l'ART en 2004⁹ met en évidence des projets en faveur des réseaux pour la communauté Enseignement-Recherche dans l'ensemble des Régions. Toutefois deux approches se distinguent :

1. Six Régions « bâtisseuses » prévoient de financer une dorsale régionale (Alsace, Aquitaine, Limousin, Poitou) et/ou de cofinancer très fortement (25% à plus de 50% selon les régions) les projets d'infrastructure lourds de départements, pays ou agglomérations, qu'elles encouragent fortement (Aquitaine, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées). Les budgets prévus sont de l'ordre de 20 à 45 M€ par Région
2. Les quinze autres Régions n'interviennent pas dans l'infrastructure ou se limitent à des soutiens ponctuels notamment à des projets d'agglomération ou en zone rurale. Le budget alloué est alors généralement en centaines de K€ mais atteint 2,5M€ en PACA et même 10 M€ en Auvergne, sur un horizon pluri-annuel.

Les enjeux des Réseaux Régionaux sont considérables :

- Leur coût de plus de 3M€ par an et par région en moyenne, soit près de 65 M€ par an au total en France continentale (valeur se répartissant approximativement en 70% de liaisons et le services de collecte et 30% de fourniture et d'exploitation de routeurs IP)
- Le nombre des utilisateurs individuels : enseignants, chercheurs, lycéens..., représentent plus de 10% de la population.

⁸ Rapport d'information n° 443 (2004-2005) de M. Claude BELOT, fait au nom de la délégation à l'aménagement du territoire, déposé le 29 juin 2005 - <http://www.senat.fr/rap/r04-443/r04-443.html>

⁹ Etude sur les réseaux régionaux de l'ARCEP <http://www.art-telcom.fr/publications/etudes/rreg/etude-regions-nov04.pdf>

3 Les réseaux d'initiative publique

C'est à partir de 1999 que les collectivités territoriales se sont engagées dans des projets de développement de Réseaux Ouverts au Public (ROP). Le SIPPEREC (Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les réseaux d'électricité et de communication) fut un précurseur avec son réseau IRISSEE initié dès 2001 suite à un "constat de carence" établi en 1999¹⁰.

Peu à peu, le constat que la seule dynamique du marché ne parviendrait pas à assurer à l'ensemble des citoyens l'accès à des offres de services performantes dans le domaine des télécommunications s'est imposé à toutes les collectivités françaises. Elles ont pris conscience que sans leur intervention des zones dites blanches ou grises¹¹ devraient persister durablement.

En même temps, les collectivités sont très sensibles à la notion de fracture numérique¹². Encore aujourd'hui de nombreux territoires ne bénéficient pas d'offre d'accès à Internet haut débit. Cela présente un handicap lourd entre terme de compétitivité et d'attractivité et justifie l'intervention des collectivités dans le domaine des télécommunications.

A travers leurs projets de réseaux, désignés sous le terme Réseaux d'Initiative Publique, les collectivités expriment leur volonté de voir se diffuser à court terme la concurrence et ses bénéfices sur l'ensemble des territoires dont elles ont la charge. L'action publique étant ainsi subsidiaire au fonctionnement du marché.

Au niveau communautaire, ce principe a été adopté. La Commission reconnaît la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics pour étendre la couverture des zones mal desservies tout en rappelant l'obligation de respecter les principes réglementaires et le droit de la concurrence.

3.1.1 Les services proposés par la RIP

Les Réseaux d'Initiative Publique, repose sur la délégation par une collectivité à une société privée de la conception,

¹⁰ Conformément à l'article L1511-6 du CGCT

¹¹ Dans les zones blanches aucune offre d'accès haut débit n'existe ; dans les zones grises, les prix sont plus élevés et la diversité des services haut débit est moins grande.

¹² La notion de fracture numérique renvoie aux inégalités dans l'accès l'usage des technologies de l'information et de la communication. Mais il existe au niveau national plusieurs types de fractures : fracture sur l'accès même à Internet (entre ceux qui possède un accès et ceux qui n'en ont pas) ; fracture sur la qualité d'accès (ceux qui bénéficient d'offres à haut débit diversifiées et performantes et ceux qui n'en ont pas ou en ont qu'une seule), fracture sur les usages (qui relève de la capacité d'appropriation des services liés au réseau par la population). Mais cette fracture recouvre aussi une dimension géographique ; il existe des inégalités entre les régions, entre les départements mais aussi entre les territoires.

la réalisation, le financement et l'exploitation de son réseau de communications électroniques.

Le réseau créé est constitué d'éléments réalisés ex nihilo, de même qu'il peut utiliser toute infrastructure existante qu'elle soit publique ou privée.

Ce réseau est mis à la disposition par le délégataire des opérateurs ou Utilisateurs¹³ dans des conditions transparentes et non discriminatoires. Le délégataire jouant dans ce cas le rôle d'Opérateur d'Opérateurs car il ne fournit aucun service au client final.

Dans ce cadre, le délégataire s'engage notamment à commercialiser auprès des Opérateurs et Utilisateurs intéressés le réseau qu'il aura conçu et réalisé, en vue de permettre l'accès du plus grand nombre à des offres compétitives et complètes de communications électroniques à haut-débit.

Les services fournis par le délégataire sont généralement les suivants¹⁴ :

- Services de location de fourreaux,
- Services de location de fibres noires,
- Services de location d'espace et d'hébergement,
- Services de bande passante et de liaison inter-sites,
- Services d'accès (voix, accès Internet, Triple Play...)

La gamme des offres de services évoluant en fonction d'un benchmarking permanent à la charge du délégataire.

3.1.2 Evolution du Contexte réglementaire

Les RIP tels qu'ils sont décrits ici, sont issus d'une évolution réglementaire qui s'est initiée en 1996.

Avec la mise en application de la directive dite « directive de pleine concurrence » du 13 mars 1996, la loi de « réglementation des télécommunications » du 26 juillet 1996 établit les principes d'une généralisation complète du marché des télécommunications. Elle entrera en vigueur au 1^{er} janvier 1998 et mettra fin au monopole de France Télécom.

Ce premier texte confie aux collectivités territoriales le rôle de gestionnaire de leur domaine public. Dans ce cadre certaines collectivités ont toutefois endossé un rôle actif en se dotant soit de réseaux destinés à satisfaire leur propre besoin ou ceux d'organismes publics en développant l'offre de services de télécommunications sur tout ou partie de leur territoire.

C'est dans le silence de la loi de 1996, que les premières initiatives menées par les collectivités en matière de

¹³ L'Utilisateur (au sens de l'article L. 1425-1 du CGCT) désigne ici les exploitants de réseaux indépendants relevant des articles L.33-2 et L.33-3 du Code des Postes et des Communications Electroniques. C'est-à-dire les FAI (Fournisseurs d'Accès Internet).

¹⁴ Cas des services demandés dans le cahier des charges du réseau d'initiative public de la Région Corse (RHDCOR)

Réseau Ouvert au Public, ont été déferées devant les juridictions administratives par l'opérateur historique estimant que la carence de l'initiative privée n'était pas avérée.

En 1999, l'article 17 de la loi pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite loi Voynet introduit l'article L1511-6 du CGCT. Ce dispositif avait pour but de régir les projets de collecte des collectivités visant à établir sur des zones peu ou pas attractives sur le plan économique des infrastructures passives de télécommunications. Le texte pose la condition d'un constat préalable de carence et faisait obligation aux collectivités d'amortir leurs investissements sur une durée maximale de 8 ans.

Ces deux contraintes ont été dénoncées par les collectivités et l'article L1511-6 a été sensiblement modifié par l'article 25 de la loi du 17 juillet 2001.

Si la démonstration préalable de carence et la limitation de la durée de l'amortissement des investissements ont été supprimées, le champ d'action des collectivités reste encadré. Elles peuvent ainsi fournir des droits de passage et mettre à disposition toute infrastructures de génie civil moyennant redevance.

Toutefois deux comités Interministériels d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIAT) ont rappelés l'attachement du gouvernement à la dynamique insufflée par les collectivités dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications.

Le CIAT du 9 juillet 2001 préconise ainsi la mise en place d'un dispositif de soutien public à l'investissement des collectivités en matière de haut débit.

Le CIAT du 13 décembre 2002 a reconnu la vocation naturelle des collectivités à exercer des fonctions d'opérateurs et à proposer de modifier l'article L1511-6 du CGCT.

A la lumière des difficultés rencontrées par les projets les plus avancés lancés sous le fondement de l'article L1511-6 le gouvernement prenait l'initiative début 2002 de modifier le cadre juridique de l'intervention des collectivités publiques en la matière.

C'est dans le cadre de la loi sur la confiance dans l'économie numérique (anciennement loi numérique) adoptée le 8 janvier 2004 que le gouvernement a décidé de modifier le cadre juridique de l'intervention des collectivités publiques en abrogeant l'article L1511-6 du CGCT et en introduisant un nouvel article L1425-1.

L'article L1425-1 du CGCT étend le champ d'action des collectivités en faveur des télécommunications en leur permettant non seulement d'établir et d'exploiter des Réseaux Ouverts au Public sous forme de service public délégué mais aussi d'exercer des activités d'opérateur d'opérateurs.

Enfin ces dernières sont également autorisées à fournir elles-mêmes des services de télécommunications à la condition – plus rigoureuse de prouver de la carence de l'initiative privée.

Ce texte de loi constitue une extension considérable des possibilités offertes aux collectivités en matière de réseaux de télécommunications, puisqu'il permet :

- D'établir sur leur territoire des infrastructures passives et les mettre à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants.
- D'établir sur leur territoire des réseaux de communication électronique et les mettre à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants;
- D'établir et d'exploiter sur leur territoires des réseaux de communication électronique sur la base d'une activité d'opérateur d'opérateurs.
- De fournir sous certaines conditions, des services de communications électroniques aux utilisateurs finaux.¹⁵

Enfin, l'article L. 1425-1 a été placé dans le livre IV du CGCT intitulé « services publics locaux », donnant ainsi, sous certaines conditions, à l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des télécommunications le caractère de Service Public Local, au même titre que leur action dans les domaines de l'assainissement, du ramassage des ordures ménagères ou encore de la gestion des bibliothèques ou des musées.

Il faut signaler que la Commission Européenne a admis que, dans certaines conditions, le co-financement public d'une infrastructure ouverte de haut débit constituait la compensation d'une obligation de service d'intérêt économique général et non une aide¹⁶.

3.1.3 Panorama des réseaux d'initiative publique

Environ **55 projets de réseaux haut débit** ont été effectivement lancés par des collectivités territoriales à ce jour, représentant un **montant d'investissement supérieur à 1 milliard d'euros**. Si on y ajoute des projets évoqués mais non encore précisément définis, on peut dénombrer jusqu'à une centaine de projets de réseaux.

- Six d'entre eux, créés sous le régime de l'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales, tendaient au déploiement d'infrastructures passives¹⁷.

¹⁵ Extrait de la circulaire d'application de l'article L1425-1 en date du 24 janvier 2005.

¹⁶ Cas des Pyrénées-Atlantiques, en Ecosse et dans les Midlands. Cf notamment la note de la Commission Européenne du C2004-4343 sur le projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques.

¹⁷ Les collectivités à l'initiative de ces réseaux étaient : le Conseil général de l'Oise (réseau Téloise) ; le Conseil général du Maine-et-Loire (Mélisa) ; le SIPPAREC (Irisé) ; la communauté d'agglomération du Grand

Depuis 2004, ces précurseurs ont mis à profit les possibilités offertes par l'article L. 1425-1 du CGCT, en activant pour partie leur réseau afin de diversifier les prestations qu'ils commercialisent (fibre, mais aussi bande passante, liaisons d'abonnés).

L'adoption par la loi sur la confiance dans l'économie numérique en juin 2004 a été suivie par le **lancement d'une cinquantaine d'autres projets de réseaux**.

Les 16 collectivités territoriales les plus avancées ont déjà retenu leur délégataire. Tel est notamment le cas des Conseils régionaux de Guadeloupe et d'Alsace, des

Conseils généraux de l'Hérault, de la Sarthe et du Loiret, ou encore du syndicat mixte Dorsal en Limousin.

Pour 22 autres, le cahier des charges de la DSP a été envoyé (Conseil régional de Guyane, la Communauté urbaine de Bordeaux ou encore le Conseil général de la Moselle) **ou, du moins, l'avis d'appel à candidature a été publié** (Conseil général de Seine-et-Marne, communauté d'agglomération d'Agen...).

Enfin, une dizaine de collectivités sont encore en attente du lancement de leur procédure de DSP (Conseil régional d'Aquitaine, syndicat mixte Côte d'Opale...).

Toulouse (Garonne Networks) ; le Conseil général du Tarn (réseau e-Tera) ; la communauté d'agglomération de Castres-Mazamet (IntermédiaSud).

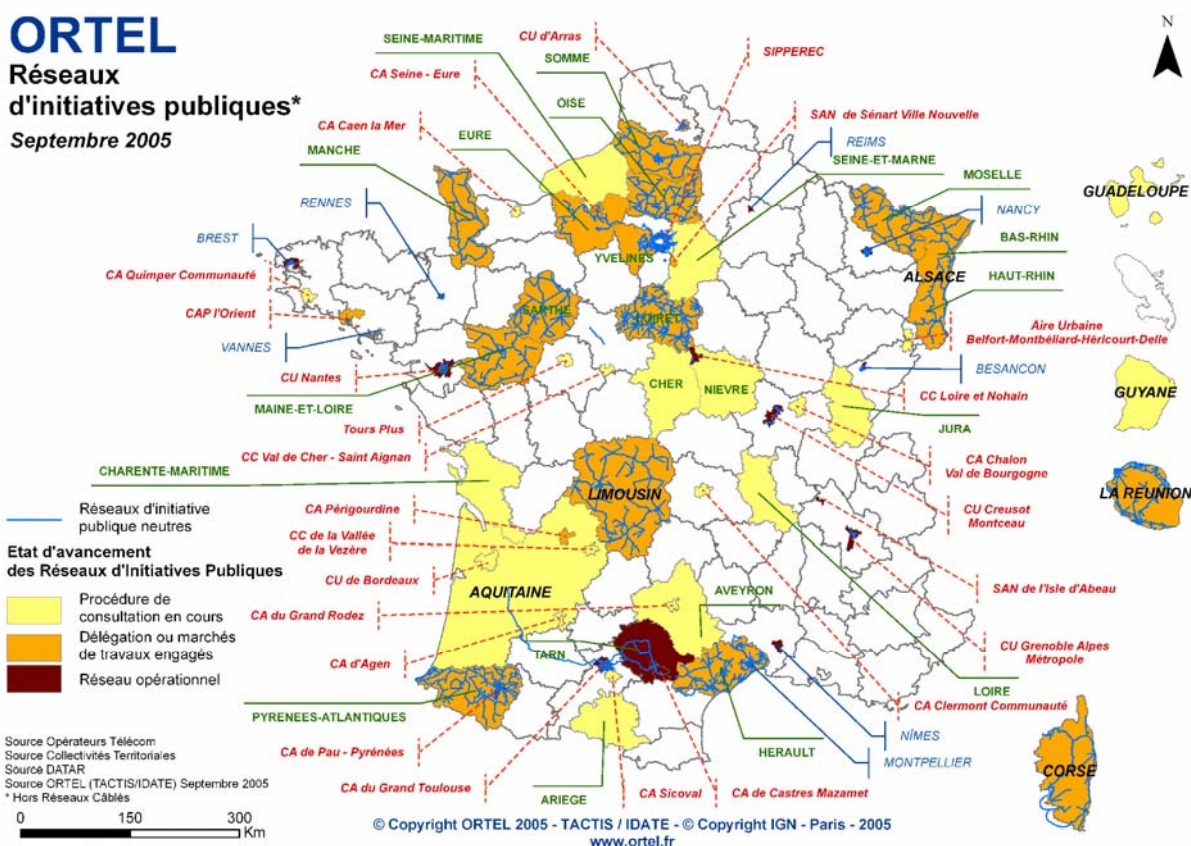


Figure 2 : Carte des RIP en Septembre 2005 - *Source ORTEL*

Pour l'heure, au regard du degré de maturité des projets, il est important d'attendre le passage à l'échelle, pour évaluer la fertilité des démarches des pionniers et des expérimentateurs et pour déterminer les modèles de développements territoriaux (en terme de réseaux et de services) qui pourront progressivement être construits.

Toutefois, cette montée en cohérence des politiques publiques va dans le sens de l'intérêt général, y compris celui des opérateurs de télécommunications et des industriels, qui s'engagent aujourd'hui de plus en plus

nettement sur les champs d'innovation de services et de valeur ajoutée.¹⁸

Mais, dans le contexte de forte sollicitation des collectivités dans le cadre de la décentralisation, quelle sera la capacité des acteurs publics locaux à rester en position d'initiative et de vision stratégique face aux enjeux à venir.

4 Problématique

Aujourd'hui l'action publique dans le domaine des infrastructures de télécommunications se décline essentiellement autour de deux types de projet :

- Tout d'abord les projets de réseaux de collecte de la recherche qui sont mis en place dans chaque région pour les établissements d'enseignement et de recherche afin d'assurer la connectivité IP entre eux et avec le réseau national Renater. Il existe au total près de 70 réseaux de collecte reliés à RENATER : réseaux régionaux, plaques métropolitaines et réseaux de sites. ***Nous avons focalisé notre analyse sur les réseaux régionaux (RR) relevant plus directement de la politique des conseils régionaux.***
- Ensuite les projets touchant aux réseaux d'initiative publique (RIP) qui correspondent aux réseaux de télécommunications créées par les collectivités territoriales ou leurs groupements en application notamment de l'article L. 1511-6 puis du L1425-1 du code général des collectivités territoriales.

Les premiers ayant tendances à être catégorisés comme des réseaux relevant de GFU (Groupe Fermé d'Utilisateurs) , les seconds étant rangés dans la catégorie des ROP (Réseaux Ouverts au Public).

Pour les RR, - au nombre d'une vingtaine - les investissements se répartissent, par tranche de 3 ans, pour 260M€ en cofinancement d'infrastructures et 65M€ en service¹⁹.

De l'autre coté les RIP – au nombre d'une cinquantaine – ont dépassé le milliard d'euros d'investissement dont 640M€ (64%) environ proviennent de subventions publiques.

C'est dire, l'importance des investissements consentis par les régions. D'autant qu'à plus long terme, 107 projets d'infrastructures ont été identifiés et une première

¹⁸Voir

<http://www.openfing.org/technosalternatives/index.php/?2005/06/17/96-haut-debit-et-territoires2005>

¹⁹ Leur coût est de plus de 3M€par an et par région en moyenne, soit près de 65 M€par an au total en France continentale (valeur se répartissant approximativement en 70% de liaisons et de services de collecte et 30% de fourniture et d'exploitation de routeurs IP).

estimation des besoins de financement s'élève à 1,864 Md €²⁰.

Toutefois, les modalités de mise en place de ces deux réseaux n'obéissent pas aux mêmes règles :

Les réseaux régionaux font généralement l'objet de marchés d'une durée limitée à 3 ans,

Alors que les réseaux d'initiatives publiques se mettent en place autour de délégation de services publics de durée de l'ordre de 20 ans.

Les premiers mettent en place des services directement mis à disposition des utilisateurs. Les seconds s'articulent autour d'une offre de service aux opérateurs dans le cadre du dégroupage.

Face à cette double approche, il convient de formuler plusieurs remarques :

* – Si l'élu aujourd'hui est fortement sensibilisé aux enjeux de l'aménagement numérique de son territoire, la superposition de deux projets de réseaux sur son territoire ne risque t'elle pas d'amener des confusions, un manque de lisibilité voir une remise en question globale de sa politique dans le domaine des télécommunications.

* - Dans un contexte de décentralisation et de désengagement de l'Etat notamment dans le domaine du haut débit, les élus régionaux ne risquent ils au titre du bon usage des fonds publics de financer un type de réseau au détriment du second.

En Corse, il faut souligner que la Région a cessé de financer le réseau régional RETECOR dès qu'elle s'est engagée dans son projet de réseau d'initiative publique.

* - Compte tenu du mouvement profond amenant de plus en plus de collectivités à intervenir dans la mise en place d'infrastructures dans le cadre de réseaux d'initiative publique, il convient de s'interroger sur les moyens de trouver une économie d'échelle entre les marchés à forte composante de service pour les RR et la dynamique des RIP.

Comment ces dépenses récurrentes sollicitées par les RR peuvent elles être capitalisées comme un bien de retour au service des RIP. Cette question d'autant plus légitime que les sites utilisateurs concernés par ces marchés sont particulièrement stables et leurs besoins pérennes.

Ainsi, il faut s'interroger sur les moyens de « convergence » totale ou partielle des réseaux régionaux et des réseaux d'initiative publique sans toutefois dénaturer le sens des deux démarches.

²⁰ Source Caisse des Dépôts et Consignation.

4.1 Pistes de convergence des deux démarches

Le tableau ci-après tente une analyse comparée deux démarches sur différents critères et donne un premier éclairage sur les pistes de convergence :

Critère	RR	RIP	Pistes de convergence
Finalités	Assurer la compétitivité de la recherche et l'enseignement français ; Rester un acteur neutre sur le marché des télécommunications.	Le haut débit au service de la compétitivité des territoires. Action publique pour compenser les déficiences du marché.	Investir dans le champ de l'action publique le domaine du haut débit
Objectifs	Desserte à très haut débit des sites éligibles à RENATER. Répondre aux objectifs des RNR (NREN).	Comblent la fracture numérique. Favoriser l'accès à des offres haut débit diversifiées. Créer un bien de retour pour les collectivités.	Assurer le déploiement du haut débit sur l'ensemble du territoire par la diversité des offres et des services.
Territoires cibles	National Régional Métropolitain	Régional Départemental Métropolitain	S'appuie sur un territoire de convergence : le niveau régional.
Infrastructures et Technologies phares	Collecte : fibres optiques, WDM, Multi-Giga Bit. Desserte : réseaux de campus, Ethernet. Equipement : Routeurs, commutateurs	Collecte : fibres optiques, WDM, Gigabit Desserte : réseau cuivre, xDSL, Wimax Equipement : Routeurs, commutateurs, DSLAM	Mutualiser les infrastructures ouvertes notamment au niveau collecte. Mutualiser les équipements de desserte orientés très haut débit et services professionnels.
Montage juridique	Marché de service 3 ans	Délégation de Service Public 20 ans	Assurer une gestion ouverte des biens de retour (infrastructures de génie civil, fibre optique). Prendre en compte de la problématique des RR dans les cahiers des charges des RIP.
Principaux Maître d'ouvrage	Universités, Etablissements de recherche	Département, Agglomération, Régions	Les maîtres d'ouvrage sont de part et d'autres principalement des acteurs publics. Concerter les acteurs dans un cadre de gouvernance de l'action publique.
Principaux maître d'œuvre	Opérateurs	Société ad hoc Opérateur d'opérateurs	Les uns (RIP) peuvent potentiellement offrir des services aux autres (RR). Elaborer une offre tarifaire adaptée aux besoins des RR.
Services offerts	Débit à partir de 10Mbps jusqu'à 10 Gbps Symétrique	A partir de 512 Kbps jusqu'au Gbps Asymétrique grand public Symétrique professionnel	Cf. ci-dessus.
Population cible	GFU relevant de l'Enseignement supérieur et de la recherche	ROP : Citoyens, entreprises, administrations (dont ESR)	Le GFU des RR est potentiellement un sous ensemble de la population cible des RIP.
Bénéficiaire direct	Utilisateur final	Opérateurs	L'un offre ses services à l'autre.
Principaux Financeurs	Régions, Europe	Collectivités, Etat, Europe	Les sources de financements font largement appelle à la subvention publique. Assurer par la concertation une meilleure gestion de l'emploi de la subvention publique.

5 Pistes de réflexion

5.1 Sur la mutualisation des infrastructures.

Au regard des investissements consentis par les pouvoirs publics que ce soit dans les RR ou dans les RIP, la question de la mutualisation des infrastructures doit nécessairement se poser.

Il est unanimement admis que pour minimiser les dépenses occasionnées par la construction d'un réseau, les collectivités territoriales ont intérêt à réutiliser des infrastructures passives (génie civil, fourreaux, pylônes, fibres) déjà en place. En effet, celles-ci représentent, en moyenne, 80% du coût de construction d'un réseau de télécommunications.

Ainsi, est il fortement souhaitable que, dans un souci de maîtrise et de rationalisation de la dépense publique, les collectivités qui entreprennent la construction d'un réseau utilisent au maximum les infrastructures passives existantes, même si la construction de certains tronçons s'avère inévitable. C'est pourquoi, il importe qu'un soigneux travail de recensement soit accompli en amont de la réalisation d'un réseau (qu'il s'agisse d'un RR ou d'un RIP).

La mise en place d'infrastructures ouvertes au service tant des RR que des RIP devrait offrir une première piste de réflexion.

5.2 Sur une approche différenciée du haut débit.

Si les différentes communautés d'utilisateurs réclament des services différenciés, et si les réseaux de la recherche dans le monde évoluent parallèlement aux réseaux « grand public » faut il pour autant laisser se créer deux infrastructures disjointes.

Marier la spécificité des besoins d'une communauté (celle de l'enseignement recherche en l'occurrence) à une offre diversifiée ouverte et personnalisable de services à haut débit ne peut elle pas se répondre à terme à la mise en place d'infrastructures fermées dévolues à l'usage exclusif d'un groupe d'utilisateur ?

La diversité des offres ne constitue t'elle pas une partie de la réponse à cette question ?

5.3 Sur la prise en charge des sites des RR dans les RIP.

Si les deux réseaux évoluent indépendamment, on peut penser dans certain cas que les RR viendront *écrémer* le marché des exploitants des RIP. Cette situation risque de fragiliser les délégataires des RIP dans les régions enclavées peu attractives économiquement.

Par contre si les exploitants des RIP sont capables de produire une offre adaptée et compétitive vis-à-vis des RR, ils s'ouvrent à de nouveaux marchés.

Dans ce cas, les marchés de service des RR pourront s'exercer dans un environnement concurrentiel élargi où la diversité des offres et l'offre de service des RIP permettra à minima d'abaisser le coût de ces réseaux et à maxima de faciliter l'apparition sur les territoires de petits opérateurs locaux à valeur ajoutée client des délégataires de services publics et opérateurs des RR.

Aujourd'hui certains cahiers des charges de DSP intègrent la problématique des sites relevant du raccordement aux plaques régionales²¹. Leur position d'opérateur d'opérateurs, ne leur permettront pas de faire une offre directement aux sites des plaques régionales mais ils pourront offrir une tarification adaptée et attractive aux opérateurs dans le cadre d'une réponse à un marché de service.

L'Alsace notamment et la Corse ont intégrés cette dimension Education-Recherche dans leur Délégation de Service Public.

5.4 Sur la fragilité des RR vis-à-vis des RIP

Si l'on s'interroge sur le montage le plus profitable aux collectivités entre les RR (réseaux régionaux) et les RIP (Réseaux d'initiative publique) il semble que les réseaux d'initiative publique s'avèrent en terme d'aménagement numérique un dispositif pivot.

En même temps, les RR présentent de nombreuses zones d'incertitude :

D'une part, ils soulèvent la problématique des utilisateurs éligibles au réseau régional. Aujourd'hui, ils sont définis par le GIP RENATER et ils s'agit généralement d'utilisateurs du secteur public relevant des secteurs de l'enseignement, de la recherche et de la culture. Ainsi l'on range généralement les réseaux régionaux sous la rubrique de GFU (groupe fermé d'utilisateurs). Mais cette vision est souvent à géométrie variable selon le contexte des territoires et relève de la seule appréciation du GIP.

L'élargissement de réseaux régionaux aux entreprises, à des communautés (communautés Hospitalière par exemple) aux citoyens quelque ils soient reste sur le principe inenvisageable. Mais, les réseaux régionaux ambitionnent d'accroître la population de leurs utilisateurs mais de façon généralement mesurée.

D'autre part, le montage juridique des plaques régionales s'effectue autour de procédures de passation de marché public souvent problématiques.

²¹ C'est le cas notamment du cahier des charges du RIP de la Région Corse. La Région Alsace a aussi beaucoup travaillé en ce sens.

Enfin la nature récurrente des financements notamment en terme de fonctionnement, pose des problèmes de mobilisation de la subvention publique.

Par une articulation raisonnée des RR et des RIP ne serait il pas possible de débarrasser les ambiguïtés qui pèsent sur les RR. En effet, en procédant notamment à un alignement des RR sur le contexte réglementaire en prenant en compte la politique des régions en matière de RIP n'y a-t-il pas la possibilité de dégager un modèle pérenne de développement.

5.5 Sur la cohérence territoriale des deux initiative publique.

Il est évident que dans un souci d'efficacité de la dépense publique et afin de favoriser les économies d'échelle, il est souhaitable que les réseaux construits par les collectivités territoriales s'articulent entre eux. Quel que soit le niveau d'intervention, il est nécessaire de favoriser une concertation entre les responsables des différents projets, afin de garantir leur interopérabilité sur le plan technique, d'éviter des superpositions redondantes sur un même territoire. Il est ainsi essentiel de faire émerger une complémentarité des démarches par une concertation à deux niveaux :

Au niveau National : les contacts entre les instances dirigeantes de RENATER, l'ARCEP et les représentants des niveaux territoriaux (ARF, ADF, AMF²²) devraient se renforcer afin de dégager un premier niveau de cohérence national.

Au niveau régional : une instance de concertation pourrait voir le jour afin d'assurer la mise en synergie des différents niveaux territoriaux (Régions, Départements, villes ...) et les différentes initiatives (MAN, RR, RIP ...).

5.6 En guise de conclusion

Ce document veut mettre en évidence l'urgence d'une concertation élargie tant au niveau local que national, entre les acteurs des réseaux régionaux et ceux des réseaux d'initiative publique afin de dégager une vision commune et complémentaire de l'aménagement numérique du territoire.

Cette approche pourrait prendre appui sur l'élaboration, au sein de chaque région, d'un plan stratégique du développement des technologies de l'information. Ce plan stratégique régional ne se réduirait pas uniquement à la question des réseaux mais aborderait l'ensemble de la problématique de développement des technologies de l'information sur le triptyque : « infrastructures, services et usages ».

La concrétisation de cette concertation RR RIP pourrait s'inscrire dans cette « politique d'ensemble » visant à élaborer des schémas de cohérence territoriaux dans le domaine des TIC répondant aux objectifs de gouvernance et de rationalisation de l'action publique.

Dans le prolongement de cette approche, une méthodologie pourrait se construire autour de 5 points de vigilances²³ ayant une portée transversale aux différents projets d'infrastructures de réseaux²⁴ reposant sur :

- Une analyse approfondie des besoins de la clientèle potentielle des opérateurs sur le territoire concerné, afin de disposer d'une cartographie prospective de l'émergence des besoins par type d'utilisateurs et par secteur d'activités, en insistant sur les différentes catégories d'acteurs publics (éducation, santé, grandes entreprises etc.)
- Une mesure de l'appétence ou de l'intérêt suscité par le projet d'infrastructure chez les opérateurs, en fonction des besoins utilisateurs identifiés,
- Un état des lieux des infrastructures existantes et adéquation aux projets de développement du territoire (zones d'activités, etc.),
- Des échanges réguliers avec les opérateurs de réseaux et de services présents sur le territoire afin d'intégrer d'éventuelles modifications de l'environnement et du phasage du projet (formalisation d'un plan de déploiement de l'infrastructure),
- La structuration d'un pilotage à l'échelle nationale et territoriale.

Ici, la dimension de gouvernance de l'action publique est essentielle. Elle permet en effet d'assurer la visibilité des projets infrarégionaux, de garantir leur cohérence, d'assurer leur péréquation territoriale, mais aussi de garantir une implication de l'ensemble des acteurs engagés au service de l'aménagement numérique du territoire.

²³ Selon une méthodologie définie par la Caisse des Dépôts et Consignation dans son guide méthodologique des projets hauts débits des territoires.

²⁴ Le Haut débit et les collectivités – Une réflexion conduite par la Caisse des dépôts – La Documentation Française. Janvier 2003 ISBN 2-11-005226-0.

²² Association des Régions de France, Association des Départements de France, Association des Maires de France.