



HAL
open science

Investissements publics numériques. Les enseignements de la première DSP Très Haut Débit de France

Jean-Pierre Jambes

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Jambes. Investissements publics numériques. Les enseignements de la première DSP Très Haut Débit de France. Revue du Gestionnaire Public, 2018. hal-02320178

HAL Id: hal-02320178

<https://univ-pau.hal.science/hal-02320178>

Submitted on 18 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Investissements publics numériques. Les enseignements de la première DSP Très Haut Débit de France

Jean-Pierre JAMBES

Université de Pau et des Pays de l'Adour

Résumé : L'objet de cette étude de cas consiste à éclairer les choix d'investissement numérique public, en particulier ceux des Collectivités Territoriales, à l'aune de résultats de la première Délégation de Service Public (DSP) Très Haut Débit (THD) de France. Elle concerne l'agglomération de Pau. Signée en 2003, son renouvellement est venu à échéance en 2018. Les enseignements de ce projet révèlent l'efficacité des décisions publiques en matière d'investissement digital ; ils montrent toutefois également les limites, voire les erreurs, des stratégies nationales en matière d'aménagement et de management numériques des territoires. L'étude suggère ainsi quelques pistes à partir desquelles pourrait être engagée une révision des politiques publiques du domaine.

La Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées¹ et l'entreprise Axione² viennent de signer, en 2018, le second contrat de délégation de services publics du réseau Très Haut Débit local. Le précédent datait de 2003³. Il s'agissait alors du premier contrat d'affermage très haut débit de France. Ce choix mûrement réfléchi d'un modèle contractuel dans lequel la Collectivité construisait directement son propre réseau, au contraire des solutions concessives, avait pu alors surprendre. Celui d'un réseau tout fibre optique n'allait d'ailleurs pas de soi non plus dans une époque d'ADSL alors triomphant. Il est donc intéressant, quinze ans après, de juger de l'efficacité de ces décisions. Nous examinerons ainsi successivement les résultats quantitatifs du projet, sa capacité à respecter les engagements contractuels pris, puis ses performances financières. Nous signalerons aussi quelques-uns de ses résultats indirects, notamment en matière de réduction des budgets de fonctionnement de l'agglomération.

¹ 31 communes membres et environ 162 000 habitants.

² Filiale 100% de Bouygues Energie, Axione intervient dans 24 Réseaux d'Initiative Publique. L'entreprise compte environ 1300 collaborateurs.

³ L'auteur de cet article dirigeait alors techniquement ce projet en tant que Directeur du Développement de la Communauté d'Agglomération de Pau.

Les Collectivités Territoriales peuvent-elles être des investisseurs numériques avisés ?

Rappelons, en reprenant par exemple la note Garnier – Michelet de 2011⁴, que la compétence des collectivités territoriales dans le domaine des réseaux est définie par l'article L.1425-1, inséré dans le CGCT par la loi pour la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004. Elle habilite les collectivités territoriales et leurs groupements à établir et à exploiter sur leur territoire des infrastructures et des réseaux de communications électroniques et à les mettre à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants⁵. L'agglomération paloise a procédé ainsi en adoptant un modèle économique au titre duquel la Collectivité investissait sur un patrimoine réseau THD pour le louer, via le contrat de DSP, à un opérateur d'infrastructures. Ce contrat définit schématiquement une redevance fixe et un intéressement sous la forme d'une clause de bonne fortune.

Au titre de ce contrat d'affermage, l'intercommunalité paloise s'était engagée à construire l'ensemble des infrastructures THD sur l'espace public. Génie civil, fourreaux, câbles optiques ou encore notamment nœuds de raccordements abonnés relevaient donc du budget de l'agglomération. Le fermier devait pour sa part louer, via une redevance, ce patrimoine télécom public pendant quinze ans et réaliser les derniers mètres entre l'espace public et les locaux à raccorder. Il avait également en charge l'activation du réseau fibre optique. En tant qu'opérateur d'infrastructures, le modèle économique d'Axione consistait ainsi à pouvoir commercialiser les prises raccordables auprès de tous les fournisseurs d'accès à Internet du marché.

Le contrat de DSP palois de 2003 engageait les parties sur la construction de 50000⁶ prises pour raccorder autant de foyers et d'entreprises en fibre optique de bout en bout. En 2018, ce sont finalement 63000 adresses qui ont été raccordées. Le bilan s'avère donc positif sur ce volet.

Côté budget d'investissement, l'Agglomération a investi pour ces travaux 35 millions d'euros (dont 8 millions d'aides régionales, nationales et européennes). Elle s'est ainsi dotée d'un patrimoine optique à longue durée de vie qui a été loué au délégataire pendant toute la première DSP. Les recettes locatives pour la Collectivité, pendant ce premier contrat, se montent à environ 4 Millions d'euros, clause de bonne fortune comprise. Le rendement de l'argent public investi a donc déjà été efficace.

⁴ Garnier (S.), Michelet C.), Le Collectivités et l'aménagement numérique du territoire. Le Courrier des Maires – n°251 – Novembre 2011.

⁵ Seule la fourniture directe des services de communications électroniques auprès des utilisateurs finals est soumise au constat préalable de l'insuffisance de l'initiative privée.

⁶ Soit un peu moins de 70% des prises de l'agglomération.

Mais c'est la seconde DSP qui va constituer, comme prévu, la vraie période de valorisation des investissements numériques publics. Depuis quelques années, les choix techniques de 2003 se sont en effet révélés être les bons. Le marché a, comme cela a été anticipé dès 2002, basculé du haut vers le très haut débit ; il ménage désormais une place centrale aux réseaux fibre optique et à des débits remontants performants. Le nombre d'abonnés au réseau palois a ainsi fortement augmenté.

Succès commercial aidant, le second contrat de DSP, qui concerne la période 2018 – 2033, se traduira donc pour l'agglomération par une recette locative annuelle de 3,2 millions d'euros, soit 48 millions sur 15 ans. A cette recette fixe, il faut en outre ajouter :

- Une part variable liée à une redevance dite « de performance ». Elle est estimée, dans le dossier de presse publié par Axione⁷, à environ 2 millions d'euros par an, soit 26,5 millions d'euros sur les 15 ans à venir ;
- Une redevance dite « de contrôle » d'environ 0,1 M euros par an.

Quinze ans après sa signature, la performance du modèle économique de ce projet d'investissement numérique public très haut débit public peut ainsi se résumer en deux chiffres :

- 35 millions d'euros d'investissements publics d'un côté, auxquels, et malgré le caractère désormais affermo-concessif du contrat, il faudra ajouter quelques millions pour la période 2018 – 2033 et la clôture de la première DSP.
- Une recette de 76 Millions d'euros pour la Collectivité de l'autre côté.

L'investissement public se révèle donc efficace. Plus encore d'ailleurs si l'on prend également en compte à la fois les dépenses évitées et les impacts positifs de natures diverses liés à cette infrastructure et aux projets de développement local associés.

Les dépenses évitées correspondent aux économies de fonctionnement télécom de l'intercommunalité. Elles sont rendues possibles par la maîtrise d'une partie du réseau THD déployé pour les besoins propres de l'investisseur public. Depuis 2013, l'interconnexion des sites publics sur un réseau indépendant, en mode Groupement Fermé d'Utilisateurs (GFU), se sont en effet traduit par la clôture de nombreux abonnements ADSL pour les remplacer par des liens gigabits. Ces derniers transportent les données et la voix entre les principaux sites publics de l'agglomération. Ils permettent aussi par exemple de décentraliser des applications, d'augmenter le confort de travail ou encore de faciliter l'implémentation de mécanismes de sécurité. Ces solutions génèrent ainsi des économies de fonctionnement estimées à 140 000 euros par an en 2014. Celles-ci

⁷ <http://www.axione.fr/pau-signature-du-contrat-pour-la-nouvelle-delegation-de-service-public-tres-haut-debit>

devraient d'ailleurs sensiblement augmentées au fur et à mesure que l'infrastructure permettra, d'une part, d'interconnecter plus de bâtiments et, d'autre part, de transporter d'autres services publics, au-delà des seules solutions télécoms classiques.

En ce qui concerne maintenant l'évaluation des impacts de ce projet THD sur l'attractivité du territoire investisseur, il est possible de rappeler quelques-uns des résultats obtenus grâce au projet de développement numérique local lancé dès 2002.

- Acquisition et réaménagement d'un ensemble tertiaire de plus de 14000 m² pour développer un site d'accueil des entreprises et des écoles du domaine ; un pôle entièrement occupé dès 2005 ;
- Installation du centre de supervision de tous les réseaux Axione de France ; un centre qui compte environ 120 personnes à ce jour ;
- Installation de l'École Internationale des Sciences du Traitement de l'Information (EISTI) ; une école d'ingénieurs mathématiques et informatique dont l'établissement de Pau compte aujourd'hui, sur 5000 m², environ 350 étudiants ;
- Raccordement des 1500 chambres universitaires du CLOUS en THD et facilitation du déploiement du réseau Renater ;
- Développement de la pépinière numérique de la technopôle Hélioparc et de la zone d'activités Pau Cité Multimédia.

Si le cadre réglementaire national leur en donne les moyens, le projet palois confirme donc que les Collectivités Territoriales peuvent être des investisseurs avisés. Il faudra d'ailleurs analyser cette performance sur la véritable durée de vie des patrimoines télécom dont il est ici question, soit une cinquantaine d'années, l'équivalent de trois périodes DSP successives.

Les résultats palois montrent en outre l'intérêt des chemins confirmés par d'autres Collectivités, par exemple par la Communauté de Communes Maremne Adour Côté Sud (MACS) dans les Landes ou, dès les années 2000, par le réseau lumière de Besançon, un programme de nature toutefois différente. Ces projets publics consistent non seulement à favoriser la construction d'un réseau très haut débit mais également à en utiliser directement quelques segments pour leurs besoins propres. Ils suggèrent ainsi de faire converger, d'une part, les métiers d'aménageur numérique, et, d'autre part, de fournisseur de services publics en ligne, notamment au profit des communes membres de l'intercommunalité et de leurs satellites⁸.

⁸ écoles, médiathèques et lieux de culture, sites touristiques, enceintes de sports...

Des politiques numériques publiques à réviser pour corriger l'erreur historique du plan Très Haut Débit français ?

Et si meilleure façon d'économiser de l'argent public consistait donc à investir sur des infrastructures d'avenir et à se donner les moyens de maîtriser une partie de leurs effets leviers ? Face aux résultats précédents, on pourrait en effet estimer que ce type de solutions devrait augurer de possibles démarches similaires ailleurs en France ? En d'autres termes, est-ce un modèle dont d'autres territoires, villes et métropoles pourraient s'inspirer ?

La réponse est négative et, paradoxalement, ce sont les décisions de l'État qui en sont responsables. Dans une époque où le besoin en management stratégique du secteur public, comme le rappelle H. Favoreu⁹, n'a jamais été aussi pressant, il est en effet étonnant de constater que le projet paloïse ne pourrait pas exister aujourd'hui. Les décisions nationales autour du Plan Très Haut Débit français, lancé sous la présidence Sarkozy et confirmé par les deux présidences Hollande et Macron, ont en effet largement réduit les capacités d'actions numériques publiques.

Désormais, dans les métropoles comme dans les villes, le déploiement des réseaux très haut débit est réservé aux seuls opérateurs du marché ayant manifesté, sans d'ailleurs d'engagements contractuels précis, l'intention d'y déployer une infrastructure très haut débit. Pau ne pourrait donc plus être lancée et plus aucune ville ne peut désormais procéder comme cela a été fait voici une quinzaine d'années. Leur éventuelle compétence réseau très haut débit a été quasiment privatisée.

Beaucoup, et dans tous les camps électoraux, ont d'ailleurs vigoureusement protesté face à de telles décisions. On citera par exemple « l'appel à réussir la révision du Programme national Très Haut Débit 10 » lancé dès 2012 par un groupe d'élus de gauche et de droite, ou encore, en 2017, la proposition de loi du Sénateur Chaize¹¹ qui suggérerait de réguler le monopole de fait laissé aux grands opérateurs du marché. Pourtant, à ce jour, la situation reste inchangée : les opérateurs du marché contrôlent les déploiements THD en zones très denses et denses. A charge aux Collectivités Territoriales, lorsqu'elles ne cèdent pas aux charmes eux-aussi contestés des appels à manifestation d'engagements locaux (Amel¹²), de se concentrer sur les

⁹ Favoreu (H.), 2018, Déterminants, process et impacts du management stratégique public : imitation, rupture ou hybridité par rapport au secteur privé ? Université de Pau et pays de l'Adour, HDR Sciences de gestion.

¹⁰ https://dotcom1013.files.wordpress.com/2012/09/cp_rip_confpresse_ruralitic2012.pdf

¹¹ Voir notamment sur Jambes JP, Novembre 2017, sur <https://numericuss.com/2017/11/15/six-points-pour-comprendre-la-proposition-de-loi-du-senateur-chaize/>

¹²

<https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Articles/Articles&cid=1250281655737>

zones rurales et peu denses, sans d'ailleurs de véritables leviers de péréquation associés.

Pour le Plan national Très Haut débit, les investisseurs publics ne seraient-ils pas des investisseurs capables de stratégies réseaux ? Ne seraient-ils des investisseurs comme les autres ? Pourquoi, par exemple, ne pas les avoir inciter à co-investir avec les opérateurs du marché pour déployer leurs patrimoines publics réseaux très haut débit ? Plus de 10 ans après les décisions du Plan National Très Haut Débit, ces choix politiques interrogent toujours.

Si l'on s'accorde sur le fait que les politiques numériques territoriales constituent des leviers efficaces à la fois pour gérer les contraintes budgétaires grandissantes et pour se doter de nouvelles ressources ou de nouveaux leviers d'actions, alors le plan national THD pourrait bien rester dans la petite histoire numérique du pays comme un dispositif destructeur de ressources publiques et sans ambition stratégique face, notamment, à des GAFAM de plus en plus dominants.

Le management stratégique numérique public resterait-il donc à inventer en France ? Chacun jugera mais, sans doute peut-on estimer, à minima, que nombre de points d'efforts restent à consentir pour rattraper le retard accumulé depuis plusieurs années. Deux volets nous semblent prioritaires à ce sujet.

1. Le premier concerne les stratégies d'investissements numériques publics ; des stratégies dont les ambitions pourraient être plus grandes.
2. Le second s'attache à la réinvention des rôles de l'État et de ses moyens d'intervention.

Un modèle d'investissement numérique public français à enrichir

Dans le droit fil de la note de conjoncture de la Caisse des Dépôts¹³ selon laquelle l'investissement se définit *comme la dépense de ressource actuelle pour retirer un gain futur*, nous désignons par « investissements publics numériques » l'ensemble des dépenses publiques cherchant à accroître la valeur du patrimoine numérique public. Nous nous concentrons dans cet article sur les seuls investissements dédiés aux réseaux THD. Sur la base des résultats palois, nous nous interrogeons notamment sur l'intérêt d'enrichir le modèle qui préside aux interventions publiques dans ces domaines.

Schématiquement, aujourd'hui l'objectif quasi unique autour duquel se construisent ces politiques vise à assurer la desserte de tous les usagers en très haut débit. C'est un but essentiel. Est-ce toutefois le seul qui devrait inspirer les choix d'investissements ? Nous ne le pensons pas. Nous faisons

¹³ Bulletin « Conjoncture » n°44 mai 2014.

l'hypothèse qu'il faut désormais enrichir le modèle et travailler des retours sur investissements qui dépassent les seuls impacts liés à la finalité « accès très haut débit pour tous ».

Aussi, dans les travaux d'expérimentation que nous menons depuis quelques années dans une dizaine de projets territoriaux, six objectifs principaux enrichissent la chaîne de valeurs des interventions publiques et organisent les plans d'actions.

1. Le premier cherche à créer plus de valeurs ajoutées locales, c'est-à-dire plus de retours sur investissements numériques dans le propre territoire investisseur, par exemple par le déploiement de plateforme de services de proximité ou de solutions de soutien à la socio-économie territoriale en mode externalités positives locales ;
2. Le second, via la maîtrise partielle des infrastructures THD déployées, vise à réduire les budgets de fonctionnement des maitres d'ouvrages et à moderniser leurs outils de travail ou leurs solutions de distribution des services publics ;
3. Un troisième objectif passe par la mise à disposition d'une partie des réseaux THD public, en mode quasi open infrastructure, aux satellites et aux organisations d'intérêt général local (écoles, bailleurs sociaux, associations locales, smart grids, pilotage énergétique des bâtiments publics, mobilité...). Il s'agit ainsi d'étendre l'objectif précédent par-delà le seul périmètre de la Collectivité investisseur.
4. Le quatrième objectif vise à augmenter les moyens d'interactions Collectivité / usagers et à se doter d'outils de pilotage performants. Cela passe en particulier par la maîtrise des données produites afin de mieux interagir avec les usagers, simplifier leur vie au quotidien et piloter l'espace public en fonction de leurs comportements, suggestions, ou critiques ;
5. Le cinquième objectif consiste à mutualiser, sur la base d'une subsidiarité numérique enfin précisée, les outils de l'État, des Collectivités ou de leurs satellites, et à inventer des coopérations publics-privés à la mesure de la complexité des enjeux et de la force des compétiteurs nord-américains et chinois.
6. Le sixième objectif enfin cherche à produire plus de retour sur investissement financier afin de se donner les moyens de réinvestir, d'innover ou de disposer de solutions plus efficaces de péréquation et de solidarités territoriales.

La fonction première de ce cadre de référence consiste à assurer une plus grande maîtrise des ressources numériques et à accroître leur valorisation locale. Il vise également à opérationnaliser le concept de territoires intelligents du double point de vue, d'une part, des infrastructures réseaux et, d'autre part, des organisations publiques.

Des rôles de l'État à réinventer.

L'adoption d'un modèle d'investissement public numérique enrichi, quelle que soit d'ailleurs sa forme finale, conduit inéluctablement à reposer la question du rôle de la puissance publique et, notamment, de celui de l'État. Il s'agit là une interrogation centrale, de plus en plus urgente à examiner. Comment diffuser un nouveau modèle d'investissement numérique partout en France ? Comment avancer de manière partenariale entre investisseurs publics et parfois aussi entreprises privées ? Comment mutualiser les solutions d'intérêt public et éviter les fréquents éparpillements de l'action publique en presque autant de solutions que de maîtres d'ouvrages ? Nous avons, dans cet immense chantier, plus d'interrogations que de réponses. Quelques balises peuvent toutefois esquisser un chemin.

La fonction actuelle *d'État plateforme* ne manque pas d'intérêt. En reprenant la formule même de l'État¹⁴, celle-ci consiste à « concevoir autrement les services publics numériques » et à inventer « des services numériques plus simples pour tous les publics ». Ce rôle d'État producteur ouvre une direction intéressante, notamment en termes de mutualisation de solutions et de partage de données. Les solutions déployées, à l'instar par exemple du connecteur de connecteurs *France Connect*, constituent des briques indispensables pour avancer.

Ce rôle, encore émergent, d'État plateforme ne peut toutefois pas seul exprimer une stratégie à la mesure des enjeux et de la diversité des initiatives comme des situations territoriales. Trois leviers au moins font toujours défaut.

Le premier passerait par un enrichissement du Plan National Très Haut Débit afin de conférer aux investisseurs publics toute la place qu'ils auraient dû avoir quelque que soit les densités des espaces concernés. A minima, il semble indispensable de donner aux Collectivités la possibilité de co investir, avec les opérateurs du marché, dans les zones les plus denses de leur territoire. Elles pourraient ainsi déployer leur réseau THD public, directement ou via un partenaire, et interconnecter notamment leurs bâtiments ou leurs mobiliers urbains ou encore gérer une partie des actions dédiées territoire intelligent.

Le second levier consisterait à exploiter la commande publique pour stimuler le déploiement de ces précédents réseaux THD public et pour organiser la mutualisation des solutions et des compétences numériques. Cette fonction « État client » s'avère d'ailleurs largement pratiquée. Elle constitue une modalité classique d'intervention pour soutenir l'économie nationale, notamment dans la défense, dans l'énergie ou dans les infrastructures. En matière de réseau télécom, elle a également été

¹⁴ <http://etatplateforme.modernisation.gouv.fr/etat-plateforme>

fréquemment utilisée. Le cas du réseau Renater¹⁵ en est un des exemples les plus connus. La puissance publique pourrait agir suivant les mêmes principes pour à la fois :

- Soutenir le modèle économique des GFU publics locaux en en devenant client pour ses besoins propres ;
- Interconnecter tous ces GFU de territoire sur une plaque nationale à très haut débit permettant de profiter de tarifs d'accès à l'Internet compétitifs partout en France ;
- Et ainsi mutualiser des solutions d'intérêt public.

Le troisième supposerait une traduction programmatique de ce modèle d'investissement numérique publique dans les dispositifs et dans les contrats qui régissent les coopérations État – Collectivités. Nous faisons par exemple référence non seulement aux contrats de Plan État Région ou aux fonds structurels européens mais aussi à l'ensemble des dispositifs d'aides, règlements ou conventions et assimilés qui régissent les soutiens d'une Collectivité Territoriale vers d'autres organisations publiques.

Ces trois précédents leviers pourraient s'organiser sous la forme d'un contrat de transition numérique publique. L'objectif consisterait à associer les compétences de l'État, des Collectivités Territoriales et, plus largement, du secteur public autour de solutions comprenant notamment un volet réseaux, un volet services et solutions mutualisés et un volet accompagnement et assistance. Ce contrat permettrait ainsi d'avancer dans l'organisation d'une subsidiarité numérique qui fait toujours défaut.

¹⁵ Déployé au début des années 1990, il assure une connectivité à plus de 1 400 établissements d'enseignement et de recherche en France métropolitaine et dans les collectivités et territoires d'Outre-mer.