



COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

**AVIS N°2022-05 DU 27 JUILLET 2022 PORTANT  
RECOMMANDATIONS SUR LE FINANCEMENT ET LE MODELE  
ECONOMIQUE DES INFRASTRUCTURES ET DES RESEAUX DE  
TELECOMMUNICATIONS**

Alors que les enjeux relatifs au secteur des télécommunications ont été peu abordés au cours des campagnes des élections présidentielle et législatives, les membres de la Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP) souhaitent formuler plusieurs recommandations adressées au gouvernement et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat afin de faire tendre les infrastructures et les usages vers davantage d'équité, de durabilité et de sécurité.

En effet, si la mise en œuvre du Plan France Très Haut Débit et du New Deal Mobile place notre pays en position très favorable au niveau européen dans le déploiement du très haut débit et a conduit à de très nettes améliorations du taux de couverture du territoire en 4G et désormais en 5G, de fortes disparités territoriales subsistent, notamment dans les territoires ultramarins et en particulier à Mayotte. Plusieurs sujets (zone blanche, problèmes de raccordement finaux, fin du réseau cuivre) suscitent une incompréhension grandissante de la part des usagers, particuliers ou entreprises, et des motifs de préoccupations pour les élus et responsables locaux.

Les financements publics et privés ont permis le déploiement rapide du très haut débit : 70% des locaux sont aujourd'hui raccordables et ils devraient être 82% d'ici fin 2022, puis 98% à horizon 2025. Pour autant, les membres de la CSNP considèrent que les mécanismes de financements existants ne permettent pas de lutter suffisamment contre les fractures numériques territoriales et n'offrent pas de garanties suffisantes sur la maintenance et la qualité des réseaux. A titre d'illustration, les crédits supplémentaires mobilisés par l'Etat pour financer les raccordements complexes sont notoirement insuffisants. Ce sujet, qui concerne près de deux millions de raccordements, illustre la fracture numérique qui cristallise le mécontentement des usagers.

Par ailleurs, la fiscalité qui pèse sur les opérateurs des télécoms n'intègre pas à ce stade les plateformes de streaming qui bénéficient pourtant de la qualité des infrastructures de télécommunications françaises.

Les membres de la CSNP considèrent qu'il est essentiel, afin de préserver le principe d'égalité d'accès de l'ensemble de nos concitoyens aux services numériques et de télécommunications, que le gouvernement ouvre un débat avec les parlementaires et l'ensemble des parties prenantes sur le pilotage et le financement des réseaux de télécommunications en France sur la base de données objectives.

Ce débat, fondé sur une vision à moyen et long terme, pourrait également intégrer les conséquences potentielles posées par le démantèlement des infrastructures de télécommunications, désormais opérées par des acteurs multiples.

Afin d'améliorer sur les modalités de financement des infrastructures et des réseaux de télécommunications, la Commission supérieure du numérique et des postes formule 12 recommandations :

➤ **SUR LES FINANCEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS MOBILISÉS POUR LE DÉPLOIEMENT DES RÉSEAUX DES TELECOMMUNICATIONS**

**Recommandation n°1** : les membres de la Commission supérieure saluent l'importance des investissements publics et privés déployés pour atteindre les objectifs du PFTHD et du New Deal Mobile.

Pour faire suite aux préconisations du rapport de la Cour des comptes publié en juin 2021 et au rapport sénatorial Espagnac et Cozic de septembre 2021, les membres de la Commission supérieure recommandent à l'Etat de **budgetiser l'ensemble des dépenses relatives au secteur de la téléphonie et d'une manière générale celles relatives au secteur du numérique.**

Les membres de la Commission supérieure estiment en effet nécessaire, pour la bonne information du Parlement, de disposer des montants actualisés des financements et cofinancements de l'Etat ainsi que des montants des investissements réalisés par l'ensemble des acteurs.

**La mesure objective des investissements et des coûts constitue une condition préalable au pilotage et au contrôle des politiques publiques par les parlementaires et les élus, y compris dans les zones d'investissement privé.**

Ces informations doivent permettre aux parlementaires d'assurer le contrôle de l'action publique et de mesurer son efficacité.

➤ **SUR LES BESOINS DE FINANCEMENTS LIES A L'ENTRETIEN ET A LA SECURISATION DES RESEAUX**

**Recommandation n° 2** : d'une manière générale, les membres de la CSNP considèrent que l'entretien du réseau de télécommunications va au-delà du seul enfouissement des lignes et redoutent que les solutions engagées soient partielles.

**Ils appellent à une évaluation indépendante et la plus exhaustive possible des coûts d'entretiens des réseaux.**

Les membres de la Commission supérieure estiment qu'il est essentiel d'anticiper les coûts d'entretien et de sécurisation des réseaux et des infrastructures télécoms et souhaitent que l'Etat et l'ARCEP, en liaison avec les opérateurs d'infrastructures et de génie civil, lancent au plus tôt des travaux d'évaluation reposant sur des études solides et indépendantes.

**Recommandation n°3** : pour les membres de la CSNP, ces travaux d'évaluation doivent également associer les opérateurs des réseaux électriques : en effet, si le réseau cuivre disposait de sa propre alimentation en énergie, ce n'est pas le cas de la fibre et il est important qu'une coordination étroite entre opérateurs soit initiée sur l'opportunité et le phasage des travaux prioritaires afin de trouver des solutions cohérentes sur le terrain.

➤ **SUR LES MOYENS FINANCIERS LIES A LA BONNE EXECUTION DU PLAN DE FERMETURE DU RESEAU CUIVRE**

**Recommandation n°4** : les membres de la Commission supérieure estiment qu'il est essentiel qu'un débat parlementaire soit organisé pour **examiner les conditions financières et les mécanismes de financement de ce décommissionnement (évaluation du coût, mise en place éventuelle de compensations, valorisation économique du cuivre déposé par Orange financé par le service public universel)**. La Commission supérieure recommande que les moyens financiers et humains prennent en compte la baisse constante du nombre d'abonnés sur le réseau cuivre et les coûts croissants liés à la vétusté de ce réseau.

**Recommandation n°5** : la Commission supérieure appelle l'Etat et l'ARCEP à s'assurer que les moyens annoncés par Orange seront bien effectivement déployés pour **garantir aux usagers des solutions de qualité notamment un bon fonctionnement des services d'urgence et des services aux personnes dépendantes.**

Les membres de la Commission supérieure estiment que **les élus doivent être associés au programme de décommissionnement du cuivre pour renforcer la bonne gouvernance du programme et faciliter la bonne fin du plan de fermeture du réseau cuivre.**

➤ **SUR L'ADOPTION NECESSAIRE D'UN MECANISME DE PEREQUATION NATIONAL**

**Recommandation n°6 : la Commission supérieure demande à l'Etat de créer un mécanisme de péréquation nationale qui garantisse des services numériques et de télécommunications de qualité sur l'ensemble du territoire.** Placé sous le contrôle de l'Etat, ce mécanisme serait abondé annuellement par la Loi de finances qui en fixerait la dotation. Un arrêté en préciserait les affectations en concertation avec les parties prenantes.

➤ **SUR LA PARTICIPATION DES GAFAM ET DES SERVICES OTT AU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES**

**Recommandation n°7 : les membres de la Commission supérieure demandent à l'Etat de soutenir toute initiative européenne qui aboutirait à un meilleur équilibre et à une contribution des GAFAM et des services OTT au financement des infrastructures des télécoms.**

Les GAFAM et services OTT bénéficiant très largement des réseaux d'infrastructure, sans contribuer au coût de ceux-ci, il apparaît particulièrement important qu'ils contribuent à leur déploiement et à leur entretien.

**Recommandation n°8 : la CSNP estime qu'une réflexion sur l'utilisation des ressources et l'anticipation des conséquences liées aux usages (metavers par exemple) sont nécessaires pour renforcer la sobriété de notre rapport au numérique.**

➤ **SUR LA REFORME DE LA FISCALITE PESANT SUR LES OPERATEURS TELECOMS**

**Recommandation n°9 : les membres de la Commission supérieure invitent l'Etat à adapter la fiscalité liée à la diffusion de produits télévisuels aux nouveaux usages et à l'émergence de nouveaux acteurs tels que les plateformes de *streaming* et d'étudier notamment les options qui permettraient de renforcer les capacités de financement des services audiovisuels publics de qualité.**

**Recommandation n°10 : la Commission supérieure note l'absence de consensus sur l'évolution de l'IFER et engage l'Etat à ouvrir une consultation associant collectivités locales et opérateurs télécoms pour identifier des solutions acceptables pour l'ensemble des parties prenantes.**

➤ **SUR LES CONSEQUENCES POTENTIELLES DES DEMEMBREMENTS DES RESEAUX D'INFRASTRUCTURES**

**Recommandation n°11 : Les membres de la CSNP souhaitent que le modèle des « Towerco » qui confère la propriété d'une partie des infrastructures télécoms, les pylônes et mâts terrasses, à des acteurs français ou étrangers, soit analysé par l'ARCEP et que les conclusions soient présentées aux parlementaires.**

➤ **SUR LA PREVENTION DES RISQUES DE SPECULATION FONCIERE**

**Recommandation n°12 : il apparaît important au vu des pratiques observées depuis plusieurs mois que ces gestionnaires d'infrastructures disposent d'un véritable mandat de la part des opérateurs avant de démarcher les entités publiques et privées. En effet, sur un sujet aussi sensible que l'installation de pylônes sur le domaine public ou privé, des négociations longues et complexes menées sans mandat des opérateurs peuvent aboutir à des impasses.**

Les membres de la Commission supérieure demandent à l'Etat et à l'ARCEP d'adopter les réglementations appropriées pour s'assurer de la mise en œuvre de bonnes pratiques pour réduire les risques de spéculation foncière liés au déploiement des réseaux de télécommunications.

I. **Les financements publics et privés mobilisés pour le déploiement des réseaux des télécommunications**

A. **Financement du Plan France Très haut Débit**

Le programme France Très Haut Débit adopté en 2013 visait à donner accès à tous les français au bon haut débit fixe (minimum 8 Mbit/s) d'ici à fin 2020, et au très haut débit fixe (minimum 30 Mbit/s) d'ici à fin 2022 à hauteur de 80% en fibre optique et en mobilisant toutes les solutions technologiques alternatives, filaires et non filaires (satellite, boucle locale radio, 4G fixe).

Le Plan France Très Haut Débit est financé par l'Etat, les collectivités territoriales et le secteur privé pour un financement total de plus de 20 milliards d'euros.

- **La contribution de l'Etat est estimée à 3,57 Mds € au 31 décembre 2020 (cf. annexe).**

La contribution de l'Etat est retracée partiellement dans la loi de finances sur les programmes 343 « Plan France Très Haut Débit » et 364 « Cohésion ». En 2020, le gouvernement a mobilisé 570 M€ pour renforcer le PFHTD à destination des Réseaux d'Initiative Publique (420 M€ à destination des réseaux d'initiative publique qui ne disposaient pas encore d'un projet financé pour la généralisation de la fibre à horizon 2025 et 150 M€ pour le financement des raccordements complexes). Cette enveloppe de 150 M€ destinée au financement des raccordements complexes, ne permettra de couvrir que 12,5% du montant des études et travaux et ne permettra pas de financer les coûts réels supportés notamment par les Réseaux d'initiative publique (RIP).

- **Les collectivités locales ont contribué à hauteur de 3,6 Mds € au PFHTD.**

La Commission supérieure observe que certaines collectivités locales ont développé des modèles économiques vertueux en s'inscrivant sur le long terme. A titre illustratif, selon le modèle mis en place par Nouvelle-Aquitaine THD dans certains départements, les investissements liés à la construction du réseau public de la fibre sont réalisés par les collectivités organisées en syndicats mixtes incluant Région, Départements et EPCI. Les collectivités ne peuvent pas d'un point de vue réglementaire être des opérateurs commerciaux de télécommunications. L'exploitation et la commercialisation des réseaux sont donc confiées à un opérateur public d'infrastructures qui contractualise avec les quatre opérateurs nationaux, les opérateurs de proximité et les opérateurs d'entreprise, puis reverse aux collectivités l'intégralité des recettes issues des abonnements des usagers (grand public et entreprises).

L'équilibre financier de ce modèle passe par un bon taux de commercialisation du réseau public et par un travail avec l'État et l'ARCEP pour s'assurer d'un équilibre financier global.

- **Les investissements réalisés par les opérateurs sont retracés annuellement par l'ARCEP ( cf. paragraphe C).**

Les investissements réalisés au titre du PFHD ne sont pas détaillés dans cette étude.

- **Le fonds de péréquation institué en 2009 pour lutter contre la fracture numérique territoriale n'a jamais été activé**

Le fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT), créé par la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, devait être alimenté progressivement par le fonds national pour la société numérique (FSN), afin d'amorcer le développement des réseaux en fibre optique dans les zones peu denses. Ce fonds n'a jamais fait l'objet de textes d'applications et n'a jamais été abondé.

## **B. Financement du New Deal Mobile**

Signé en janvier 2018 entre le Gouvernement, l'ARCEP, et les opérateurs mobiles, le New Deal Mobile vise à généraliser la couverture mobile de qualité pour l'ensemble des Français. Le dispositif fixe comme obligations:

- la construction, par chaque opérateur, de 5 000 nouveaux sites 4G,
- l'amélioration de la qualité de réception sur l'ensemble du territoire, et particulièrement dans les zones rurales,
- l'accélération de la couverture 4G le long de 55 000 km d'axes routiers,
- la généralisation de la couverture à l'intérieur des bâtiments, notamment en imposant aux opérateurs engagés dans la procédure de proposer à leurs clients la voix sur Wi-Fi.

L'effort financier de l'Etat s'élèverait à 3 Mds€ et les investissements des opérateurs se situeraient entre 3,2 et 5,6 Mds€.

Les membres de la Commission supérieure constatent que dans un rapport rendu public en juin 2021<sup>1</sup>, la Cour des comptes relevait que « *les premiers éléments de mise en œuvre de l'accord dessinent des trajectoires de déploiement de nouveaux sites inférieures aux fourchettes basses retenues par l'ARCEP* » et que « *la renonciation de l'Etat à près de 3 milliards de recettes n'a été retranscrite dans aucun document annexé à la loi de finances, privant le Parlement d'éléments d'informations utiles à l'exercice de ses responsabilités budgétaires* ».

Les investissements réalisés par les opérateurs sont retracés annuellement par l'ARCEP ( cf. paragraphe C). Les investissements réalisés au titre du New Deal Mobile ne sont donc pas complètement identifiables dans cette étude.

## **C. Investissements réalisés par les opérateurs télécoms**

Les investissements réalisés par les opérateurs privés en matière de réseaux fixes et mobiles sont évalués annuellement par l'ARCEP. Selon la dernière évaluation rendue publique le 24 mai 2022, les investissements des opérateurs télécoms représentent, hors achats de fréquences, 14,9 Mds€, soit une progression de 1,5 Mds€ en un an (+ 10,9 % en un an). Les déploiements dans les boucles locales fixes et mobiles à très haut débit représentent 8 Mds€ investis.

Dans cette même étude, l'ARCEP indique que le revenu des opérateurs sur le marché final, 36 Mds€ HT en 2021, enregistre une hausse de 2,5 % en un an en 2021 après une année 2020 partiellement impactée par la crise sanitaire.

---

<sup>1</sup> Réduire la fracture numérique mobile – le Pari du New deal 4G – Cour des comptes – Juin 2021

**Recommandation n°1** : les membres de la Commission supérieure saluent l'importance des investissements publics et privés déployés pour atteindre les objectifs du PFTHD et du New Deal Mobile.

Pour faire suite aux préconisations du rapport de la Cour des comptes publié en juin 2021 et au rapport sénatorial Espagnac et Cozic de septembre 2021, les membres de la Commission supérieure recommandent à l'Etat de **budgetiser l'ensemble des dépenses relatives au secteur de la téléphonie et d'une manière générale celles relatives au secteur du numérique.**

Les membres de la Commission supérieure estiment en effet nécessaire, pour la bonne information du Parlement, de disposer des montants actualisés des financements et cofinancements de l'Etat ainsi que des montants des investissements réalisés par l'ensemble des acteurs.

**La mesure objective des investissements et des coûts constitue une condition préalable au pilotage et au contrôle des politiques publiques par les parlementaires et les élus, y compris dans les zones d'investissement privé.**

Ces informations doivent permettre aux parlementaires d'assurer le contrôle de l'action publique et de mesurer son efficacité.

## **II. Les besoins de financements liés à l'entretien et à la sécurisation des réseaux**

Le PFTHD a permis de mobiliser des investissements massifs pour le déploiement du très haut débit et de la fibre. Pour autant, le sujet du coût d'entretien des différents réseaux ainsi que du coût lié à leur sécurisation (enfouissement des lignes et lutte contre les dégradations des réseaux) reste à traiter. Les débats ont commencé à émerger à l'occasion de la fin du réseau cuivre et s'intensifient : alors même que les infrastructures de télécommunications ont une « durée de vie » estimée à plusieurs décennies, l'entretien et la sécurisation des infrastructures numériques n'ont pas fait l'objet à ce stade d'évaluations et de projections entre l'Etat, l'ARCEP et les différentes parties prenantes publiques et privées . Pourtant, les élus locaux et leurs associations ainsi que la filière Infranum alertent les pouvoirs publics sur ces sujets depuis plusieurs mois<sup>2</sup> .

### **A. Une évaluation nécessaire des besoins**

Dans un rapport rendu public le 22 juin 2022, la fédération Infranum fait un certain nombre de propositions pour renforcer le niveau de résilience des infrastructures existantes et le niveau de sécurité des sites très sensibles (Datacenters, points de présence, nœuds de raccordement optique). Face à la fragilité des infrastructures aériennes, l'enfouissement d'une partie significative des lignes apparaît comme une solution qui doit être étudiée. Le coût de ces opérations estimé par la filière est de l'ordre de 10 Mds €.

La Banque des Territoires a annoncé qu'elle serait en mesure de mobiliser des financements avec un amortissement sur le long terme (30 à 50 ans).

### **B. Un équilibre financier à expertiser**

Avec la fin du service universel confié à Orange jusqu'en décembre 2021, l'écosystème est composé d'une multitude d'acteurs qui dépendent pour l'essentiel de leurs recettes, des tarifs de location de la fibre aux fournisseurs d'accès Internet. Ces opérateurs considèrent aujourd'hui que les tarifs fixés

---

<sup>2</sup> TRIP de l'Avicca de novembre 2021 et de juin 2022, 11èmes États Généraux des RIP en mars 2022

en 2016 sous le contrôle de l'ARCEP sont désormais insuffisants : le tarif de location de la fibre aux fournisseurs d'accès Internet est fixé depuis 2016 à 5€/mois (contre 10€/mois pour le cuivre) et ne leur permettent pas d'équilibrer leurs charges d'exploitation.

Ils appellent les services de l'État et l'ARCEP à ouvrir des concertations sur ce sujet.

Sur le seul sujet de l'enfouissement des lignes, la Banque des Territoires considère qu'un relèvement d'une dizaine de centimes du tarif des abonnements serait suffisant pour couvrir les frais sur une période de 50 ans.

A l'évidence, une étude détaillée et des concertations sont nécessaires pour évaluer de manière fiable et indépendante les coûts d'entretien des réseaux d'infrastructure.

**Recommandation n° 2 :** d'une manière générale, les membres de la CSNP considèrent que l'entretien du réseau de télécommunications va au-delà du seul enfouissement des lignes et redoutent que les solutions engagées soient partielles.

**Ils appellent à une évaluation indépendante et la plus exhaustive possible des coûts d'entretiens des réseaux.**

**Les membres de la Commission supérieure estiment qu'il est essentiel d'anticiper les coûts d'entretien et de sécurisation des réseaux et des infrastructures télécoms et souhaitent que l'Etat et l'ARCEP, en liaison avec les opérateurs d'infrastructures et de génie civil, lancent au plus tôt des travaux d'évaluation reposant sur des études solides et indépendantes.**

**Recommandation n°3 :** pour les membres de la CSNP, ces travaux d'évaluation doivent également associer les opérateurs des réseaux électriques : en effet, si le réseau cuivre disposait de sa propre alimentation en énergie, ce n'est pas le cas de la fibre et il est important qu'une coordination étroite entre opérateurs soit initiée sur l'opportunité et le phasage des travaux prioritaires afin de trouver des solutions cohérentes sur le terrain.

### **III. Les moyens financiers liés à la bonne exécution du plan de fermeture du réseau cuivre**

S'agissant des moyens financiers nécessaires à la bonne exécution du plan de fermeture du réseau cuivre, la Commission supérieure, ainsi qu'elle a eu l'occasion de le mentionner de son avis n°2022-02 du 20 mars 2022, considère que les informations relatives aux moyens financiers et humains qui seront dédiés à la bonne exécution du plan de fermeture du réseau cuivre et du maintien de la qualité de service de ce même réseau pendant sa phase intermédiaire ne sont pas encore stabilisées et soulèvent de nombreuses interrogations.

**Recommandation n°4 :** les membres de la Commission supérieure estiment qu'il est essentiel qu'un débat parlementaire soit organisé pour **examiner les conditions financières et les mécanismes de financement de ce décommissionnement (évaluation du coût, mise en place éventuelle de compensations, valorisation économique du cuivre déposé par Orange financé par le service public universel)**. La Commission supérieure recommande que les moyens financiers et humains prennent en compte la baisse constante du nombre d'abonnés sur le réseau cuivre et les coûts croissants liés à la vétusté de ce réseau.

**Recommandation n°5 :** la Commission supérieure appelle l'État et l'ARCEP à s'assurer que les moyens annoncés par Orange seront bien effectivement déployés pour **garantir aux usagers des solutions de**

**qualité notamment un bon fonctionnement des services d'urgence et des services aux personnes dépendantes.**

Les membres de la Commission supérieure estiment que **les élus doivent être associés au programme de décommissionnement du cuivre pour renforcer la bonne gouvernance du programme et faciliter les actions et la bonne fin du plan de fermeture du réseau cuivre.**

#### **IV. L'adoption nécessaire d'un mécanisme de péréquation nationale pour renforcer l'équité**

Les membres de la Commission supérieure rappellent l'importance du principe de l'égalité de nos citoyens dans l'accès au numérique sur l'ensemble du territoire national. La Commission supérieure estime que seul un mécanisme de péréquation nationale permet le financement et l'entretien des réseaux de manière équitable sur l'ensemble du territoire.

Les membres de la Commission supérieure observent que les collectivités locales, les opérateurs d'infrastructure et la Caisse des Dépôts appellent également de leurs vœux un mécanisme de péréquation au niveau national.

Les membres de la Commission supérieure notent la résistance des pouvoirs publics à l'activation du FANT et en prennent acte.

**Recommandation n°6 : la Commission supérieure demande à l'Etat de créer un mécanisme de péréquation nationale qui garantisse des services numériques et de télécommunications de qualité sur l'ensemble du territoire.** Placé sous le contrôle de l'Etat, ce mécanisme serait abondé annuellement par la Loi de finances qui en fixerait la dotation. Un arrêté en préciserait les affectations en concertation avec les parties prenantes.

#### **V. Une participation des GAFAM et des services OTT au financement des infrastructures**

Les membres de la Commission supérieure constatent que le financement des infrastructures de télécommunications qui repose sur des financements massifs, qu'ils soient publics ou liés aux investissements des opérateurs télécoms, profitent aux GAFAM et aux services OTT (Over the top)<sup>3</sup> qui dégagent ainsi des recettes et des profits colossaux.

Les opérateurs télécoms militent pour une régulation européenne mettant en place un partage des coûts avec les OTT pour leur utilisation des infrastructures<sup>4</sup>.

Jusqu'à présent, la contribution des plateformes OTT à l'entretien du réseau s'est heurtée au respect du principe de la neutralité du net qui suppose qu'aucune discrimination ne puisse s'opposer à la libre circulation des contenus sur internet quels que soient la source, le contenu et la destination.

---

<sup>3</sup> Les services *Over-the-top* (OTT) permettent aux utilisateurs de consommer des contenus différents de ceux proposés par une box internet et de ses bouquets télévisés. Ces contenus sont accessibles via internet et donc grâce aux infrastructures déjà existantes entretenues par les opérateurs. Parmi les OTT, on compte des plateformes comme Facebook, Amazon, Netflix et Google (FANG) qui ne recourent pas à des opérateurs réseaux classiques. Plus de 55% du réseau fixe et mobile est générée par les OTT.

<sup>4</sup> Selon le rapport « Europe's internet ecosystem: socio-economic benefits of a fairer balance between tech giants and telecom operators » publié par Axon Partners en Mai 2022, les groupes de télécom européens ont investi un total de 500 Mds€ en dix ans pour déployer, entretenir et améliorer les réseaux mobiles et fixes. L'usage de ces infrastructures par les GAFAM représenteraient un coût compris entre 15 Mds € et 28 Mds€ pour les opérateurs européens.

Les membres de la Commission supérieure considèrent que les discussions en cours sur le projet de Connectivity Infrastructures Act, à l'occasion de la révision de la directive sur la réduction des coûts de déploiement du haut débit, constituent une opportunité pour aborder ce sujet. Le Commissaire Thierry Breton s'est engagé à porter une initiative en ce sens.

**Recommandation n°7 : les membres de la Commission supérieure demandent à l'Etat de soutenir toute initiative européenne qui aboutirait à un meilleur équilibre et à une contribution des GAFAM et des services OTT aux financements des infrastructures des télécoms.**

Les GAFAM et services OTT bénéficiant très largement des réseaux d'infrastructure, sans contribuer au coût de ceux-ci, il apparaît particulièrement important qu'ils contribuent à leur déploiement et à leur entretien.

**Recommandation n°8 : la CSNP estime qu'une réflexion sur l'utilisation des ressources et l'anticipation des conséquences liées aux usages (métaverse par exemple) sont nécessaires pour renforcer la sobriété de notre rapport au numérique.**

## **VI. Absence de consensus sur la réforme de la fiscalité pesant sur les opérateurs télécoms**

Les opérateurs Télécoms sont soumis à un certain nombre de taxes créées à une époque où le paysage du numérique et des télécommunications était radicalement différent de celui que nous connaissons aujourd'hui : la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE), la taxe sur les services de télévision due par les distributeurs de services de télévisions (TST-D) et l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER).

### **A. Evolution de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) et de la taxe sur les services de télévision due par les distributeurs de services de télévisions (TST-D)**

- La TOCE a été créée en 2009 afin de compenser financièrement le groupe France télévisions après la suppression du produit des publicités après 20h sur les chaînes du groupe. Les recettes de cette taxe ne sont plus affectées à France télévisions.

Les opérateurs, seuls contributeurs à cette taxe « désormais sans lien avec l'audiovisuel public »<sup>5</sup>, soutiennent sa réforme qui a généré une collecte de 2,7 Mds€ depuis 2009. Le produit de la TOCE représentait 218 M€ en 2021. La FFT promeut une réforme qui rendrait éligibles d'autres acteurs numériques afin de partager cette taxe et de diminuer le montant versé par les opérateurs. En Europe, le gouvernement espagnol conduirait des travaux pour élargir sa propre fiscalité aux plateformes de *streaming*.

- La TST-D est assise sur le produit des abonnements à un ou plusieurs services de télévision ou à une offre comprenant un accès à un réseau de communications électroniques permettant de recevoir des services de télévision<sup>6</sup>. La TST-D a été diminuée par la loi de finances pour 2020 pour les éditeurs de services de télévision qui s'auto-distribuent, à l'instar de Canal +, afin de prendre en compte les contraintes liées à la

---

<sup>5</sup> FFT - Nos propositions pour 2022-2027, Des acteurs responsables et innovants au service de l'aménagement numérique de tous les territoires, février 2022

<sup>6</sup> Dans le premier cas, est appliqué un abattement de 10 %, dans le second cas, un abattement de 66 %. Un barème composé de quatre tranches est ensuite appliqué pour le calcul de la taxe, après un nouvel abattement de 10 millions d'euros.

gestion d'un parc de clients abonnés à un service disponible sur l'ensemble des réseaux de diffusion. Le produit de la TST-D a rapporté 215 M€ en 2021.

**Recommandation n°9 : les membres de la Commission supérieure invitent l'Etat à adapter la fiscalité liée à la diffusion de produits télévisuels aux nouveaux usages et à l'émergence de nouveaux acteurs tels que les plateformes de *streaming* et d'étudier notamment les options qui permettraient de renforcer les capacités de financement des services audiovisuels publics de qualité.**

#### **B. Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER)**

Créée en 2011 pour compenser partiellement les collectivités locales de la perte des recettes fiscales liées à la suppression de la taxe professionnelle, l'IFER est dénoncée depuis plusieurs années par le secteur des télécoms qui lui reproche une croissance exponentielle liée au déploiement des réseaux (l'assiette de la taxe a été multipliée par 3,2 entre 2011 et 2019) : son produit pourrait, selon un rapport de l'Inspection Générale des Finances de juin 2021, franchir le seuil de 500 M€ en 2028 (contre 305 M€ anticipés en 2022).

Depuis sa création en 2011, la taxe a généré des recettes fiscales à hauteur de 1,9Mds€. Outre la complexité de son calcul, la taxe telle qu'elle est conçue, conduit à une inégalité de distribution qui bénéficie peu aux communes ou EPCI de zones rurales ou moins denses.

Dans un rapport remis au gouvernement le 24 juin 2021, l'Inspection générale des finances propose trois scénarios : l'imposition au site, le plafonnement de l'imposition en cohérence avec l'inflation prévisionnelle et le taux d'évolution des prix à la consommation des ménages ou le remplacement de l'IFER par une taxe basée sur le chiffre d'affaires des revenus issus des activités mobiles.

Les membres de la Commission supérieure constatent qu'aucun de ces scénarios ne suscite à ce stade de consensus au sein des collectivités locales. L'Association des maires de France s'est prononcée contre toute réforme de l'IFER au cours de son assemblée générale de 2021. Sa position n'a pas officiellement évolué depuis.

**Recommandation n°10 :** la Commission supérieure note l'absence de consensus sur l'évolution de l'IFER et engage l'Etat à **ouvrir une consultation associant collectivités locales et opérateurs télécoms pour identifier des solutions acceptables pour l'ensemble des parties prenantes.**

### **VII. Conséquences potentielles des démembrements des réseaux d'infrastructures**

#### **A. Sujets soulevés par la cession des infrastructures de télécoms aux Towerco**

Depuis 2017, les quatre grands opérateurs français cèdent la propriété de leurs pylônes à des sociétés de tours télécoms, dites TowerCo, à qui ils versent des loyers pour installer leurs antennes mobiles. En se portant acquéreur des infrastructures télécoms (pylônes et mâts terrasses), les TowerCo deviennent les principaux interlocuteurs des propriétaires de terrains ou d'immeubles. En contrepartie de l'entretien des pylônes, les opérateurs télécoms versent un loyer aux TowerCo sur des durées pouvant aller de 10 à 15 ans. Cette cession permet aux opérateurs de réduire leur niveau d'endettement et/ ou d'augmenter leurs capacités d'emprunt.

Cette pratique s'est généralisée au niveau international. En France, Bouygues a été le premier à céder ses pylônes à l'espagnol Cellnex en 2017.

SFR et Orange ont choisi de créer leurs propres filiales : en 2018, SFR crée Hivory avec le fonds d'investissement américain KKR et en 2021, Orange a lancé Totem, qui regroupe 26 000 tours françaises et espagnoles. De son côté, le groupe Iliad a cédé en 2019 une partie de ses infrastructures italiennes afin de réduire ses dettes.

Les quatre principaux opérateurs se sont regroupés au sein de l'association professionnelle OFITEM.

**Recommandation n°11 : Les membres de la CSNP souhaitent que le modèle des « Towerco » qui confère la propriété d'une partie des infrastructures télécoms, les pylônes et mâts terrasses, à des acteurs français ou étrangers, soit analysé par l'ARCEP et que les conclusions soient présentées aux parlementaires.**

## **B. Prévention des risques de spéculation foncière**

Depuis plusieurs mois, les collectivités locales sont sollicitées par de nouveaux acteurs tiers afin de céder leurs baux pour des montants qui peuvent leur apparaître relativement attractifs. Ces sociétés foncières négocient ensuite directement auprès des opérateurs le montant des loyers des pylônes pour des montants deux à trois fois plus élevés. Les opérateurs préfèrent dans certains cas construire de nouveaux pylônes sur d'autres terrains : cette solution peut retarder de plusieurs mois les travaux de déploiements. Ces opérations spéculatives peuvent conduire à la création de zones blanches du fait des retards pris dans le déploiement ou à des situations de blocage<sup>7</sup>.

Dans son rapport de juin 2021, la Cour des Comptes préconisait « *afin de prévenir les risques de spéculation foncière, (de) préciser les conditions juridiques d'installation et d'exploitation des sites mobiles applicables aux gestionnaires d'infrastructures et aux foncières spécialisées en matières de télécommunications* ».

**Recommandation n°12 : il apparaît important au vu des pratiques observées depuis plusieurs mois que ces gestionnaires d'infrastructures disposent d'un véritable mandat de la part des opérateurs avant de démarcher les entités publiques et privées. En effet, sur un sujet aussi sensible que l'installation de pylônes sur le domaine public ou privé, des négociations longues et complexes menées sans mandat des opérateurs peuvent aboutir à des impasses.**

Les membres de la Commission supérieure demandent à l'Etat et à l'ARCEP d'adopter les réglementations appropriées pour s'assurer de la mise en œuvre de bonnes pratiques pour réduire les risques de spéculation foncière liés au déploiement des réseaux de télécommunications.

---

<sup>7</sup> Le nombre de baux de ce type signés par des collectivités locales en juin 2022 serait compris entre 1500 et 2000.

## Annexe

### Financements publics et privés mobilisés pour le déploiement des réseaux des télécommunications

#### ➤ Financement du Plan France Très haut Débit

Le programme France Très Haut Débit adopté en 2013 visait à donner accès à tous les Français au bon haut débit fixe (minimum 8 Mbit/s) d'ici à fin 2020, et au très haut débit fixe (minimum 30 Mbit/s) d'ici à fin 2022 à hauteur de 80% en fibre optique et en mobilisant toutes les solutions technologiques alternatives, filaires et non filaires (satellite, boucle locale radio, 4G fixe).

**Le Plan France Très Haut Débit est financé par l'Etat, les collectivités territoriales et le secteur privé pour un financement total de plus de 20 milliards d'euros.**

La CSNP a sollicité auprès de la Direction générale des entreprises et de l'Agence nationale de cohésion des territoires l'actualisation de ces données pour l'année 2021. Ces informations ne lui étaient pas encore communiquées à la date de publication du présent avis.

**La contribution de l'Etat est estimée à 3,57 Mds€ au 31 décembre 2020** Cette contribution mobilise le Fonds national pour la Société Numérique (FSN) géré par la Caisse des dépôts à hauteur de 900 M€, les crédits du programme 343 « Plan France Très Haut débit » à hauteur de 2,4 Mds€ et les crédits relatifs au programme 364 « Cohésion » de la mission Plan de relance à hauteur de 240 M€<sup>8</sup>.

Au total, 570M€ ont été rendus disponibles en 2020 pour renforcer le PFHTD à destination des Réseaux d'Initiative Publique :

- 420M€ à destination des réseaux d'initiative publique qui ne disposaient pas encore d'un projet financé pour la généralisation de la fibre à horizon 2025

- 150M€ pour surmonter les difficultés de raccordement à la fibre optique et assurer à tous un accès effectif à la fibre optique.

La loi de finances pour 2022 a doté le programme 343 de 22 millions d'euros en autorisations d'engagements et en crédits de paiements et de 600 millions d'euros en crédit de paiements pour les réseaux d'Initiatives Publiques<sup>9</sup>.

Le dispositif « Cohésion numérique du territoire » (CNT) piloté par l'ANCT est doté de 100 millions d'euros via le programme 343 et a pour objectif l'acquisition de technologies sans fil ou hertzienne (satellite, boucle locale radio et 4 G fixe).

---

<sup>8</sup> En 2020, les moyens budgétaires mobilisés afin d'accroître le soutien aux réseaux d'initiative publique portés par les collectivités territoriales dans les zones les plus rurales ont été renforcés : en complément des 300 millions d'euros redéployés en faveur de la couverture du territoire en fibre optique ainsi que des 30 millions d'euros votés en loi de finances rectificative 2020, 240 millions d'euros supplémentaires ont été octroyés dans le cadre de France Relance pour la généralisation de la fibre en 2025.

<sup>9</sup> Dans les territoires les moins densément peuplés (45 % des locaux du territoire), le programme accompagne les collectivités en charge de l'aménagement numérique dans la conception et le déploiement de réseaux d'initiative publique (RIP).

### ➤ Investissements réalisés par les opérateurs télécoms

Les investissements réalisés par les opérateurs privés en matière de réseaux fixes et mobiles sont évalués annuellement par l'ARCEP.

Selon la dernière évaluation rendue publique le 24 mai 2022, les investissements des opérateurs télécoms représentent, hors achats de fréquences, 14,9 Mds €, soit une progression de 1,5 Md € en un an (+ 10,9 % en un an). Les déploiements dans les boucles locales fixes et mobiles à très haut débit représentent 8,5 Mds € investis, un accroissement de 910 M€ en un an. Cet accroissement annuel est porté à la fois par la progression des montants investis dans les déploiements des boucles locales fixes très haut débit, et notamment celles en fibre optique de bout en bout, avec + 625 M€ en un an, et également par celle des investissements dans les boucles locales mobiles à très haut débit dont la croissance se poursuit pour la deuxième année consécutive (+ 285 M€ en 2021), portés par les déploiements dans les réseaux 5G.

Dans cette même étude, l'ARCEP indique que le revenu des opérateurs sur le marché final, 36,1 Mds € HT en 2021, enregistre une hausse de 2,5 % en un an en 2021 après une année 2020 partiellement impactée par la crise sanitaire.