LA GENÈSE DES INITIATIVES PUBLIQUES COMMUNALESDE RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS, ENTRE POLITIQUES PUBLIQUES ET CONCURRENCE

Marie-Claire Barré-Vinchon

▶ **To cite this version:**

Marie-Claire Barré-Vinchon. LA GENÈSE DES INITIATIVES PUBLIQUES COMMUNALESDE RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS, ENTRE POLITIQUES PUBLIQUES ET CONCURRENCE. Géographie. Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2001. Français. NNT : . tel-00178424

HAL Id: tel-00178424

https://pastel.hal.science/tel-00178424

Submitted on 11 Oct 2007

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.

Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Ecole doctorale Ville et Environnement

Spécialité : Urbanisme-Aménagement

Thèse de Doctorat sous la direction de Jean-Marc OFFNER

14 septembre 2001

LA GENÈSE DES INITIATIVES PUBLIQUES COMMUNALES DE RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS, ENTRE POLITIQUES PUBLIQUES ET CONCURRENCE

Marie-Claire BARRÉ-VINCHON

- François ASCHER, Professeur à l'Institut Français d'Urbanisme, Université Paris VIII,
- Guillaume GIBERT, Responsable de la Mission « Collectivités Territoriales » de l'Autorité de Régulation des Télécommunications,
- Jean-Marc OFFNER, Directeur de recherches INRETS, Directeur du LATTS, directeur de thèse,
- Alain RALLET, Professeur à l'Université Paris XI, rapporteur,
- Franck SCHERRER, Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Lyon, Université de Lyon II, rapporteur.

« Papa, fais tousser la baleine », dit l'enfant confiant.

Henri Michaux,
L'espace du dedans ; pages choisies,
Gallimard, Paris, 1966, p. 336.

MERCI...

Aventure périlleuse et solitaire à bien des égards, la réalisation d'une thèse ne saurait se soustraire au recours à de nécessaires et nombreux appuis. Ce travail ne fait guère exception à la règle. Je tiens ainsi à exprimer mes plus sincères remerciements à toutes les personnes sans qui ce travail n'aurait pu voir le jour.

Qu'il me soit permis de saluer ici François Ascher, Guillaume Gibert, Alain Rallet et Franck Scherrer qui ont accepté de se constituer membre du jury et rendent ainsi possible l'aboutissement de cette démarche. J'ai largement sollicité les professionnels qui m'ont apporté une aide précieuse. Le Plan Urbain, a témoigné à deux reprises de l'intérêt qu'il porte à cette recherche en la faisant bénéficier d'un soutien financier.

Je voudrais adresser mes plus sincères remerciements à Jean-Marc Offner qui a su diriger ce travail en me témoignant une confiance constante et en veillant à ce que les meilleures conditions tant institutionnelles que matérielles soient réunies. Il a été à l'origine de différentes opportunités (contrat de recherche, enseignement, publication, conférence) qui ont enrichi ma formation "d'apprenti chercheur". Ses intentions ont permis à l'exercice académique de prendre une dimension des plus professionnelles.

Ce travail de thèse a eu l'opportunité de s'inscrire dans l'environnement plus que favorable du LATTS, à la fois généreux centre de ressources et carte de visite reconnue, où Geneviève Guinard, Secrétaire Général, entoure les doctorants d'une attention sans faille et d'une capacité d'aide appréciable (en anglais notamment...). Je dois également beaucoup à Gilles Jeannot et à Frédéric de Coninck qui m'ont fait bénéficier à des moments stratégiques de leurs regards attentifs et distanciés. Qu'ils en soient remerciés.

Je souhaite également remercier le plus vivement Catherine Quetier, notre documentaliste, dont la gentillesse et l'efficacité professionnelle n'ont jamais été mises en défaut, ainsi que l'équipe du secrétariat, Valérie Bocquillion, Marie-Claude Groshény et Christine Zaré-Dujardin qui, des ordres de missions au dépannage en urgence des photocopieurs, ont toujours su répondre "présentes". J'adresse un merci particulier à Annie Gaumain qui, de secrétaire d'équipe à assistante de direction, a accompagné les grands moments et les petits tourments de ces quelques années.

L'équipe de recherche "Réseaux, Institutions, Territoires" a accueilli ce travail et mérite une mention spéciale pour la qualité de l'environnement professionnel qu'elle prodigue. Je tiens à exprimer toute ma gratitude à l'ensemble de mes collègues chercheurs et doctorants et tout particulièrement à Olivier Coutard, Agnès Sander, Fabienne Margail et Véronique Vergès (compagnons de la première heure) ainsi qu'à Nadia Arab et Nicolas Louvet qui se sont attelés avec bonne humeur à la rude tâche de relecture de l'ensemble du mémoire.

Sur un registre plus personnel, je tiens ici l'occasion de saluer la patience et la compréhension dont a fait preuve mon entourage, parents et amis, ainsi que l'aide inestimable et le soutien inconditionnel d'Alexandre qui a su, entre mille choses, voir sereinement passer les saisons. Enfin, merci à Bill Evans, Keith Jarret, Diana Krall et bien d'autres, qui ont accompagnés mes pages d'écriture...

Que chacune et chacun trouvent ici l'expression de ma plus profonde reconnaissance.

La genèse des initiatives publiques locales de télécommunications Entre politiques publiques et concurrence

RÉSUMÉ

Longtemps distants et étrangers l'un à l'autre, le monde des télécommunications et celui des collectivités locales amorcent un rapprochement depuis le début des années 1990. Tiré par un élan mondial d'ouverture à la concurrence (effective en France depuis le premier janvier 1998 sur les infrastructures et les services), le secteur des télécommunications est en train de quitter une organisation nationale et monopolistique. L'objet de cette thèse est de mettre en lumière les conséquences locales de cette évolution.

Basé sur quatre études de cas principales (Lille-Métropole Communauté Urbaine, Besançon, Chalon Val-de-Bourgogne, et le Grand Nancy), ce travail montre l'existence d'un double modèle (réactif et proactif) d'implication locale dans les télécommunications. Les collectivités territoriales, qui intéressent au plus haut point les opérateurs de télécommunications en tant que lieu d'implantation des nouveaux réseaux de télécommunications mais aussi en tant que nouveau marché à investir, sont amenées à mettre en œuvre certaines actions destinées à gérer les infrastructures des opérateurs. Par ailleurs, et dans certaines configurations, les collectivités locales peuvent également investir la sphère des télécommunications (qui deviennent un élément stratégique de développement territorial) et initient alors de véritables politiques locales dans des domaines aussi variés que l'action économique, l'action administrative ou la création d'infrastructures de réseaux.

La recherche se poursuit par l'étude des modalités de genèse de ces initiatives publiques locales de télécommunications et de leur reproductibilité potentielle. Ces études démontrent en dernière analyse que les télécoms font désormais partie du champ d'intervention potentiel de toute collectivité locale tandis que, symétriquement, les collectivités locales comptent dorénavant au rang des acteurs des télécommunications.

MOTS CLEFS : télécommunications, collectivités locales, concurrence, politique publique, infrastructures de réseau, genèse.

Genesis of local and public initiatives of telecommunications - Between public policy and economic competition

ABSTRACT

For a long time evolving apart, the world of telecommunications and the one of local government start coming closer since the beginning of the 1990s. Through a world-wide impetus of openness to economic competition - which took effect in France since January 1998 - the telecommunications sector is giving up a monopolistic and national organization. The doctoral thesis tries to bring out the local consequencies of this evolution.

Based upon four main case studies (Lille-Métropole Communauté urbaine, Besançon, Chalon Val-de-Bourgone, and Le Grand Nancy) the present work proves that two models - an adaptable one and a pro-active one - of local involvement exist. The local government which is of great interest to the telecommunications firms to reinforce the presence of their new networks but also to invest a new market, has to develop initiatives to manage the infrastructures of exploitant operators. Besides the local government can also invest the world of telecommunications which becomes a strategic factor of territorial development. In that case it initiates real local policies in various fields such as economic, government programmes or the setting up of networks infrastrutures.

The present investigation goes on studying the genesis modes of these local and public initiatives of telecommunications and their effective capacity of reproduction. In the last analysis it shows how telecommunications are part of the field of intervention in any local government while local government ranks among telecommunications actors.

KEY WORDS : telecommunications, local government, economic competition, public policy, network infrastruture, genesis

ABRÉVIATIONS

ADSL	Asynchronous Digital Suscriber Line
AFOPT	Association Française des Opérateurs Privés en Télécommunications
AIVF	Association des Ingénieurs des Villes de France
AMGVF	Association des Maires des Grandes villes de France
ANVAR	Association Nationale pour la Valorisation de la Recherche
ART	Autorité de Régulation des Télécommunications
ATM	Asynchronous Transfer Mode
AVICAM	Association des Villes Câblées et Multimédia
BLR	Boucle Locale Radio
BOAMP	Bulletin Officiel des Annonces et Marchés Publics
CCAP	Cahier des Clauses Administratives Particulières
CCCVB	Communauté de Communes de Chalon Val de Bourgogne
CCI	Chambre de Commerce et de l'Industrie
CCTP	Cahier des Clauses Techniques Particulières
CISI	Comité Interministériel pour la Société de l'Information
CNET	Centre National d'Etudes sur les Télécommunications
CUDL	Communauté Urbaine de Lille
CUGN	Comunauté Urbaine du Grand Nancy
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DGPT	Direction Générale de Postes et Télécommunications
DGT	Direction Générales des Télécommunications
DIRE	Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat
ECOTER	Mission d'Etude et de Conseil pour le développement des Technologies de Réseaux
EDI	Electronic Data Exchange ou Echange de Données Informatisées
ENST	Ecole Nationale Supérieure de Télécommunications
FEDER	Fond Européen pour le Développement Economique Régional
FMVM	Fédération des Maires des Villes Moyennes
GFU	Groupement Fermé d'Utilisateurs
HFX	Hybride Fiber Coax
IDATE	Institut de l'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
IP	Internet Protocol
ISDN	Intergrated Services Digital Network
JOCE	Journal Officiel des Communautés Européennes
Kbps	Kilo bits par seconde
LMDS	Local Multipoint Distribution System

LRT	Loi de Réglementation des Télécommunications
LSI	Loi sur la Société de l'Information
MAN	Metropolitan Area Network
Mbps	Méga bits par secondes
MITIC	Mission Interministérielle aux technologies de l'Information et de la Communication)
MMDS	Microwave Multipoint Distribution System
NTIC	Nouvelles technologies de l'Information et de la Communication
OSI	Open System Interconnection
OTV	Observatoire des Télécommunications dans la Ville
PABX	Private Automatic Branch Exchange
PAGSI	Programme d'Action Gouvernemental pour la Société de l'Information
PCRD	Programme Cadre de Recherche et Développement
RAP	Réseau d'Action Publique
RMT	Réseau Métropolitain de Télécommunication
RNIS	Réseau Numérique à Intégration de Services
RTC	Réseau de Téléphone Comuté
SIVU	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SSCTIC	Schéma de Services Collectifs de l'Information et de la Communication
STM	Services télématiques Municipaux
USAT	Ultra Small Aperture Terminal
VNF	Voies Navigables de France
VSAT	Very Small Aperture Terminal
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZTA	Zones de Télécommunications Avancées

SOMMAIRE

RÉSUMÉ
ABRÉVIATIONS
SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE 9

PREMIERE PARTIE
Les télécommunications, un objet multiple dans un environnement complexe 18
CHAPITRE 1
Réseaux de télécommunications et territoire, un univers à définir 20
Introduction 21
1. Réseaux et télécommunications : des concepts aux représentations 21
2. Les télécommunications : entre politiques et territoires 41
Conclusion 58
CHAPITRE 2
L'ouverture à la concurrence, ou le nouveau paysage des télécommunications 59
Introduction 60
1. Des évolutions juridiques radicales 61
2. La multiplication des acteurs 76
Conclusion 85
Conclusion de la première partie 86

DEUXIÈME PARTIE

Deux modèles d'implication locale dans les télécommunications 87

CHAPITRE 3

La ville saisie par les télécommunications 89

Introduction 90

1. Une cour empressée au local, dérégulation oblige 91

2. Un accord très contraint 108

3. Lille-metropole : l'exemple de l'appropriation locale d'une competence nouvelle 116

Conclusion 126

CHAPITRE 4

Les télécommunications saisies par la ville 127

Introduction 128

1. Les télécoms, un objet de nature peu propice a l'action publique locale 128

2. Une indubitable et étonnante implication 144

Conclusion 155

Conclusion de la deuxième partie 157

TROISIÈME PARTIE

La genèse d'initiatives publiques locales de télécommunications 159

CHAPITRE 5

Saisir l'émergence des initiatives publiques locales de télécommunications 161

Introduction 163

1. Les cadres théoriques de l'analyse de la genèse de l'action publique 163

2. Référentiel, problématisation et mise sur agenda, les notions clefs de la genèse 172

3. Quelle grille de recherche pour saisir l'émergence des initiatives publiques locales de télécommunications ? 182

Conclusion 186

CHAPITRE 6

Besançon, Chalon, Nancy : de l'objet à l'action, l'histoire d'une alchimie 187

Introduction 189

1. Besançon et le réseau " lumière " 189

2. La communauté de communes de chalon-val-de-bourgogne e t les téléprocédures 205

3. Nancy et le réseau métropolitain de fibres noires 221

Conclusion 239

Conclusion de la troisième partie 241

QUATRIÈME PARTIE

Vers la structuration de l'intervention publique locale dans les télécoms 242

CHAPITRE 7

A cas particuliers, portée générale ?

ou les conditions de multiplication d'initiatives particulières **244**

Introduction 245

1. Les grandes constantes de genèse d'une action publique locale télécom 245

2. Analyse des conditions de multiplication des initiatives 261

Conclusion 287

CHAPITRE 8

L'avenir du rôle des collectivités loales dans les télécoms **288**

Introduction 289

1. Premier bilan de la libéralisation des télécoms 290

2. Esquisse prospective de l'agencement des interrelations télécoms-territoires 313

Conclusion 325

Conclusion de la quatrième partie **326**

CONCLUSION GÉNÉRALE **328**

RÉFÉRENCES 333

Bibliographie 334

Entretiens 349

ANNEXES 351

TABLE DES FIGURES 444

TABLE DES MATIÈRES 447

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le sujet de cette thèse a pris sa source à un an de la perspective de l'ouverture totale à la concurrence du secteur des télécommunications (qui a eu lieu le 1er janvier 1998). Il s'est construit dans l'intuition, puis le constat, de l'émergence d'une certaine implication des collectivités locales en ce domaine. Alors qu'elles n'ont ni compétences légales (issues des lois de décentralisation par exemple), ni compétences de fait (les télécoms étant étrangères aux problématiques locales vu le caractère jusqu'alors éminemment central et national de ce secteur), la sphère des collectivités locales semblait pourtant bel et bien concernée par le mouvement en cours. La multiplication du nombre d'opérateurs allant en effet contribuer à la diversification des stratégies à l'œuvre (y compris territoriales), un espace nouveau d'interrelations entre les collectivités locales et les télécommunications était sur le point d'émerger. Ce travail de thèse s'est attaché à analyser cette phase de transition, amorcée au début des années quatre-vingt dix et qui perdure dix ans plus tard.

Ce sujet s'intéresse donc à l'aurore d'un phénomène. Il explore les premières années de l'ouverture à la concurrence d'un secteur économique d'importance et observe la manière dont les collectivités locales s'y positionnent. Il s'est appuyé sur un certain nombre de grands textes de loi (Loi de Réglementation des Télécommunications 90, Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement du Territoire 95, Loi de Réglementation des Télécommunications 96), en a rencontré d'autres chemin faisant (Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire 99 et différents décrets d'application...) et en attend encore (la Loi sur la Société de l'Information notamment). Il s'agit en effet d'un champ de compétences locales en construction tant juridique que pragmatique (l'une influençant l'autre et réciproquement).

QUESTIONNEMENT PROBLÉMATIQUE ET POSITIONNEMENT MÉTHODOLOGIQUE

Au-delà des interrogations liées aux incertitudes de la réalisation concrète de la libéralisation totale du secteur des télécommunications en France, il devenait évident que, ouverture à la concurrence oblige, la multiplication des opérateurs allait avoir un impact direct tant sur les produits offerts que sur les situations locales , certaines zones géographiques étant réputées plus « attractives » que d'autres. Le territoire français est en effet loin d'être homogène. Or, la teneur du service public, en matière de télécoms[1] comme dans bien d'autres secteurs, répondait jusqu'alors au leitmotiv de la fourniture pour tous et en tout point du territoire d'un service rigoureusement identique tant en prix qu'en contenu. La perspective que le secteur des télécommunications doive désormais obéir à d'autres logiques que celles du seul service public traditionnel laisse donc augurer de profonds changements et a fait apparaître le questionnement suivant.

Face à l'évolution annoncée du secteur des télécommunications et au risque (encore imprécis) de voir émerger des conséquences fâcheuses (d'éviction territoriale du jeu de la concurrence ou bien, à l'opposé, d'une succession sans fin de travaux d'installation de réseaux), une question plus générique se pose : à quels enjeux socio-territoriaux les collectivités locales sont-elles confrontées ?Comment vont-elles gérer les conséquences difficilement identifiables *a priori* de l'ouverture à la concurrence d'un secteur d'activité jusqu'alors totalement orienté nationalement par une entreprise publique en monopole, c'est-à-dire garante de l'égalité de service en tout point du territoire ? L'ouverture à la concurrence des télécommunications aura-t-elle pour corollaire la mise en concurrence des territoires ? Quels types d'actions publiques les collectivités sont-elles susceptibles de mettre en œuvre pour y faire face ? Par ces questions, il ne s'agit pas de chercher à établir une typologie des collectivités engagées au regard de leurs pratiques (ou absence de pratiques) en matière de télécoms. L'objectif de ce travail n'est pas de tenter d'établir une sorte de lien de cause à effet ou de loi statistique entre des grandes catégories de collectivités et des grandes catégories d'actions. Cette approche,

[1] Conforme à l'usage en vigueur mais encore étranger au dictionnaire, le vocable de « télécoms » sera employé dans ces lignes au titre de strict synonyme de « télécommunications ».

bien que présentant un intérêt en soi, est totalement prématurée en l'état actuel de l'émergence du phénomène.

La problématique de cette thèse est donc constituée autour des conditions (raisons et moyens) de l'implication de collectivités locales dans une action publique liée aux télécommunications ; domaine dans lequel elles n'ont aucune compétence légale et peu de légitimité *a priori*. Il s'agit de mettre en lumière et de donner du sens au phénomène observé de genèse de l'action publique locale de télécoms. Ce travail de thèse englobe ainsi la question du pourquoi et celle du comment de ces initiatives locales de télécommunications, avant d'interroger leur place et leur devenir au sein du processus de réorganisation (politique et territoriale) du secteur.

Cette thèse d'aménagement s'est ainsi appuyée sur les apports des théories de la décision et de l'action publique locale. Elle mobilise ces champs disciplinaires dans le but d'éclairer des pratiques à vocation d'aménagement et de développement territorial. Le questionnement ainsi identifié porte sur la genèse de l'action publique en général et sur l'émergence d'un nouveau champ d'intervention local en particulier. Il faut ici souligner que ce questionnement porte plus spécifiquement encore sur l'émergence d'une compétence locale non seulement nouvelle (comme cela a été le cas des transferts de « blocs de compétences » lors du mouvement de décentralisation), mais aussi spontanée. Nul texte de loi ou doctrine ambiante ne prévoit en effet quelque intervention que ce soit. Il s'agit là d'une compétence dont telle ou telle collectivité se saisit (ou non) selon son propre libre arbitre, ce qui a pour conséquence de voir apparaître une diversité d'initiatives locales liées aux télécommunications à chacun des trois échelons de collectivités territoriales (commune, département et région) et dans des domaines variés (de l'enterrage de lignes à la création d'infrastructures en passant par l'initiation de cyber-formations professionnelles).

Cet état de fait pose tout à la fois une question de méthode de recherche tant théorique que pratique. En effet, comment concilier l'approche qualitative, résolument nécessaire devant la méconnaissance initiale de ce champ (liée à la jeunesse du phénomène et à l'absence totale de données chiffrées), et la diversité des cas de figure à observer ? Cela revient à demander comment déterminer le type de collectivité ou « l'échantillon » qu'il serait judicieux de prendre en compte ou s'il existe un « niveau » de collectivité plus évidemment

fructueux pour cette recherche. A cette question, on peut opposer le constat qu'il n'existe pas de « niveau naturel » pour entreprendre des actions publiques locales dans le domaine des télécoms puisque l'on en décèle aussi bien parmi les communes, les groupements de communes, les conseils généraux ou les conseils régionaux. Il n'y a donc pas de niveau territorial *a priori* plus en charge des télécommunications qu'un autre.

S'il n'existe pas de niveau territorial évident, une certaine « division du travail » entre les collectivités, se calquant sur les « blocs de compétences » traditionnels, peut néanmoins être mise en évidence. Les conseils régionaux ont en effet tendance à s'intéresser aux télécoms pour leur aspect d'outil d'action économique ou pour les projets qu'ils peuvent mener à bien dans les lycées ou plus largement le domaine de la formation. Les conseils généraux sont, quant à eux, plus directement engagés dans des actions liées au câblage et à l'équipement des collèges ou à la valorisation de leur réseau routier. Il reste que les communes semblent pouvoir (et pour un certain nombre d'entre elles, vouloir) s'investir librement dans tous les domaines recensés (éducation, valorisation de la voirie urbaine, développement économique ou culturel...). D'où le choix de focaliser la recherche sur la seule échelle communale. Réduire le champ de l'étude au seul niveau des communes (et groupements), revient à limiter le nombre d'acteurs et d'institutions à appréhender tout en garantissant une large couverture de l'univers des possibles à observer.

Cette étape méthodologique franchie, il n'en reste pas moins à déterminer les terrains sur lesquels resserrer notre étude parmi les communes impliquées dans des actions locales liées aux télécommunications. Ainsi, après une première phase d'enquête exploratoire, il a été arrêté de ne pas faire porter la recherche sur des collectivités bénéficiant des feux de la rampe en la matière. En effet, limiter les terrains d'étude aux seules « super stars » des télécoms, telles que les Villes d'Issy-les-Moulineaux, de Parthenay, de Metz ou le groupement de communes des Inforoutes de l'Ardèche, fait prendre le double risque de la course à l'actualité (dans un secteur déjà en prise aux évolutions rapides) et d'un miroir déformant du rôle de l'élu local dans le processus de genèse. Toutes ces collectivités ont en effet à la tête de leur exécutif un homme politique ayant eu de hautes fonctions dans ce secteur d'activité : André Santini, maire d'Issy-les-Moulineaux, n'a été autre que Ministre de la Communication et a été partie prenante dans la décision de lancement du satellite de télécommunications

TDF2 ; Michel Hervé, maire de Parthenay[2], a été Parlementaire européen de 1989 à 1994 et rapporteur au budget du dossier télécoms ; Jean-Marie Rausch, maire de Metz, a quant à lui été rapporteur au Sénat du budget des télécommunications au début des années 90 ; enfin, Jacques Dondoux, maire de St Agrève et Président du SIVU les Inforoutes de l'Ardèche, a été Directeur du CNET de 1971 à 1974 et Directeur général de la DGT de 1981 à 1986.

De tels parcours sont susceptibles d'être considérés comme explicatifs à eux seuls du pourquoi et du comment du lancement d'une collectivité dans une action publique locale de télécommunications ; ce qui constitue un prisme déformant de la réalité. L'omnipotence de l'élu local « expert » rend pour le moins délicat l'accès à d'autres variables explicatives et ne permet pas en outre de tester le poids réel du rôle du politique.

De ce choix particulier découle un autre choix, plus général, d'éviter de considérer comme terrain d'étude de base des collectivités ayant une communication médiatique télécoms importante. Ainsi, le mouvement des « villes numériques » ou autres « digital cities » (Lefebvre, Tremblay, 1998 ; Sandoval, 2000 ; Van Bastelaer, Henin, Lobet-Maris, 2000), aux rangs desquelles figurent les communes citées plus haut, n'a pas été privilégié. Suivant l'analyse d'Emmanuel Eveno (1998), ce choix a résulté du risque de baser notre étude sur « l'idéalisation/totémisation des *autoroutes de l'information* » (ibid, 309).

Au-delà du spectre du fantasme d'une société virtuelle, le champ d'analyse qu'offrent au regard ces villes numériques est quelque peu décentré par rapport à nos interrogations premières liées à l'ouverture à la concurrence. En effet, les thématiques abordées dans ces actions (et dans les différents ouvrages qui y font écho) placent l'analyse sur le plan du fonctionnement urbain en général et plus particulièrement sur le rôle que les technologies de l'information et de la communications (TIC) peuvent y jouer. Ces approches ont donc avant toute autre chose en point de mire les questions de communication urbaine ou interpersonnelle, de la place du citoyen dans la vie de la cité, des apports des technologies numériques à l'amélioration de la gestion urbaine ; ce qui est un sujet en soi mais qui n'est pas le notre. En effet, le développement de systèmes d'informations géographiques (SIG), de systèmes de communication inter et intra communautaire, de systèmes de cyber-démocratie participative... n'a que

[2] Michel Hervé a été maire de Parthenay jusqu'aux dernières élections municipales de mars 2001.

peu de rapport avec le thème de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications qui nous préoccupe ici. En effet, la participation des citoyens-internautes aux Conseils municipaux ou aux cyber-mariages (comme c'est le cas à Issy-les-Moulineaux) n'a qu'un rapport très tenu avec le fait que ce secteur d'activité soit libéralisé ou non. En l'occurrence, ce type d'action peut tout à fait (si l'on occulte l'aspect purement idéologique) se réaliser à travers les seuls équipements de France Telecom.

Evincer certaines catégories de collectivités locales pour ne conserver dans le cadre de l'étude que les seules communes ou groupements n'ayant pas d'affichage médiatique télécoms n'est pas une fin en soit. Encore faut-il déterminer sur quel type de commune faire porter notre analyse afin de mettre en évidence les actions locales mises en œuvre liées à l'ouverture à la concurrence. Il est ainsi apparu intéressant de resserrer notre problématique autour de la notion de « réseau », héritage vivant de l'équipe de recherche au sein de laquelle s'effectue ce travail (« Réseaux, Institutions, Territoires ») et directement au cœur du débat opposant les tenants des infrastructures aux tenants des services. A travers cette notion (Curien, 1993), il est possible d'appréhender à la fois la question des contenus sans négliger celle des contenants et de prendre ainsi position dans un environnement en passe de privilégier les services au détriment des infrastructures.

La définition du sujet de cette thèse sur l'ensemble de la problématique « réseau », et non sur les seules applications des villes numériques semble rencontrer l'actualité la plus récente. En effet, après les échecs municipaux de certains « cyber-maires » (de Parthenay et de Marly-le-Roy notamment), les regards sont tournés vers le vote d'un nouveau texte concernant l'implication des collectivités locales dans la réalisation d'infrastructures de réseaux de télécommunications[3].

[3] Initialement prévu dans les lignes de la loi sur la société de l'information (LSI) attendue pour le dernier trimestre 2001, ce texte de révision de l'article L. 1511-6 du Code des Collectivités Territoriales (initié par la LOADDT 99) a été intégré dans l'article 15 la loi portant sur Diverses Dispositions d'Ordre Social et Economique (DDOSEC) actuellement en cours de navette au Parlement et dont l'adoption est imminente.

DÉMARCHE DE RECHERCHE

Cette thèse est fondée sur la réalisation d'un important état des lieux de l'objet télécom (appréhendé en tant que tel et en tant que lieu d'investissement de nouvelles pratiques locales). Elle est élaborée autour de deux principaux pôles que sont l'étude du contexte juridique, organisationnel et professionnel des télécommunications en processus de libéralisation et l'étude des projets et actions mis en œuvre par la Communauté Urbaine de Lille Métropole, la Ville de Besançon, la Communauté de Communes de Chalon sur Saône et la Communauté Urbaine du Grand Nancy, qui constituent les quatre principaux terrains de ce travail.

Le choix des terrains s'est opéré hors des critères traditionnels qui ne semblent en matière de télécommunications guère opératoires. Ainsi, pas de distinction *a priori* urbain/rural ou droite/gauche. Il serait vain de vouloir établir ici ce type de frontière. Les actions publiques locales liées aux télécommunications ne sont pas en effet l'exclusivité des grandes villes. Il est même des expériences ou des actions très fructueuses menées en terrain rural et qui seraient riches d'enseignement pour des collectivités urbaines (ce qui est d'ailleurs le cas du projet de Chalon sur Saône, directement lié aux pratiques du SIVU les Inforoutes de l'Ardèche). Il n'est pas plus utile de tenter d'établir une dichotomie entre collectivités de droite et collectivités de gauche. L'intervention dans le champ des télécoms n'est pas réservée aux communes de gauche, et des élus « libéraux » (comme Gilles de Robien à Amiens par exemple) peuvent tout à fait être interventionnistes en la matière. Les terrains retenus ne l'ont donc pas été parce qu'ils constituent un quelconque « échantillon représentatif » (ce qui serait d'ailleurs illusoire étant donné le peu d'information dont nous disposons quant à « la population » que constituent les collectivités impliquées dans une démarche « réseau » de télécommunications), mais parce qu'ils sont caractéristiques d'actions menées dans le domaine des infrastructures et/ou des services de télécommunications. Il faut souligner que si ces quatre terrains constituent le socle premier des terrains de recherche, cela n'exclut pas de recourir à d'autres cas pour des illustrations ponctuelles.

Outre l'analyse documentaire (presse locale, déclaration d'intention, délibérations...), les études de cas se constituent de la réalisation de différents entretiens ciblés, semi-directifs à ouverts, et à géométrie variable selon la

configuration du cas, auprès des membres de l'exécutif local, de fonctionnaires territoriaux, d'élus locaux opposants au projet -le cas échéant-, d'opérateurs et/d'autres partenaires locaux. Ces entretiens ont avant tout l'objectif de mettre en évidence les moteurs de la genèse : des éléments de contexte aux représentations à l'œuvre. L'appréhension des représentations qu'ont les acteurs locaux (de leur collectivité, de ses enjeux, de leurs pratiques) constitue une part importante du travail empirique. Leur analyse n'a pas pour but de sonder la véracité que les acteurs ont de la vision du monde pas plus que de jauger la justesse ou la légitimité de telle ou telle action engagée. Il ne s'agit donc pas de voir définitivement tranchées des affirmations du type « les télécommunications annulent les distances » ou « les télécoms favorisent la compétitivité des entreprises et des territoires ». La question est plutôt d'identifier et de mettre en relation les opinions, positions et représentations des initiateurs d'une action avec sa réalisation concrète.

Ainsi, de ce premier cercle d'informations particulières sur la genèse de l'action publique locale de télécommunications peut-on imaginer obtenir de quoi « monter en généralité » et planter quelques jalons quant à la structuration du positionnement des collectivités locales dans la sphère réorganisée des télécoms.

EXPOSÉ DE LA THÈSE

Ce mémoire de thèse est organisé en quatre parties chacune composée de deux chapitres. Il est constitué d'un apport important sur l'état des lieux passé et actuel du secteur des télécommunications. Ainsi, la première partie intitulée « Les télécommunications, un objet multiple dans un environnement complexe » s'attache à définir l'univers que constituent les télécoms et les territoires (chapitre 1) et à analyser le nouveau paysage que l'ouverture à la concurrence y dessine (chapitre 2).

L'état des lieux est ensuite complété, dans la deuxième partie (« Deux modèles d'implication locale dans les télécommunications »), par la mise en évidence d'un mouvement symétrique de la sphère des télécoms vers celle des collectivités locales (chapitre 3) et de la sphère des collectivités locales vers celle des télécommunications (chapitre 4) ; ce qui constitue une lecture heuristique de l'existant.

L'analyse se resserre ensuite sur la seule catégorie des collectivités qui se saisissent des télécoms et s'intéresse dans la troisième partie à « La genèse de l'action publique locale de télécommunications » d'un point de vue d'abord théorique (chapitre 5) puis empirique (chapitre 6).

La quatrième et dernière partie de ce mémoire, « Vers la structuration de l'intervention publique locale dans les télécommunications », souligne les conséquences de ces résultats en confirmant que l'entrée des collectivités locales dans les télécoms est réelle (chapitre 7) et en en tentant une mise en perspective si ce n'est en prospective (chapitre 8).

PREMIÈRE PARTIE

Les télécommunications, un objet multiple dans un environnement complexe

INTRODUCTION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Les réseaux de télécommunications, qui ne se limitent pas au seul téléphone, avec leur image de modernité, d'instantanéité et d'invisibilité, se sont progressivement installés en France, dépassant la caricature du célèbre « 22 à Asnières » jusqu'à faire figurer le réseau national parmi les plus pointus du monde.

Au premier regard, la nature des télécommunications apparaît comme relativement difficile à cerner, offrant à l'observateur de multiples facettes teintées de représentations contradictoires ou concurrentes, d'une technicité particulière et croissante mais également d'une relative simplicité de statut : les télécommunications sont, jusqu'à l'orée des années 90, un service public national mis en œuvre par une entreprise publique en situation de monopole et n'ayant que peu de points de rencontre avec la sphère du local. Ce dernier item semble, lui non plus, ne pas échapper à un certain élan de complexité.

Quelle est la nature profonde des télécoms ? Comment ces différentes caractéristiques cohabitent-elles au sein d'un même objet ? A quels changements le processus d'ouverture à la concurrence conduit-il ? Dans quelle mesure l'univers des télécommunications se redessine-t-il ? Tel est l'objectif de cette première partie.

Il s'agira en un premier lieu de mieux cerner l'identité des réseaux de télécoms (chapitre 1 « Réseaux de télécommunications et territoire, un univers à définir ») puis d'explorer plus avant le processus d'ouverture à la concurrence de ce secteur (chapitre 2 « L'ouverture à la concurrence, ou le nouveau paysage français des télécommunications »).

Chapitre 1
Réseaux de télécommunications et territoire, un univers à définir

INTRODUCTION DU CHAPITRE 1 21

1. RÉSEAUX ET TÉLÉCOMMUNICATIONS : DES CONCEPTS AUX REPRÉSENTATIONS 21

1.1. QU'EST-CE QU'UN RÉSEAU ? 21

1.1.1. FIGURE HEURISTIQUE 21

1.1.2. RÉALITÉ URBAINE 25

1.2. LES TÉLÉCOMMUNICATIONS, UN OBJET MULTI-FORME 27

1.2.1. LA DIMENSION SOCIÉTALE 28

1.2.2. LA DIMENSION SPATIALE 30

1.2.3. LA DIMENSION ÉCONOMIQUE 38

2. LES TÉLÉCOMMUNICATIONS : ENTRE POLITIQUES ET TERRITOIRES 41

2.1. LOCAL, CENTRAL, EXCELLENCE, UNIVERSEL :
LES QUATRE POINTS CARDINAUX DES RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS 41

2.1.1. LE TÉLÉPHONE, DU « LOCAL-EXCELLENCE » AU « CENTRAL-UNIVERSEL » 42

2.1.2. LE CÂBLE, DU « CENTRAL-UNIVERSEL » AU « LOCAL-EXCELLENCE » 46

2.2. LES TÉLÉCOMMUNICATIONS : UN SERVICE PUBLIC À CARACTÈRE NATIONAL 50

2.2.1. ÊTRE OBJET DE SERVICE PUBLIC, UNE RÉALITÉ QUI NE VA PAS DE SOI 50

2.2.2. LE MODE DE GESTION TRADITIONNEL DES SERVICES PUBLICS 51

2.2.3. DÉPASSER UN SYSTÈME TRADITIONNEL EN CRISE 55

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 58

INTRODUCTION DU CHAPITRE 1

Comment qualifier la nature profonde des réseaux de télécommunications ? Comment dépasser cette apparente complexité, ouvrir la boite noire et aller au contact de ce qui nous préoccupe ici : l'appréhension des relations existantes entre télécoms et territoire ?

Afin de mieux cerner les composantes de cet univers, l'exploration débutera par une revue des concepts et des représentations de façon à saisir la notion de « réseau » et de comprendre de quelles images et valeurs les télécommunications sont porteuses. Elle s'orientera ensuite vers un versant plus politique en interrogeant l'évolution des services du téléphone et du câble avant d'entreprendre une analyse des télécoms en tant que service public national.

1. RÉSEAUX ET TÉLÉCOMMUNICATIONS : DES CONCEPTS AUX REPRÉSENTATIONS

1.1. Qu'est-ce qu'un réseau ?

1.1.1. Figure heuristique

- Expliquer le réseau -

« La naissance du concept moderne de réseau, en tant qu'il permet de concevoir et réaliser une structure artificielle d'aménagement de l'espace et du temps, voire de duplication du territoire, inscrite dans un dispositif technique de communication (télégraphe ou chemin de fer), est contemporaine de l'œuvre de Saint Simon, entre 1800 et 1820 » (Musso, 1997 : 31).

Pour Nicolas Curien, le concept de réseau contient plusieurs dimensions, issues de la vision de l'ingénieur (notion d'interconnexion) ou de l'économiste (notion d'intermédiation), plus ou moins mises en exergue et qui peuvent s'enrichir mutuellement. « Pour l'ingénieur, un réseau évoque en premier l'interconnexion d'équipements complémentaires, coopérant entre eux afin de transporter des flux de personnes, de matière, d'énergie ou d'information, et

d'acheminer ces flux d'une origine vers une destination » (Curien, 2000 : 5). Ce type d'acception du réseau se prête à une représentation sous forme de graphe, avec nœuds, arcs, arbre et maille, circulation et orientation des flux. C'est souvent la définition qui vaut pour le gestionnaire de réseau ou l'aménageur. Tandis que « Pour un économiste, les réseaux se définissent comme des objets dont le rôle est de mettre en relation des fournisseurs et des consommateurs de certains biens et services. Le réseau est ainsi regardé comme le lieu technique de concrétisation d'une intermédiation économique ; il est l'instrument d'échanges marchands entre des producteurs et des consommateurs, la plate-forme transactionnelle permettant la confrontation d'une offre et d'une demande » (Curien, 2000 : 7). Cette définition associe de fait réseau et marché sans pour autant impliquer la forme de marché la plus adéquate (monopole ou concurrence ; les deux types sont envisagés).

Poussant plus avant l'analyse, Nicolas Curien, qui s'intéresse à la morphologie des réseaux et souhaite constituer une définition plus fine de leur dimension économique, formalise une « maquette en trois couches ». Citons ici cette analyse présentée dans l'ouvrage *Economie des réseaux* (2000 : 9-13) qui reprend une exposition initiale dans l'article « Economie des services en réseau : principes et méthodes » (1993)[1] :

« A l'économiste qui y pénètre, un réseau révèle une structure stratifiée présentant une segmentation verticale d'activités, au sein de laquelle on repère (« commodément », disait la version 1993) trois couches principales » :

- la couche basse du réseau est celle des infrastructures dont il convient de distinguer l'infrastructure longue distance, généralement maillée, et les infrastructures locales, le plus souvent arborescentes (ceci valant pour un réseau technique de communication ou d'énergie),
- la couche médiane est celle des services de contrôle-commande, c'est « l'infostructure », dont la fonction est d'optimiser l'utilisation de l'infrastructure. Ces services sont l'illustration même de l'idée de « services intermédiaires » au sens économique du terme, c'est-à-dire autoconsommés par le réseau.

[1] Seule une évolution sémantique distingue les deux versions de l'analyse : les couches « inférieure », « centrale » et « supérieure » de 1993 deviennent les couches « basse », « médiane » et «haute » en 2000, gommant ainsi une ombre de jugement de valeur sans objet ici.

- enfin, la couche haute est celle des services finals rendus par le réseau dont la vocation est de fournir des services différenciés aux différentes catégories de clientèle en s'appuyant particulièrement sur la partie finale de l'infrastructure du réseau, située au contact direct de la demande.

On peut retenir de ces propos la coexistence d'un « réseau-support », d'un « réseau-commande » et d'un « réseau-service » qui constituent un même « réseau ». Ce schéma d'analyse est proche du modèle informatique OSI (Open Systems Interconnection) à la seule différence qu'il comporte non pas 3 mais 7 couches empilées. Suivant cette analogie, « une correspondance simplifiée entre système informatique et structure économique conduirait grossièrement à associer infrastructure et *hardware*, infostructure et *système d'exploitation* et services finals et *software* d'application » (Curien, 1993 : 18).

Cette analyse universelle, applicable à tout type de réseau, est ensuite nuancée en fonction des spécificités réelles des réseaux de télécommunications, des réseaux de transport aérien et des réseaux routier, postal et électrique afin de spécifier concrètement ce qui relève de telle couche et pas de telle autre.

En ce qui concerne les télécoms, la discussion est amenée sur l'efficience de la distinction en trois couches : « Les deux types de services, intermédiaires et finals sont, dans le cas des télécommunications, vraisemblablement plus proches l'un de l'autre que dans toute autre activité de réseau. A tel point que la coupure apparaît plus dichotomique aujourd'hui que trichotomique. La pliure principale se situe en effet entre le transport des signaux sur les infrastructures et le traitement de ces signaux, que la vocation en soit intermédiaire ou finale » (Curien, 1993 : 18). Sept ans plus tard, confirmant ce qui relevait peut-être plus de l'intuition que de la conviction, Nicolas Curien précise que « la séparation entre transport et traitement, ainsi que la convergence entre les deux couches intermédiaire et finale se sont renforcées dans la période récente, sous l'effet d'un progrès technique exceptionnellement rapide, marqué par la numérisation de l'information » (Curien, 2000 : 10).

- Expliquer par le réseau -

Avant d'entreprendre la généalogie du concept, Pierre Musso s'emploie à rappeler combien la notion de réseau est polysémique, à la fois « encombrée de

sens »[2], « concept arc-en-ciel »[3] et « désastre conceptuel »[4]. L'auteur synthétise ainsi cette réalité plurielle en qualifiant le réseau de véritable « sac à métaphores ». Il en veut pour preuve l'extraordinaire implantation de ce vocable dans les champs les plus divers :

« Aujourd'hui, la notion de *réseau* est omniprésente, voire omnipotente, dans toutes les disciplines ; dans les sciences sociales, elle définit des systèmes de relations (réseaux sociaux, de pouvoir...), dans la physique, elle s'identifie à l'analyse des cristaux et des systèmes désordonnés (percolation), en mathématiques, informatique et intelligence artificielle, elle définit des modèles de connexion (graphes, calculs sur réseau, connexionnisme...), dans les technologies, le réseau est la structure élémentaire des télécommunications, des transports ou de l'énergie ; en économie, elle permet de penser les nouvelles relations entre acteurs à l'échelle internationale (réseaux financiers, commerciaux...) ou d'élaborer des modèles théoriques (économie de réseau) ; enfin et surtout, la biologie est friande de cette notion de réseau qui, traditionnellement, s'identifie à l'analyse du corps humain (réseau sanguin, nerveux, immunitaire...) » (Musso, 1997 : 35-36). Dans le domaine de l'aménagement et des politiques publiques, tout tend à s'expliquer par le réseau, des relations privilégiées qu'entretiennent certaines villes entre elles (« réseau de villes ») à la géographie des relations interpersonnelles privées ou professionnelles (« réseaux sociaux ») en passant par les figures qui caractérisent dit-on notre environnement (« société en réseau » ou « réseaux d'influences »).

Pour diverses qu'elles soient, ces différentes expressions qui s'additionnent témoignent toutes du succès de la notion. Que cela tienne à la montée en puissance des préoccupations écologistes ou à la mondialisation des échanges, l'importance que revêt la notion de réseau a probablement affaire avec la représentation d'un fonctionnement « en système ». En effet, le concept de réseau est partie prenante de la théorie du système général et de l'approche systémique.

---

[2] Henry Bakis (1993), *Les réseaux et leurs enjeux sociaux*, Paris, PUF, Que Sais-Je ?, p. 3.

[3] Albert Bressand et Catherine Distler (1995), *La planète relationnelle*, Paris, Flammarion, p. 184.

[4] E. Bott (1971), *Family and Social Networks*, p. 319, cité par J. Katuszewski et R. Ogien (1983), « A quoi sert la notion de réseau ? », *Réseaux*, n°3, p.35.

Depuis les années 40 et l'émergence de la cybernétique jusqu'à la systémique qualifiée comme telle des années 70, les modes de pensée se sont orientés vers une conception de la globalité. « Elle s'appuie sur une approche globale des problèmes ou des systèmes que l'on étudie et se concentre sur le jeu des interactions entre leurs éléments » (de Rosnay, 1975 : 11). Jouant un rôle charnière au sein de l'analyse systémique et du mode de pensée en progression, la notion de réseau tend à être partout présente dans nos représentations du monde.

1.1.2. Réalité urbaine

- Les réseaux, partie-prenants du fonctionnement urbain -

« Selon l'expression de Joël Tarr, la grande ville occidentale est passée en 150 ans du statut de *pedestrian city* à celui de *netwoked city* » (Dupuy, 1991 : 25). Les réseaux techniques font intégralement partie de nos modes de vie (réseau d'eau, d'assainissement, de chaleur, de transports, d'énergies ou de téléphone) et sont particulièrement présents en milieu dense. Le fonctionnement urbain est, plus que tout autre, intimement lié à la présence de réseaux. Ils sont en effet à la fois plus nombreux et/ou plus concentrés (réseaux de signalisation routière, éclairage public, télésurveillance, informations publiques...) qu'en milieu rural.

Du domaine de l'invisible, appartenant aux coulisses de la ville, les réseaux assurent donc nombre de « fonctions urbaines ». Les systèmes d'information sont à ce titre particulièrement importants car ils participent de la gestion des autres réseaux et donc du fonctionnement urbain. Ainsi, « Le citadin d'aujourd'hui n'est plus seulement un administré ou un électeur inscrit sur un registre de mairie. Il dépend de la ville (en même temps qu'il y participe) pour de très nombreux services. La ville signifie de plus en plus pour lui le fonctionnement correct des grandes fonctions que sont le logement, le transport, l'assainissement, l'énergie, la communication. Les réseaux de toutes natures irriguent et innervent la ville (...). Or, de plus en plus la gestion de ces réseaux fait appel, elle aussi, à l'informatique, alliée plus que dans l'administration municipale aux télécommunications » (Dupuy, 1992 : 40).

En plus des réseaux urbains « traditionnels », les systèmes d'informations mettant en jeu les télécoms s'intègrent également dans des problématiques nouvelles de surveillance et de sécurité publique. Si l'on parle beaucoup des

initiatives menées par certaines collectivités de surveillance vidéo des lieux publics (places, carrefours...), d'autres services urbains de sécurité sont moins connus. Les réseaux de télécommunications sont pourtant également impliqués dans la télésurveillance de locaux municipaux ou de tunnels routiers et jouent un rôle d'importance dans la détection des incendies, des dysfonctionnement de ventilation ou de défaillance électrique. On les retrouve également dans l'organisation de la voirie urbaine, de la gestion des systèmes de signalisation routière à l'optimisation du stationnement souterrain. C'est là tout le champ de la télégestion.

Ayant à gérer dans l'espace et dans le temps des services divers d'une complexité grandissante, des collectivités territoriales se sont tournées vers des modes d'exploitation faisant intervenir l'informatique et les télécommunications. L'évolution de ces pratiques peut être datée du début des années 90. En octobre 1995, l'Observatoire des Télécommunications dans la Ville (OTV) publiait un rapport intitulé « la télégestion dans les collectivités locales ; opportunités, recommandations », faisant état des « prémices » de réalisations dans les domaines de l'énergie, de l'eau, de la télésurveillance, des déplacements et exposant les modalités concrètes de mise en œuvre et d'évolutions potentielles.

La décennie 90 est donc celle de l'installation pérenne des télécoms dans la ville, en tant que réseau de communication proprement dit, mais aussi auprès des autres réseaux urbains.

- La réalité spatiale des réseaux -

« Dans la cité des chercheurs, les réseaux techniques restent encore rejetés dans les bas-fonds de la connaissance, véritables impensés urbanistiques » (Offner, 2000 : 137). Ne porter que peu d'attention à la connaissance des réseaux techniques en ville, c'est ignorer ou nier une part importante de la réalité urbaine. En effet, les relations qu'entretiennent les réseaux et les territoires qu'ils desservent ne sont pas neutres et impactent l'espace (urbain notamment) de façon visible. Ainsi, les « points de réseaux », c'est-à-dire les points d'articulation entre réseaux et territoire -dont les arrêts de bus et les stations services font notamment partie-, sont aussi des formes urbaines (Sander, 1995).

Parmi les réseaux techniques, les réseaux viaires semblent pourtant bénéficier d'une meilleure prise en compte. Les routes et autoroutes sont en effet bien intégrées dans la planification urbaine, que ce soit par la voie des Contrats de Plan Etat-région ou des Dossiers de Voirie d'Agglomération (Vinchon, 1996), et bénéficient d'une attention située tant sur le plan spatial (prévision de développement urbain, réserves foncières...) que paysager (étude de l'interface des pénétrantes et du tissu urbain, « boulevards urbains »...).

La situation devient toute autre dès lors qu'il s'agit de réseaux « invisibles ». Leur réalité spatiale est pourtant entière. Sous-terrains ou aériens, les réseaux n'en sont pas moins présents dans la ville et utilisateurs d'espace. La gestion du sous-sol devient de plus en plus complexe, les différents opérateurs de réseaux (eaux, gaz, électricité, télécoms, chaleur) devant se partager une ressource devenant rare. Par ailleurs, on oublie assez facilement que le code de l'urbanisme comporte également des notifications concernant des servitudes de service public liées à l'acheminement des réseaux hertziens (militaires notamment).

Ayant affirmé l'intérêt d'aborder l'analyse en termes de réseaux et bien loin de ne figurer qu'au rang de concepts, les télécoms ont une vie riche de sens, alliant différentes thématiques et adoptant différents profils selon l'angle de vue.

1.2. Les télécommunications, un objet multi-forme

Saisir les représentations des télécommunications, c'est faire un portrait cubiste de l'objet télécom. Il s'agit en effet de faire apparaître simultanément ses différentes facettes. Nous avons donc pris le parti d'exposer conjointement trois thèmes qui semblent suffisamment englobants. Ainsi, il sera ici question de la dimension sociétale des télécommunications (1), de leur dimension spatiale (2) ainsi que de leur dimension économique (3).

La vision des relations villes/télécoms, tant du point de vue urbanistique que sociologique, et du rapport des télécoms à l'espace peut être lue à travers le questionnement de la recherche urbaine. Pour une large part, les sources d'information sur lesquelles nous nous basons ici proviennent des recherches commanditées par le Plan Urbain. De 1984 à 1994 (début de la période qui nous intéresse), on en recense une quinzaine, réparties en trois rubriques

génériques : connaissance des agglomérations et des facteurs de leur évolution ; services urbains et gestion locale ; la ville et l'économie. Certains titres sont d'ailleurs trompeurs et n'ont finalement qu'un rapport éloigné avec ce qui nous préoccupe ici[5]. Nous n'en ferons pas écho.

Ce petit détour par l'histoire récente de la recherche urbaine, cet « état de l'art » de la littérature scientifique de l'économie des réseaux de la moitié des années 90, est riche d'enseignements. Il permet d'identifier plus clairement les questions posées, et notamment celles qui ont structuré l'image des télécoms. En outre, il permet de souligner celles qui s'avèrent être toujours d'actualité.

1.2.1. La dimension sociétale

- relations sociales, convivialité et réinvention des liens sociaux -

En étudiant le projet ASPASIE de Marne-la-Vallée (Mercier et al, 1986), réseau de télématique locale développé dans le milieu des années 80 qui se veut un outil d'innovation sociale dans le domaine de la communication et de la communauté, les chercheurs ont dans l'idée d'analyser la technicisation des modes de vie. La question posée est celle de savoir si les NTIC sont effectivement en mesure de remédier au « vide social » créé par la « ville nouvelle », de reconstruire une identité collective locale. Les auteurs invitent par ailleurs à porter une attention particulière au « moment » de l'histoire de la mise en place d'un service. Ils parlent des « trois temps sociaux de l'innovation technique dans la diffusion d'une technologie nouvelle » : la gestation du projet (intense activité au niveau des discours et des actes, « fantasmatique du progrès technique », déploiement des stratégies des acteurs...) ; la mise en place et

[5] A titre d'illustration : Chaudoir Philippe, Dupin Rémy-Pierre, *Mille jeunes / mille avenirs, inscription locale des nouvelles technologies et insertion sociale des jeunes : une relation problématique*, Marseille, 1987 ; 78p (qui s'intéresse plus aux sites d'implantation, à la formation des animateurs et aux modalités d'accueil du public visé qu'aux nouvelles technologies en tant que telles) ; Boullier Dominique, *Connecter n'est pas instituer. Nouvelles technologies de communication et autres dispositifs pousse-au-jouir*, Rennes, 1988 ; 176p (qui propose une réflexion globale sur l'individualisation des désirs, l'industrialisation de la réponse à ces désirs et mêle dans la démonstration les technologies de la communication et les techniques et stratégies commerciales du Club Méditerranée, des Parcs de loisirs et le Charity Business) ; Baltz Claude, *Espaces urbains et nouvelles technologies de communication*, Paris, 1984 ; 45p, (qui se livre à une réflexion sur la perception de l'espace, l'architecture, "l'inforcom" et l'espace urbain).

l'utilisation par le public (phase de doutes ou de déceptions, voire d'abandon ou de détournement) ; la maturité ou la mort (avec le temps le projet passe soit aux oubliettes, soit dans les mœurs). Cette grille insiste sur l'importance du temps dans l'appropriation de nouveaux outils.

Un autre chercheur, dans ses « proposition de recherche autour de la sociabilité urbaine et des nouvelles technologies » (Boullier, 1984), met en garde contre la présupposition de l'existence du lien NTIC / sociabilité que la formulation même induit. L'évolution des modes de sociabilité est également abordée lors des différentes séances de travail organisées par Michel Bonetti et Jean-Paul Simon (Bonetti & Simon, 1986). Ils notent un phénomène double et apparemment contradictoire. Loin de se développer, la communication sociale, le dialogue social sont supplantés par le développement « de la communication narcissique et des communications institutionnelles ». Dans cette optique, c'est l'individu qui prime, la relation avec le connu et non l'opportunité de découvrir et de confronter des points de vue.

- la communication urbaine -

Autre thème développé dans les recherches commanditées entre 1984 et 1994 par le Plan Urbain, l'aspect « com » apparaît comme le plus daté. La grande mouvance des services municipaux télématiques semble révolue et avec les sites web, nous ne sommes pas exactement sur les mêmes problématiques. En effet, de préoccupations essentiellement locales et à destination de ses habitants, les « STM », services télématiques municipaux (Paillart, 1992), et la chaîne de télévision locale (« TV Monsieur le Maire ») (Cadieu et al, 1990) sont dans l'ensemble relativement distants des préoccupations actuelles. Toutefois, les difficultés que posent les relations de partenariat et les problèmes rencontrés par le personnel qui met en jeu le décloisonnement des services (Paillart, 1992) fait, elle, totalement partie des questionnements en action lors de l'organisation de site web (partage de l'information) ou de services multi-administrations.

- de nouveaux services à la population -

Qu'il s'agisse de téléassistance (Blancher et al, 1991), de téléformation (Fanton et al, 1989) ou de l'introduction de la monétique-billétique dans les transports urbains (Aballéa, 1990), les télécommunications sont propices au développement de nouveaux services à la population. Et l'objectif est non

seulement de savoir comment faire, techniquement et financièrement, mais également de savoir pourquoi et selon quelles modalités il convient de faire.

L'intérêt de déterminer clairement le paysage institutionnel et politique dans lequel ce nouveau service doit émerger est souligné dans ces études. Le fait d'identifier les différentes stratégies des différents acteurs impliqués et de rechercher leur intérêt propre en la matière est également mis en avant. La rationalité n'est pas purement financière et d'autres enjeux peuvent entrer en ligne de compte. Ainsi débute l'étude sur l'introduction de la billettique : « pourquoi un tel service se met-il en place alors que l'intérêt financier n'est pas évident ? »

Volonté de valoriser l'image de la ville ou de la région (sur le registre du dynamisme, de l'expérimental,...) pour la billettique, ou visée plus directement électorale avec la téléassistance ? La question du choix de la population concernée par un nouveau service n'est en effet pas neutre. Avec la mise en place d'un dispositif directement destiné aux personnes âgées, « est-ce là la réponse des élus à un besoin social identifié ou une stratégie d'offre en direction d'un groupe social qui d'un point de vue démographique, et donc électoral, prend de plus en plus d'importance ? » (Blancher et al, 1991). La même question se pose aujourd'hui quant à savoir pourquoi une collectivité se lance dans une action liée aux télécoms destinée à tel public et pas à tel autre. Il s'agit là d'un véritable choix opéré entre écoles, entreprises, ou citoyens-habitants...

L'objet télécom, bien qu'étant porté par la dynamique actuelle teintée d'un certain effet de mode, n'en est pas moins inscrit dans une indubitable pérennité. Les questions qu'il pose, notamment quant à ses relations au territoire, sont aujourd'hui encore, voire plus que jamais, d'actualité.

1.2.2. La dimension spatiale

- Les télécoms assimilés aux transports -

Parler des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) revient souvent à emprunter au vocabulaire des transports. La station terrestre satellite devient un *téléport*, le réseau de haute capacité devient une *autoroute* de l'information... Comme l'écrivent Alain Rallet (1995) et aussi Stephan Graham et Simon Marvin (1996), plus une notion fait référence à une

réalité abstraite, plus nous éprouvons le besoin de la raccrocher à un environnement connu, matériel, physique.

Cette assimilation au domaine des transports engendre deux phénomènes. D'une part, elle entraîne une tendance à la réduction des enjeux de ces techniques à la seule question des infrastructures, ce qui est tout particulièrement dénoncé par Jérôme Barré, Pierre Musso et Alain Rallet (1995). Avec ce type de représentation, un décideur peut courir le risque de partir bille en tête avec un type d'équipement sans trop savoir ce à quoi il est censé servir. « Les télécommunications ont été vues avec une logiques d'infrastructures alors qu'elles doivent de plus en plus être pensées en termes de services et d'application » (Jérôme Barré, 1995).

D'autre part, les NTIC héritent des mêmes mythes et fantasmes développés sur les transports. La question des « effets structurants » (Offner, 1993), c'est-à-dire de l'automatisation de la relation « présence de l'équipement/déclenchement du développement », est notamment récurrente. A l'instar des gares, des sorties d'autoroutes, des aéroports ou des TGV, on assigne l'étiquette d'éléments structurants aux technopôles, téléports et autres téléparcs...

Cette image, présente au début des années 90 et qui persiste encore quelque peu dix ans plus tard, a pourtant été des plus critiquées « (...) dans la mesure où l'on ne saurait établir de lien mécanique de causalité entre la réalisation d'un équipement autoroutier et le développement régional. De même, on peut être sceptique sur la capacité d'une offre locale de moyens de télécommunications à impulser un processus de développement économique autour d'elle » (Rallet, 1994). Ce serait en outre oublier que si une autoroute ou une liaison télécom haut-débit peuvent importer de l'activité (clients, investisseurs ou traitement d'ordres d'achat), elles peuvent aussi en exporter.

C'est ce que souligne Henri Bakis lorsqu'il parle de l'ironie des effets spatiaux des télécommunications. « Dans les cas où un effet *délocalisateur* des télécommunications conserve quelque crédibilité, les espoirs pourraient se retourner contre les pays développés : des déplacements d'activités sont pris très au sérieux à l'échelle internationale par le télétravail et ils peuvent devenir préoccupants. » (Bakis, 1995 : 236). On connaît d'ailleurs depuis des pratiques de sous-traitance délocalisée qui profitent des réseaux, du décalage horaire et des

compétences, indiennes notamment, pour faire du traitement d'informations (assurances, comptabilité,...).

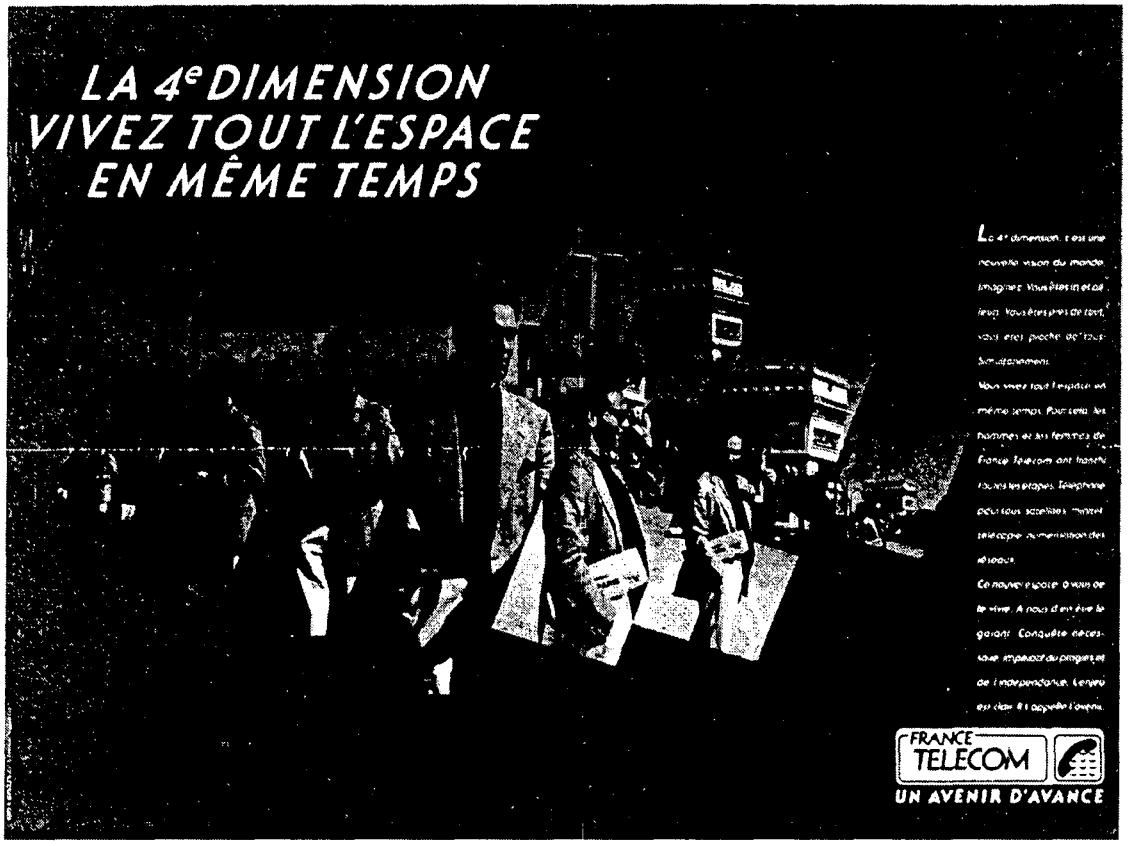
Donc, « réfléchir sur le rôle des télécommunications dans l'aménagement du territoire et le développement local en usant et abusant de la récupération des discours sur les transports constitue une impasse intellectuelle pour un premier motif. C'est qu'il se dit beaucoup de bêtises sur les relations entre développement des transports et dynamiques territoriales » (Offner, 2000).

- Une *imagerie* propre aux télécoms : l'ubiquité et ses conséquences -

Au-delà de l'héritage des transports, des représentations et systèmes de croyances propres se sont de surcroît forgés autour des NTIC. La composante symbolique est forte. Les grands rêves humains d'ubiquité, de soustraction aux contingences matérielles s'engouffrent dans ces technologies. C'est ainsi que surgissent « l'annulation des distances », « l'homogénéisation des territoires » et que réapparaît le conception macluhanien de « Village Global », images qui, si elles commencent à s'émousser quelque peu aujourd'hui, ont été considérées comme les principaux mythes en présence.

Début 1988, la toute jeune « France Télécom », puisque c'est depuis peu son nom, lance sa première campagne institutionnelle. Avec un problème d'identité certain tant le téléphone reste associé au courrier et donc à l'Administration des Postes, elle mise sur ce qui la distingue alors le plus : le minitel, le câble et les transmissions satellites internationales. La campagne sera ainsi axée sur l'abolition des distances et de la technologie lourde.

Outre les actions de mécénat en direction de la gymnastique et de la voix (le chant), considérés comme des domaines dont l'expression ne nécessite pas d'assistance technique, on prône alors largement l'ubiquité et la transparence technologique (les télécommunications sont invisibles). « Entrez dans la 4ème dimension », disent les affiches dans la phase d'accroche. « La 4ème dimension, vivez tout l'espace en même temps », disent-elles quelques jours plus tard (Tcherniak, 1988).



« La 4e dimension, c'est une nouvelle vision du monde. Imaginez. Vous êtes ici et ailleurs. Vous êtes près de tout, vous êtes proches de tous ; Simultanément.
vous vivez tout l'espace en même temps. Pour cela, les hommes et les femmes de France Télécom ont franchi toutes les étapes. Téléphone pour tous, satellites, minitel, télécopie, numérisation des réseaux.
Ce nouvel espace, à vous de le vivre. A nous d'en être garant. Conquête nécessaire, impératif du progrès et de l'indépendance. L'enjeu est clair. Il s'appelle l'avenir. », précise la légende de cette première campagne.

Figure n°1 : Photo de la 1ère campagne institutionnelle de France Telecom (1988)

L'ubiquité est donc l'idée qui habitera la décennie 90. Après l'accélération des transports, qui a mis les deux « capitales », Paris et Lyon, à deux heures l'une de l'autre en TGV contre 14 jours de carrosse au milieu du 17ème siècle[6], c'est sur l'instantanéité et l'omniprésence que l'accent est mis. « L'ubiquité de la société moderne, c'est être présent, partout, en même temps. *En même temps,* nous renvoie aux notions d'immédiateté, d'instantanéité, de temps réel. *Partout,* nous conduit aux frontières de l'espace sans distance, du village global, du non-lieu. *Être présent,* nous rappelle les idées d'existence, de rencontre, de communication, d'information. » (Claisse, 1997 : 32).

Si cette idée rencontre actuellement un beau succès, elle n'est en rien chose récente car, dès l'immédiat après Révolution française, on disait du télégraphe de Chappe (dont le premier déploiement date de 1793-1794 entre Paris et Lille) que « par cette invention les distances des lieux s'évanouissent en quelque sorte... c'est un moyen qui tend à consolider l'unité de la République par la liaison intime et subite qu'il donne à toutes les parties. »[7]. Avec la volonté d'unité territoriale, la question de la construction d'un Etat jacobin n'est pas loin : « Le télégraphe de Chappe, pensé exclusivement comme outil de la communication d'Etat, qu'elle soit politique ou militaire, est donc censé consolider l'omnipotence de l'Etat révolutionnaire en lui assurant omniprésence et omniscience. Grâce au télégraphe, l'Etat devient ubique » (Claisse, 1997 : 33).

Dès lors, et de façon accentuée pendant les années 70, c'est de la substitution des déplacements par les télécommunications qu'il sera question. « La littérature foisonnante du milieu des années 70, sur la substitution des télécommunications aux transports, ainsi que sur les enjeux du développement de ces nouvelles techniques sur l'aménagement de l'espace, témoigne de la fièvre qui s'est emparée des milieux scientifiques, techniques et intellectuels de l'époque. Les prévisions les plus expertes réalisées alors laissaient entrevoir d'importantes réductions de mobilité tant personnelle que professionnelle pour la fin de ce siècle : 20 à 30 % des déplacements domicile-travail seraient ainsi supprimés

[6] C'est le temps que mit Madame de Sévigné ; référence à Ch. Studeny, *Le vertige de la vitesse : l'accélération de la France (1830-1940)*, Thèse de Doctorat, EHESS, 1990, cité par Gérard Claisse, *L'abbaye des télémythes*, 1997.

[7] Citation du Montagnard Bertrand Barère de Vieuzac, membre du Comité de salut public, s'adressant à la Convention ; cité par Patrick Flichy, *Une histoire de la communication moderne : espace public et vie privée*, Ed. La Découverte, 1991, p. 21.

grâce au développement du télétravail ; 20 à 30 % des déplacements d'affaires seraient épargnés par le développement des téléconférences ; le téléachat économiserait un pourcentage significatif de déplacements urbains ; le télé-enseignement permettrait à l'étudiant de suivre ses cours en restant bien au chaud dans ses $12m^2$... » (Claisse, 1997 : 36).

Marie-Hélène Massot, dans l'ouvrage qu'elle consacre en 1995 aux relations entre téléactivités et mobilité[8], en fait l'analyse suivante. Les travaux conduits à cette époque, d'origine principalement anglo-saxonne, se placent dans un contexte économique et social difficile de quadruplement du prix du baril de pétrole et d'essoufflement des gains de productivité des filières techniques traditionnelles. Nombre d'auteurs se sont en fait évertués à quantifier la part des déplacements remplaçables par les télécommunications. L'estimation générale de 20 % de déplacements ainsi « économisés » à l'horizon 2000 a été obtenue à l'aide de modèles mécanistes et déterministes. (Massot, 1995 : 4).

Par ailleurs, faisant écho aux travaux de Gérard Claisse (*Transports ou communications : les ambiguïtés de l'ubiquité*, 1983), elle relate la vision suivante : « dans la dynamique de la sphère communicationnelle individuelle, les télécommunications prendront une part croissante tandis que celle des transports diminuera. Dans ce contexte, les possibilités de substitution se renforceront, mais la substitution ne pourra être cependant que relative : les télécommunications n'auront pas pour effet de diminuer la demande globale de transport, tout au plus pourront-elles en réduire le taux de croissance. » (Massot, 1995 : 5).

Et de résumer ainsi la situation quant à l'influence du secteur des NTIC sur la demande de transport : « Le développement du téléphone, des téléservices et des téléactivités comme le télétravail, la téléconférence, le téléloisir, le téléachat, le télébanking, la télémédecine, le téléenseignement, peuvent : réduire la mobilité physique par simple substitution ; induire des déplacements en élargissant la sphère informationnelle individuelle et professionnelle ; aider à mieux gérer les déplacements ; voire modifier les schémas spatiaux des déplacements. » (Massot, 1995 : XIII-XIV).

[8] Cet ouvrage reprend l'essentiel d'un travail réalisé dans le cadre du GDR Réseaux du CNRS.

Là encore, le mythe de la substitution pure et simple est encore partiellement présent bien que démenti. De plus récentes observations montrent que non seulement il n'y a guère de substitution, mais que ce sont les mêmes catégories de population qui se déplacent et télécommuniquent le plus : « Que l'on prenne les critères des déplacements physiques, des contacts téléphoniques, des fréquences et des longueurs des déplacements, on s'aperçoit que ce sont toujours les mêmes qui cumulent le haut des tableaux. Ce sont les catégories supérieures qui bougent le plus à la fois en semaine et en fin de semaine, qui téléphonent beaucoup et ont une sphère de sociabilité large, dispersée et diversifiée » (Offner, 1996). Malgré tout, le mythe de l'ubiquité se renouvelle et se perpétue par « les rhétoriques et les analyses des scientifiques, des techniciens, des politiques et des économistes » et qui contribuent à créer les « trois figures modernes de l'ubiquité : la figure du *temps réel*, la figure de *l'espace invisible*, la figure de *l'information transparente*. » (Claisse, 1997 : 39).

Cette nouvelle mythologie n'est pas sans conséquence et de nombreux auteurs montrent qu'elle véhicule certaines représentations sur l'espace, sur « l'impact » que les technologies de l'information ont sur lui et sur les implications en termes d'évolution des modes de vie et de fonctionnement urbain. Ainsi, « Si je pouvais vraiment voir les Alpes de ma fenêtre électronique dans mon salon à Boston, entendre le son des cloches des vaches, et sentir le purin (numérique) en été, j'aurais vraiment l'impression d'être en Suisse. Si, au lieu d'aller travailler en conduisant mes atomes en ville, je me branche sur mon bureau et que je fasse mon travail électroniquement, où se trouve exactement mon lieu de travail ? »[9]. Pour certains auteurs en effet, les TIC sont un vecteur du « desserrement urbain, voire du déclin de la ville » (Eveno, 1999 : 62). Parmi les différents rapports officiels, il cite Gérard Théry pour qui « L'effacement des distances grâce aux autoroutes de l'information va réduire l'intérêt de concentrer acteurs et activités dans le même lieu géographique et celui de se rapprocher des grandes agglomérations pour accéder à des services de qualité » et Thierry Breton pour qui les téléservices ont « un rôle clé dans l'aménagement du territoire [dans la mesure où il estime] que les téléservices sont placés au centre de la problématique sur la délocalisation » (ibid : 63).

[9] N. Negroponte, *L'homme numérique. Comment le multimédia et les autoroutes de l'information vont changer votre vie*, Ed. française, R. Laffont, coll Pocket, 1995, p. 56 ; cité par Emmanuel Eveno, « Le développement local sur les Tic n'existe pas, nous l'avons rencontré », *Pouvoirs Locaux* n° 41, 1999, pp. 58-66.

Jean-Marc Offner (1996) montre qu'il existe aussi un discours allant plus loin et qui affirme que les réseaux déstructurent le territoire au point de le faire disparaître : ainsi, a-t-on pu parler de *la fin du territoire jacobin*[10], de (...) *la fin du territoire*[11], et même de *la mort de la ville*[12]. Ces points de vue ne sont en outre pas récents puisque « Dès l'apparition du téléphone, la thèse selon laquelle on allait s'affranchir de la ville était présente, l'idée étant que les réseaux maillés permettaient de se passer de la concentration. Ainsi la centralité, lieu de maximisation des interactions sociales, comme le dit Paul Claval, serait dépassée par le fait que l'on peut interagir autrement » (Offner, 1996). On peut pourtant objecter, comme le fait François Ascher, à ces points de vue une réfutation objective et historiquement vérifiée : le mouvement constant vers une métropolisation accrue. « Non seulement les télécommunications ont peu de chances de pouvoir s'opposer aux dynamiques métropolitaines, mais elles semblent au contraire les renforcer et plus généralement participer à la reproduction, voire à l'accentuation, des déséquilibres territoriaux et éventuellement sociaux » (Ascher, 1995 : 70).

Par ailleurs, et de façon plus directement opérationnelle, la dimension spatiale des télécommunications est également nourrie de réflexions sur l'échelle et la spécificité urbaine. Le cadre communal est-il l'échelle idéale pour le Plan Câble ? Un projet de câblage peut-il être autre chose qu'intercommunal (Thamas, 1986) ? Les communes rurales ont-elles été prises en compte (Azémard et al, 1988) ? La question de l'intercommunalité s'avère centrale. Celle du réaménagement des limites urbaines et de la réalité de la différence ville /campagne est quant à elle plus que sous-jacente (Bonetti & Simon, 1986 et Boullier, 1984). Mais une question plus aiguë encore, celle des perspectives de concurrence interrégionale ou interurbaine et peut-être d'inégalités sociales à venir est également posée (Azémard et al, 1988). Le risque du renforcement des disparités sociales et des stratégies de différenciation de l'espace n'est sans doute pas maîtrisé (Bonetti & Simon, 1986). Depuis quinze ans, les chercheurs appellent à la vigilance. Cet appel semble encore tout à fait fondé aujourd'hui.

---

[10] Balligand J-P et Maquart D, *La fin du territoire jacobin*, Paris, Albin Michel, 1990.

[11] Badie B, *La fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995.

[12] Choay F, « Le règne de l'urbain et la mort des ville », in *La ville, art et architecture en Europe, 1870-1993*, Paris, Centre Georges Pompidou, 1994.

1.2.3. La dimension économique

Selon les propres initiateurs de la thématique « communication et dynamique urbaine » (Bonetti & Simon, 1986), la dimension économique des télécommunications est un sujet difficile. L'élaboration de la réflexion sur les rapports entre NTC et dynamiques urbaines a été rendue délicate par la rareté des travaux réalisés en la matière. De ce fait, les experts se sont davantage focalisés sur les enjeux ou les usages relatifs aux dispositifs de communication.

Certains éléments peuvent néanmoins être versés au dossier, des interrogations surtout, et en particulier celle des influences visibles qu'ont les nouvelles technologies sur les modes d'organisation des métropoles urbaines (Peyrache, 1990). Il en ressort que les nouvelles technologies contribuent à la réorganisation spatiale de la production et renforcent en fait les tendances préexistantes : fonctions de décisions dans les centres urbains et déconcentration de la production en périphérie. La question des technopoles, objets territorialisés à vocation technologique, est alors posée (Briole & Lauraire, 1989) : s'agit-il d'une inscription pérenne des aspects télécoms et technologie high-tech dans l'organisation de la production ou d'un effet de mode ? Pour les auteurs, les technopoles n'auront en fait été qu'un « moment de la réorganisation territoriale ayant permis l'émergence d'un espace régional et le repositionnement des métropoles régionales. »

Quant au Plan Câble, opération à la fois économique et locale, il semble avoir été à l'origine d'une certaine « redistribution des cartes et des stratégies habituelles » entre les grands opérateurs de télécommunication et les collectivités locales (Paillart, 1989). Selon ce même auteur, des arguments modernistes ont été employés pour contribuer au câblage des communes : « si nous ne câblons pas, nous courons le risque d'une erreur politique majeure : faire prendre du retard à nos concitoyens et aux entreprises ». C'est le même argumentaire que pour le développement du chemin de fer. Il est intéressant de remarquer qu'aujourd'hui, les mêmes arguments sont utilisés pour le déploiement d'internet ou autres « autoroutes de l'information ».

Même si l'administration de la preuve n'est pas sans réserves, d'autres images se développent liant les NTIC aux domaines de l'économie et du développement territorial. Pierre Musso (1995) relate ainsi que l'industrie de la communication (convergence entre l'informatique, l'audiovisuel et les télécommunications) est considérée comme le moteur des prochains cycles

économiques, comme l'ont été en leur temps l'automobile dans les années 50-60 et l'aéronautique dans les années 60-70. Sans adhérer à cette vision de déterminisme technologique, Pierre Musso soutient la thèse que les « autoroutes de l'information » sont devenues de véritables « places de marché électronique » (notion empruntée à Michel Volle - EUTELIS) et expriment une mutation du rôle des réseaux de télécommunications. Cette vision enthousiaste semble s'inscrire dans une certaine pérennité puisqu'elle est actuellement plus que jamais développée dans les discours et documents du gouvernement, notamment à travers le PAGSI (Programme d'Action Gouvernemental pour la Société de l'Information)[13]. « La France entre dans un monde nouveau. Un monde où les technologies de l'information et de la communication accélèrent l'essor d'une économie dématérialisée, modifient les composantes de la compétitivité et génèrent de nouveaux gisements de croissance et d'emplois » écrit Lionel Jospin en préambule de la publication *La France dans la Société de l'Information 1999*[14].

Eric Lavocat (1995), en faisant état de l'image que les collectivités locales et les entreprises ont des télécommunications, souligne l'importance de ces dernières. Une enquête de 1991 menée par l'IDATE (Institut de l'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe) pour l'OTV (Observatoire des Télécommunications dans la Ville) met en évidence en effet que plus de 90% des villes de plus de 30 000 habitants et 75% des districts interrogés considèrent les télécoms comme « stratégiques dans les trois prochaines années ». Une enquête de Demoscopie 1991 montre que 35% des entreprises mettent au 3ème rang le critère « infrastructures de télécommunication » comme jouant « un rôle primordial » dans une décision de délocalisation, juste après l'existence de bâtiments adaptés aux activités et celle d'une desserte routière de qualité.

Emmanuel Eveno (1999 : 60) relate par ailleurs qu'en 1992, « avant même que n'ait débuté la prétendue révolution du multimédia et de l'Internet », l'association ATOLL faisait état de la forte sensibilisation des élus locaux à ces enjeux : « Les nouvelles technologies ont une influence sur le développement

[13] cf chapitre 2 pour plus d'informations.

[14] *La France dans la Société de l'Information 1999*, publication du gouvernement, La Documentation Française, Paris, 1999.

local pour 87 % des élus, elles sont mêmes jugées essentielles par 27 % d'entre eux »[15].

Il est fort à parier que cet état d'esprit n'a guère régressé, surtout depuis l'ouverture totale à la concurrence. En fait, cette vision des choses est même confirmée par des chiffres plus récents. L'enquête réalisée par l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) souligne que « en 1998, 90 % des élus estiment que le multimédia et les télécommunications constituent un enjeu important pour leur commune, 44 % leur accordent un rôle très important et 46 % important »[16] (Eveno, 1999 : 58).

Et si les sondages n'y suffisaient pas, une parole d'élu vient appuyer la tendance : « Il y a vingt ans, une zone industrielle sans desserte autoroutière n'intéressait personne. Il y a dix ans, la proximité d'une gare TGV était décisive. A présent, c'est l'accès à un réseau de télécommunication à haut-débit qui fera la différence », assure Jean-Marie Rausch (Sénateur Maire de Metz) lors des rencontres de Multimédiaville de juin 2000.

Aux côtés des représentations liées au mythe des effets structurants, se déploie également une vision plus équilibrée. Pour Alain Rallet, il apparaît en effet nécessaire de modifier notre vision de ces techniques au plus vite afin de pouvoir en envisager une utilisation efficace. Pour ce faire, il nous faudra lutter contre deux représentations dominantes (déjà évoquées ici) : les TIC et leur effet d'aimant sur les activités et les télécommunications avant tout envisagées en tant qu'infrastructures. « Le rôle principal des télécommunications n'est pas d'attirer des entreprises au moyen d'une offre spécifique d'infrastructure mais d'instituer ou d'améliorer la coordination entre des acteurs à localisation donnée en les engageant dans des échanges informationnels » (Rallet, 1995 : 63). Il s'agit aussi d'aller vers une approche en termes de services car un réseau infrastructurel sans services est un réseau sans intérêt pour les usagers potentiels. En fait, l'enjeu semble être davantage tourné vers la question d'un manque de demande territoriale de moyens de télécommunication, c'est-à-dire

[15] Atoll, *Informatique, nouvelles technologies et gestion locale*, La Documentation Française, 1992, p. 22.

[16] AMGVF, *Multimédia & Télécommunications, les initiatives locales*, rapport d'enquête, septembre 1998.

une absence de besoins de communication, que vers la question de l'absence d'une offre (Rallet, 1993).

Egalement à l'opposé des principaux mythes en présence, Pierre Musso avance les affirmations suivantes : « les TIC desserrent la contrainte spatiale, mais ne la suppriment pas ; elles ont, en règle générale, des effets indirects ou médiatisés sur la localisation des hommes et des activités : rares sont les *effets directs* ; les réseaux de télécommunications n'ont des *effets* dits *structurants* pour l'aménagement du territoire que par défaut, c'est-à-dire quand ils sont absents ou en retard par rapport aux territoires concurrents, comme ce fut le cas du téléphone en France à la fin des années soixante » (1994 : 15).

Ceci vient donc particulièrement tempérer les enthousiasmes non fondés et balayer les « mêmes (fausses) solutions miracles », selon l'expression de Jean-Paul Simon (1995), tout en reconnaissant un rôle réel aux télécoms dans leurs relations à l'espace local.

2. LES TÉLÉCOMMUNICATIONS : ENTRE POLITIQUES ET TERRITOIRES

2.1. Local, central, excellence, universel :

les quatre points cardinaux des réseaux de télécommunications

L'analyse de la tendance de la politique de télécommunications menée en France avant l'ouverture à la concurrence trouve une source d'information intéressante dans l'histoire du déploiement du téléphone et du câble. A travers l'étude de ces deux objets, les positionnements des acteurs se révèlent et il est ainsi possible d'aborder le thème des relations entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux en la matière. Ainsi, cette section a à cœur de mettre au jour les différents azimuts qui ont guidé les différentes époques de la politique télécom. Entre impulsion locale, impulsion centrale et volonté d'excellence ou d'universalisation des équipements, se dévoile toute la latitude de la politique télécom.

2.1.1. Le téléphone, du « local-excellence » au « central-universel »

- des origines au début des années 70 -

L'invention du téléphone remonte à la deuxième moitié du 19ème siècle. Le brevet est déposé aux Etats-Unis le 14 février 1876 par Graham Bell, précédant ainsi de deux heures Elisha Gray (Cohen, 1992). Mais la Western Union (société de gestion du réseau télégraphique) rejette celui de Bell et met en sommeil celui de Gray (qui avait déposé le brevet au nom de la société), tant elle croyait peu en l'avenir de ce nouveau système.

En 1879, soit trois ans après son invention, le téléphone traverse l'Atlantique. Des entreprises privées font des demandes auprès de l'Etat français, détenteur d'un monopole sur les communications par voie aérienne ou électrique, en vue d'établir et d'exploiter des réseaux locaux de téléphone. Trois autorisations de concessions sont accordées dès 1880. Ainsi, Paris, Bordeaux, Marseille, Nantes, Le Havre et Lyon vont progressivement se voir dotées de ce nouvel équipement.

Après dix années de fonctionnement concessif (soit le temps de l'exercice d'une autorisation de cinq ans renouvelée une fois), suivant ainsi les demandes des municipalités de province et des conseils généraux (Bertho, 1981 : 212), poussés par la crainte de voir s'installer des monopoles privés de faits sur les communications et sous couvert de ne pas vouloir porter plus avant une expérience censée tester une technologie américaine et la potentialité d'un marché réel avec des capitaux privés, le téléphone est nationalisé le 10 juillet 1889. Le nouveau monopole est confié à l'Administration des « Poste, Télégraphe et Téléphone ». Cette manœuvre n'aura pour principale conséquence que de ralentir le développement du téléphone ; les PTT étant déjà largement investies dans la poursuite de l'électrification du réseau télégraphique.

« Cet engagement minimal de l'Etat a pour effet de renchérir le coût du téléphone pour les particuliers et d'en faire un bien rare et rationné », dit Elie Cohen (1992 : 31). Devant la faiblesse des crédits alloués au téléphone, l'Administration des Postes va « bricoler » un système de financement *ad hoc*. Largement utilisé au cours du 19ème siècle dans les Travaux Publics pour réaliser le développement de la voirie rurale (Vedel, 1991), le système des avances remboursables est alors remis au goût du jour. Le principe consiste à faire

avancer par la collectivité concernée les fonds nécessaires aux travaux requis. Il s'agit là d'un mode de subvention de l'administration d'Etat par les collectivités locales.

Le lancement de cette démarche revient à l'initiative prise par la ville de Limoges qui, la première, a proposé à l'Etat de contribuer ainsi à la mise en œuvre de son réseau de téléphone urbain[17]. « La ville fait à l'Etat l'avance des sommes indispensables à l'établissement, l'entretien et l'exploitation de son réseau téléphonique. L'Etat de son côté se charge de construire et d'exploiter celui-ci. Les recettes servent à rembourser sans intérêt la ville. Une fois le remboursement effectué, le réseau et des recettes, tout reste à l'Etat » (Bertho, 1981 : 212). Suivant cet exemple, une dizaine de villes telles que Grenoble, Aix-les-Bains, Valenciennes ou Bayonne se déclarent désireuses de faire réaliser ainsi leurs réseaux.

Mais « La nationalisation du téléphone en France va avoir pour effet paradoxal de détourner l'Etat de la construction de liaisons interurbaines afin de réaliser au nom de l'égalité d'accès une multitude de réseaux locaux » (Cohen, 1992 : 32-33). A cette époque, le téléphone est véritablement le fruit d'une logique d'excellence d'impulsion locale. Il ne répond pas à un schéma de développement pré-établi sur la base d'une logique technicienne, ce qui fait dire à Thierry Vedel que , même si elles ont permis à de nombreuses ville de se doter rapidement du téléphone, les avances remboursables ont eu sur le long terme des conséquences plutôt négatives sur le développement global des télécommunications en France : « Ce mode de financement a en effet conduit à modeler l'organisation du réseau téléphonique en fonction de l'arrivée des demandes des élus locaux et suivant les circonscriptions administratives, et non selon un schéma directeur techniquement cohérent » (Vedel, 1991 : 2).

En plein accord avec cette analyse, Catherine Bertho souligne pourtant judicieusement, que les liaisons interurbaines étaient alors bien rares, extrêmement coûteuses et d'une importance encore toute relative. En effet, « c'est à l'intérieur d'une ville que le téléphone révèle toute son utilité. Contrairement au télégraphe, le téléphone est constitué à l'origine d'une multitude de petits réseaux urbains, pas d'un grand réseau national : les liaisons interurbaines étant à l'origine marginales dans l'économie du réseau, il ne

[17] Cette démarche a été initiée en 1888, avant même la nationalisation du téléphone.

paraît pas nécessaire de bâtir un grand plan d'équipement » (Bertho, 1981 : 213), mais « on ne sera véritablement conscient des inconvénients du système qu'après 1900 » (ibid : 214). Le « succès » des avances remboursables conduira au désengagement total de la Direction du budget des PTT et le refus de toute participation financière dans les liaisons interurbaines pousse à faire le constat que « le téléphone ne fait alors pas partie du noyau du service public » (Cohen, 1992 : 34).

Au préfinancement mis en œuvre par les collectivités publiques pour leur réseau local (complété par celui des particuliers qui, eux, avancent le coût du raccordement de leurs propres logements) s'ajoutera donc celui des liaisons interurbaines (décret de 1991). Selon les modalités envisagées, seules les collectivités mutuellement désireuses d'interconnecter leurs réseaux locaux pourront y accéder. Ce sera en premier lieu le cas de Bordeaux qui, souhaitant vivement « être reliée à Paris », s'entendra avec elle pour financer les travaux. Le « leadership » des collectivités locales conduira donc l'évolution du déploiement du téléphone vers une multitude de petits réseaux épars, reliés principalement à la Capitale, au détriment de la création d'un maillage territorial plus fin susceptible de favoriser encore sa diffusion. A la veille de la première guerre mondiale, « la France offre le spectacle désolé d'un pays déjà distancé, qui ne compte pas techniquement, dont l'industrie reste fragmentée, artisanale et l'équipement à la merci de compromis obscurs entre notables du centre et de la périphérie » (Cohen, 1992 : 35). Le modèle téléphonique de « l'excellence locale » s'essouffle.

Mise à part la période de l'entre-deux-guerres qui bénéficiera de fonds suffisants[18], et verra la réalisation d'un plan de rattrapage sur 8 ans destiné à réaliser 300 000 lignes à Paris en 1927 et 1934 (suite au rapport Fayol sur le « retard français »), le téléphone restera jusqu'à l'aube des années 70 le parent pauvre de l'Etat français. En 1966, environ 15% des autorisations de programme sont encore financées par les avances remboursables (Vedel, 1991 : 1).

[18] « Au sortir de la guerre, la question du téléphone est publiquement posée. Les militaires en ont découvert l'usage (...). Comme dans nombre d'autres secteurs d'activité, l'après-guerre est propice aux remises en cause, l'Etat se fait plus hardi » (Cohen, 1992 : 35).

- 1974, le lancement du Plan de rattrapage téléphonique -

La fin des années 60 et le début des années 70 constituent un véritable tournant dans l'histoire du téléphone en France. La voie du changement a différentes origines. C'est sous un double mouvement que le développement du téléphone va passer à une logique interventionniste du type « central-universel » et transformer en un temps record l'évolution de cet équipement : « La France a été capable d'être durablement le pays le plus archaïque en matière d'équipement téléphonique, de service et de coût (1879-1945), puis de forger dans le silence de ces laboratoires, et au prix de politiques dirigistes de commande publique (1945-1974), l'outil qui, en huit ans (1974-1982), allait la propulser au premier niveau mondial pour la numérisation de son réseau » (Cohen, 1992 : 26).

La mobilisation viendra tout d'abord des ingénieurs télécoms qui, à grand renfort de publications de rapports et d'ouvrages (dont le célèbre *Le téléphone pour tous* publié en 1970 sous le pseudonyme de JF. Ruges[19]), parviendront à ouvrir le débat. De grands progrès techniques viennent en effet d'être réalisés (en commutation essentiellement) et les moyens de développer les infrastructures d'une manière efficace existent. Pourquoi ne pas donner leurs chances aux télécoms ?

Ces interrogations trouvent un écho très favorable auprès des (futurs) usagers du téléphone. La demande sociale se fait en effet de plus en plus pressante, les revendications sont visibles. Catherine Bertho souligne que : « Cette fois ce n'est pas au choc de la technique qu'il faut répondre : c'est à l'explosion de la demande. Les Français veulent le téléphone. Ils l'auront » (Bertho, 1981 : 471). En 1969 en effet, plus d'un million de demandes de raccordement sont en souffrance. La question de la pénurie en cours est évoquée par Georges Pompidou alors en pleine campagne présidentielle.

Le passage à l'action est proche. On modifie d'abord en 1969 le système de financement du téléphone en autorisant le recours au marché financier et en laissant l'exploitant libre de l'utilisation des recettes d'exploitation (qui ne sont plus obligatoirement reversées au budget général des PTT) puis, suite au rapport Corrèze de juin 1974, le Plan dit « delta LP » est lancé. C'est à

[19] « Ruges » est l'anagramme de Ségur, avenue du Ministère des PTT.

proprement parlé d'un gigantesque plan de rattrapage téléphonique destiné à la croissance (delta) des lignes principales (LP).

Cette démarche s'inscrit en effet dans le 7ème Plan (1975-1980) et est promu au titre de priorité de l'Etat. L'objectif affiché est ambitieux. Il s'agit de porter le nombre de lignes installées de 4 millions (en 1969) à 20 millions (en 1982). Et avec quelques 100 milliards de francs (valeur 1975) investis sur la durée du Plan, et un accroissement conséquent[20] de l'endettement de la Direction Générale des Télécommunications (DGT), le pari sera tenu. « Ainsi, sur l'ensemble de la période 1969-1982, on assiste au quintuplement du nombre de lignes installées. En dix ans, la France a rattrapé un retard d'un siècle : son réseau est entièrement automatisé, une parfaite fluidité du trafic est assurée et le délai de raccordement, qui était de un à deux ans au début de la période, varie de deux à quinze jours en 1982 » (Cohen, 1992 : 53).

L'investissement par l'Etat central vers une dimension « universelle » du téléphone peut se lire comme résultant d'une tension dialectique retard/rattrapage, qui semble aujourd'hui encore être un moteur efficace (le retard français de l'internet...).

2.1.2. Le câble, du « central-universel » au « local-excellence »

- 1982, l'avènement du « Plan câble » -

Au début des années 80, l'industrie et les métiers des télécoms connaissent leur apogée. Le Plan de rattrapage est un succès reconnu et il ne faut pas laisser un secteur ainsi constitué (re)tomber dans une somnolence néfaste. Ainsi, l'Etat, sur proposition du cabinet du Ministre des PTT, va lancer un nouveau plan d'action volontariste dans le domaine, cette fois, de la création de réseaux de vidéocommunication : le Plan câble (loi du 4 novembre 1982). Décentralisation oblige, toute commune[21] désireuse de tenter cette nouvelle aventure doit elle-même l'initier et la financer (c'est le retour des avances remboursables), au sein du cadre législatif et technique proposé par l'Etat –qui réalise en monopole les

[20] Le montant de la dette de la DGT de 150 millions de francs en 1967 atteindra 20 milliards de francs en 1977 ; l'apport de l'Etat étant nul (Cohen, 1992 : 51).

[21] Dans un premier temps en effet, le Plan ne concernera que les communes et groupements de communes. Il sera ensuite étendu aux conseils généraux et régionaux.

réseaux dont il devient propriétaire-. Quelle est la philosophie de cette nouvelle politique télécom ?

Pour l'Etat, il s'agit avant tout de doter la France d'un équipement de pointe en vue d'anticiper les besoins du 21ème siècle et dont la montée en puissance doit être extrêmement rapide : 1,5 millions de foyers devant être connectés avant fin 1987 et 6 millions avant 1992 (Cohen, 1992 : 140). « La logique de la DGT vise à une *dé-localisation du câble*. Pour elle, les réseaux câblés locaux devront être progressivement connectés entre eux et dépasser les aires des villes ou des départements pour constituer un réseau national de télécommunications capable de transporter toutes sortes de services (voix, données informatiques etc...). De plus, la DGT fait du plan câble un projet industriel, ce qui la conduit à des choix technologiques (fibre optique et réseaux en étoile) qui ne prennent leur sens que sur une longue période et pour un marché de masse. Le fait que les négociations avec les municipalités soient confiées à une Délégation à la vidéocommunication, rattachée directement à la DGT et non aux DOT[22], traduit bien cette approche globalisante » (Vedel, 1991 : 5). Au-delà d'un projet à long terme visant à la disponibilité de réseaux performants, le Plan câble peut en effet être lu comme une politique susceptible d'assurer la reconversion de l'industrie du téléphone parvenue à maturité.

Pour les collectivités locales en revanche, la logique du Plan « vise à une *sur-localisation* du câble afin d'en contrôler les usages, sinon les effets, et de faire bénéficier les *élus-entrepreneurs modernistes* de ses retombées symboliques » (ibid : 5). Ici, Nous voyons une vision inscrite dans une temporalité courte, d'une occasion directe de mettre en œuvre une politique locale décentralisée centrée principalement sur la réalisation d'un équipement urbain de distribution de programmes télévisés (nationaux et locaux).

D'une volonté initiale « centrale et universelle », la philosophie du Plan câble va rapidement être confrontée à une conception opposée « locale et d'excellence ». Les premiers heurts vont apparaître en 1984, deux ans après le lancement de l'opération, à propos du mode de financement. Le principe des avances remboursables est alors battu en brèche. Trop lourd pour les collectivités, il est d'abord supprimé pour la Ville de Paris qui en avait fait la demande puis, au

[22]Les DOT, Directions Opérationnelles de Télécommunications, sont les organes « déconcentrés » de la DGT, les plus proches du terrain.

titre de l'impossibilité d'un traitement privilégié pour la capitale, définitivement abandonné. Les difficultés, tant financières que relationnelles, sont telles que bientôt toute discussion devient peine perdue. Différents analystes voient en ces ruptures la marque d'une incapacité sévère à la compréhension mutuelle entre le monde des télécoms et celui des collectivités. « Les élus locaux ont l'impression que la spécificité de leurs villes n'est pas prise en compte et qu'on leur propose un schéma rigide, non susceptible d'adaptations locales » (Vedel, 1991 : 5). Elie Cohen parle pour cette période d'une « paralysie progressive » (1992 : 142) tandis que pour Emmanuel Négrier « La politique du Plan câble a illustré jusqu'à la caricature les difficultés de cette culture de l'organisation [de la DGT] à gérer des relations partenariales avec les collectivités locales » (Négrier, 1994 : 100).

- 1986, des réseaux « hors Plan câble » -

Avec l'alternance politique vient la deuxième vie des réseaux câblés. Gérard Longuet, nouveau Ministre des PTT, annonce le « gel » du Plan câble assorti d'un moratoire de six mois pour achever les conventions en cours d'élaboration avec les villes candidates, ce qui précipite de nombreuses candidatures « de dernière minute », l'Etat continuant jusque là à prendre en charge l'infrastructure.

Au moment de l'arrêt de l'opération en 1986, le Plan câble aura concerné au total 52 villes. Le monopole de la DGT (applicable à la construction et à la propriété des réseaux) est levé : les réseaux câblés sont désormais ouverts à la concurrence. C'est le moment de l'entrée en scène d'acteurs plus enclins à écouter la demande locale dont figurent en première ligne la Compagnie Générale des Eaux, la Lyonnaise des Eaux et la Caisse des Dépôts et Consignations. « Bénéficiant d'un important capital de confiance auprès des villes, tissé au cours de décennies de collaborations, ils ont une connaissance fine du milieu local. Leur savoir-faire en matière de services urbains leur a appris à réserver les bénéfices symboliques des réalisations aux élus, à concevoir des formules de gestion souples et renégociables, dans lesquelles le risque financier est transféré à l'exploitant concessionnaire » (Vedel, 1991 : 5-6)[23].

[23] D'après Jean-Marie Charon et Jean-Paul Simon (1988), « les opérateurs : grandes eaux et grosse caisse », *Médiaspouvoirs*, n°11, été 1988, pp. 110-111.

Fortes de ces nouveaux partenaires, les collectivités locales ont toute opportunité de poursuivre leurs politiques locales de réseaux de communication. L'orientation prise sera dès lors celle de l'équipement d'excellence locale, rivalisant de taux de pénétration et de contenus plus ou moins interactifs. Au début des années 90, soit après quinze années de fonctionnement « hors Plan câble », le succès est relatif et le bilan assez mitigé. De nombreuses collectivités n'ont souvent en effet qu'un câblage partiel si ce n'est épars, les relations avec les cablo-opérateurs n'étant pas forcément idéales. L'avenir du câble est des plus incertains. Mais de nouvelles perspectives s'esquissent avec la libéralisation des télécommunications à l'horizon.

Conclusion

A la lumière des deux exemples du téléphone et du câble, il est difficile de prétendre à la constance absolue des tendances en matière de réseaux de télécommunications. Il existe des mouvements, des oscillations qui suggèrent que le champ n'est figé pour aucune des périodes et aucun des produits. D'ailleurs, avec l'ouverture à la concurrence, il n'est pas exclu de voir le service téléphonique basculer de nouveau dans la dimension « local-excellence ».

Pourtant, il serait réducteur de limiter l'univers des possibles à la seule oscillation « central-universel » versus « local-excellence ». C'est ce que nous apprend l'histoire du Réseau Numérique à Intégration de Services (RNIS) qui, initialement prévu dans le cadre exclusif des Zones de Télécommunications Avancées (ZTA)[24] -alternative publique française aux téléports-, et donc soumis à une logique « central-excellence », va progressivement intégrer l'ensemble des réseaux et pouvoir être disponible partout en France sous la forme du service Numéris[25] et d'aboutir à une caractéristique « central-universel ».

Cette rapide étude de l'évolution de tendances et de destins de différents réseaux de télécommunications ne tend pas à proposer un modèle absolu de « cycle de vie ». Elle suggère simplement de rester attentif aux logiques qui

[24] Une ZTA est une association d'installations et de services de télécommunications propres à un ensemble immobilier d'entreprises, et qui en soumet la création à l'autorisation du Ministre des PTT. Elle est mise en œuvre dans le cadre d'une convention qui lie France Télécom et un acteur économique et qui définit la rentabilité des investissements (définition issue de l'arrêté ministériel de décembre 89).

[25] Pour plus d'informations sur le RNIS, voir 1.2. du chapitre 4.

sous-tendent la politique de développement d'un réseau. Car même si jusqu'ici, la direction empruntée est majoritairement celle de l'universalisation des services (comme c'est le cas de l'évolution des réseaux de téléphonie mobile), l'ouverture à la concurrence, les contraintes commerciales afférentes et l'évolution des mentalités peuvent conduire, selon les produits, à une segmentation accrue, une « excellence » tant spatiale que sociale.

2.2. Les télécommunications : un service public à caractère national

A l'instar des autres services collectifs, la régulation du service public des télécommunications connaît actuellement et depuis le début des années 90 une période de remise en question et d'évolution. Sous une certaine pression idéologique et à la perspective de la fin du monopole, la question de ce que doit être la nature du service public est posée. Elle a pour corollaire celle du réajustement de la place du « territorial ». Mais avant d'engager une réflexion sur l'avenir, observons quelle a été la nature « traditionnelle » de ce service public ainsi que la place qu'y joue le territoire.

2.2.1. Être objet de service public

Faire l'objet de l'intervention de l'Etat et être érigé en service publique ne relève pas de l'évidence. Il n'y a pour s'en convaincre qu'à voir les différences européennes de ce qui fait l'objet de service public ou pas (par exemple, les pharmacies sont des services municipaux dans certaines villes d'Italie et en Belgique). Les télécommunications n'ont d'ailleurs pas « de tout temps » eu ce statut en France. Il s'agit d'une construction socio-économique qui varie dans l'espace et dans le temps.

Laurent Gille (1995) nous invite à une rapide et instructive rétrospective des représentations des télécoms. Il rappelle que les services phoniques à la population ont tout d'abord été jugés par les pouvoirs publics comme superflus, comme un mal nécessaire à la satisfaction de la population qu'il s'agirait d'endiguer ou de valoriser pour les finances publiques (à exploiter comme la régie des tabacs et alcools, comme les jeux de hasard). Le téléphone était un luxe concédé aux citoyens. Plus tard, il a été considéré comme un levier de politique industrielle et de politique rurale et s'est érigé, en l'espace de vingt ans, au rang de véritable service public.

Une clef de lecture de ce revirement réside dans le changement d'image du téléphone dû à l'accroissement de son utilité. La baisse du coût de l'équipement a contribué à la hausse du taux de pénétration dans les foyers et les entreprises, ce qui a entraîné la hausse des usages commerciaux en plus des usages de sociabilité. L'utilité du téléphone prenant une dimension sociétale et plus uniquement personnelle, le service public des télécommunications s'est progressivement mis en œuvre. Désormais, le téléphone et les techniques de communication plus nouvelles sont associés à des outils permettant une intégration économique et sociale (Minitel pour s'inscrire à l'université, Internet pour faire sa recherche d'emploi...) et capables de remédier aux situations d'urgence collectives et individuelles. Cette même image de « pourvoyeur de sécurité » s'est d'ailleurs considérablement développée dans le champ des téléphones mobiles (utilité en cas d'accident de la route ou d'avalanche -pour prévenir les secours depuis son igloo de fortune par exemple-) parallèlement et pour lutter contre l'image d'un objet parfois quelque peu futile et encore passablement onéreux malgré les baisses de tarifs successives.

2.2.2. *Le mode de gestion traditionnel des services publics*

- Deux modèles distincts -

Le mode de gestion traditionnel des services publics en France articule deux modèles complémentaires à caractère soit national soit local (Galland, 1997). Ainsi, le modèle du service public national assurant la fourniture des énergies, du transport ferroviaire, de la poste et des télécommunications, celui des services publics locaux prenant en charge la gestion de l'eau et de l'assainissement et des transports collectifs urbains cohabitent théoriquement dans un partage des tâches clair avec des modes de fonctionnements distincts.

A l'échelle nationale sont organisés les services dont la production relève à la fois d'une logique de rendements croissants, de prérogatives de puissance publique et de très forte intensité capitalistique. Cela vaut à la fois pour le déploiement du téléphone, le lancement du programme électronucléaire ou la création des infrastructures TGV. Il s'agit traditionnellement d'une mission menée par un établissement public (EDF est un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial) ou le service d'une Administration centrale (les PTT pour les postes et télécoms jusqu'en 1987) bénéficiant d'un total monopole sur l'activité et dont le contrôle est exercé par un Ministère de tutelle.

Parallèlement, les pouvoirs locaux ont en charge l'organisation des services publics ayant un caractère « de proximité ». Cette logique s'exprime naturellement lorsqu'il s'agit de l'eau : il est en effet plus logique de gérer la satisfaction d'un besoin au plus près de la ressource (captage et distribution). C'est le même schéma pour la collecte des ordures ménagères ou pour l'organisation des transports collectifs. Le principe de subsidiarité est ici tacitement à l'œuvre, tout comme celui du monopole. Dans le mode de fonctionnement « traditionnel » qui a eu cours jusqu'au début des années 90, la mission de service public est en effet assurée sans concurrence aucune, soit par la collectivité elle-même (on parle alors de régie directe), soit par un prestataire désigné par elle (c'est la gestion déléguée). Une collectivité dispose d'une large palette d'actions et peut décider de « faire » ou de « faire faire » à de multiples degrés. Elle peut en effet très bien souhaiter faire appel à un tiers pour gérer un service public pour son compte. Le délégataire est alors désigné sur le mode de *l'intuitu personnae*, c'est-à-dire par la libre expression du choix de la collectivité. Qu'il s'agisse d'une concession, d'un affermage, d'une régie intéressée ou d'une gérance (les quatre principales formes de délégation) (Nicolas et Rodriguès, 1998 : 52 ; 86-88 ; 102-107), la collectivité publique reste toutefois totalement responsable envers ses administrés et les « clients » du service.

- Un mode de fonctionnement concret plus hybride -

Bien qu'exacte, la stricte distinction « local » / « national » n'est pas effective dans tous les cas de figure. Deux services publics à caractère national, celui de l'électricité et celui du gaz, ont en effet non seulement une assise nationale mais s'organisent également sous forme de monopoles locaux.

Les deux entreprises nationales en situation de monopole, Electricité de France et Gaz de France, sont en effet les concessionnaires des collectivités locales pour la distribution de l'électricité et du gaz aux entreprises et particuliers de leur territoire. La similitude entre les deux entreprises s'arrête là puisqu'EDF a une obligation de desserte nationale alors que GDF ne l'a pas.

Par ailleurs, il est important de souligner qu'une déclinaison locale n'est pas le lot de tous les services publics de réseaux nationaux. En effet, ce n'est le cas ni du transport ferroviaire (la SNCF, malgré une réorganisation régionale récente conserve toutes les caractéristiques d'un service public purement national), ni des télécommunications. Pour implanter ses réseaux et desservir ses abonnés, la

DGPT puis France Telecom, ont bénéficié d'un régime « d'occupant de droit » du domaine public.

Ainsi, jusqu'à une période récente, et en fait jusqu'à l'ouverture à la concurrence du secteur au 1er janvier 1998[26], l'opérateur de télécommunications usait largement de ses prérogatives de puissance publique pour gérer ses activités, sans avoir à passer par le régime de la délégation de service public et en ne faisant que peu de cas des collectivités locales ou des particuliers. A titre d'illustration, énonçons des extraits des articles D. 407 et suivants du Code des Postes et Télécommunications[27] concernant les modalités « d'établissement des lignes »[28]:

- Article D. 407 : « les lignes de télécommunications empruntant la voie publique ou une propriété tierce sont établies obligatoirement par l'administration des poste et télécommunications qui en détermine seule le tracé (...)»,
- Article D. 408 : « Avant toute exécution, un tracé de la ligne de télécommunications projetée, indiquant les propriétés privées où il doit être placé des supports ou des conduits, est déposé par l'administration des postes et télécommunications pendant trois jours à la mairie de la commune où ces propriétés sont situées. (...) »
- Article D. 409 : « Le maire ouvre un procès-verbal pour recevoir les observations ou réclamations. A l'expiration du délai, il transmet ce procès-verbal au préfet qui arrête le tracé définitif et autorise toutes les opérations que comportent l'établissement, l'entretien et la surveillance de la ligne ».

Cet état de fait, relativement méconnu, a pour conséquence de n'avoir laissé que peu de place au dialogue et à la coordination entre France Telecom et les collectivités locales. Ainsi, comme le souligne Emmanuel Négrier : « Entre ville et télécommunications existe une longue histoire. Le développement des télécommunications françaises et de l'organisation administrative et technicienne qui en a eu la charge ont laissé les pouvoirs locaux à l'écart. Pour

[26] Le processus d'ouverture à la concurrence est abordé en chapitre 2.

[27] Le décret du 30 mai 1997 modifie considérablement ces mesures (cf chapitre 2).

[28] Ces dispositions ne concernent pas les travaux d'urgence pour lesquels le préfet peut prescrire l'exécution immédiate des travaux (Article D. 411).

les ingénieurs des télécommunications, l'intervention des notables ne pouvait qu'entraîner des dysfonctionnements dans l'organisation des réseaux. Même si certains exemples historiques montrent le rôle positif d'élus locaux dans le développement du téléphone, la *perception technicienne* du réseau et son organisation administrative furent centralistes et résolument *anti-locales* » (Négrier, 1994 : 99).

- Des principes communs -

Qu'elle soit de nature nationale, locale ou d'une nature plus hybride, la gestion des services publics s'accorde sur l'idée qu'un exercice de ces missions en monopole garantit le respect de l'intérêt général, épargné par l'agitation et les parti-pris de la sphère privée. D'autre part, la philosophie du modèle de gestion traditionnel répond à un triptyque de principes fondamentaux : « continuité, égalité, adaptabilité ».

Le principe de continuité est lié à l'idée selon laquelle le besoin social ou stratégique à satisfaire nécessite une activité de fourniture régulière et continue. Pour mener à bien la mission de service public, la fourniture d'électricité par exemple ne souffre pas de coupures. Ce principe impose la mise en œuvre de dispositions visant à une certaine « obligation de résultats » et donc aussi à une « obligation de moyens ». Ainsi se profile le spectre de la panne mais aussi celui du droit de grève qui se conjugue finalement assez souvent avec l'idée de « service minimum » pour assurer une certaine continuité.

La notion d'égalité est directement issue de l'héritage de la Révolution française et du principe d'égalité juridique devant la loi quelle que soit son appartenance sociale. Cette idée simple est lourde de conséquences : le téléphone et l'électricité au même tarif pour tous quel que soit la localisation par exemple. En fait, elle est même devenue le véritable pilier de la mise en œuvre du service public. La volonté d'une action égalitaire implique donc que chaque individu est placé dans une position où il ne puisse subir de discrimination ou de traitement défavorable. Mais cela implique parallèlement qu'il n'est pas question non plus de recevoir une quelconque aide ou avantage particulier. D'où l'invention de la notion plus opératoire de « traitement égal des égaux « .

Le dernier des trois principes piliers, le principe d'adaptabilité, sous-tend l'idée que les prestations présentes dans la définition d'un service public ne sont pas fixées de façon définitive. Elles doivent en effet pouvoir être modifiées afin de

s'adapter au mieux aux besoins sociaux. Ces besoins sont mouvants par essence puisque résultant d'une société en perpétuelle construction. Il s'agit en réalité d'un double mouvement d'adaptation : évolution en quantité (augmentation du nombre de bénéficiaires) et évolution en qualité (ce qui touche à la nature du service offert). Pour reprendre l'exemple des télécommunications, on note en effet d'une part un accroissement constant du nombre de raccordement téléphonique des ménages et des entreprises, mais aussi une évolution du contenu du service rendu à l'abonné : liaisons par satellites, passage à un réseau numérique, lancement de la télématique...

Les principes et les modalités d'action sont actuellement, et depuis le début des années 90, soumis à rude épreuve. L'image de la nature souhaitable des services publics en général et du service public des télécommunications en particulier change et nous sommes en présence d'un double mouvement susceptible de les fragiliser véritablement voire de les battre en brèche.

2.2.3. *Dépasser un système traditionnel en crise*

- Une crise de croissance -

Le modèle traditionnel de gestion des services publics subit une sorte de « crise de croissance » qui rend de plus en plus difficile l'application des principes fondamentaux d'égalité et d'adaptabilité.

Depuis le rattrapage téléphonique et la volonté d'un service public égalitaire (la même chose pour tous partout), on assiste à deux tendances parallèles. Jérôme Barré fait l'analyse suivante (1995). D'une part, l'intégration de services progresse (c'est l'idée du Plan Câble, du RNIS, de la transmission sur le même support de données, télécopies...). D'autre part et simultanément, les réseaux spécifiques et dédiés se multiplient (Transpac, réseaux de communication mobile...). Aux vues de ces deux tendances et des contraintes impulsées par l'ouverture à la concurrence, quel contenu donner à la notion de Service Public de télécommunication ? Puisque son évolution est nécessaire, dans quel sens aller ?

C'est la question que pose Laurent Gille (1995) lorsqu'il parle de « désuniformisation ». Il affirme d'une part que les avancées technologiques des années 80 interdisent le maintien d'un service public totalement universel. Les impératifs de rentabilité ne semblent en effet guère rendre possible la

fourniture d'accès très hauts débits à chaque foyer présent sur tout point du territoire dans des coûts restant « acceptables ». Mais la véritable question posée par Laurent Gille est celle de savoir s'il serait réellement intéressant d'essayer de le faire. La désuniformisation du service public pourrait à ses yeux représenter la possibilité d'aller dans le sens d'une adaptation plus grande aux besoins réels et spécifiques des différentes catégories de population. « La cabine publique, le Bi-bop, le téléphone analogique classique, le radiotéléphone cellulaire, le *pager*, le Minitel,... sont selon les cas des services auxquels, dans une optique de service public, certaines catégories de personnes doivent pouvoir accéder, sans qu'il soit nécessaire de les offrir à tous » (Gille, 1995 : 161). Une personne âgée a en effet davantage l'usage d'un système de télésécurité qu'une personne valide en situation de précarité qui pourrait par exemple avantageusement bénéficier d'une télécarte à prix réduit... C'est ici toute la question de l'équité sociale et du traitement égal des égaux qui se pose.

- Une crise des idéologies -

La crise de croissance va de pair avec une remise en cause des règles établies et des références idéologiques qui y sont liées. On pourrait ici parler d'une sorte de « crise d'adolescence » où des revendications pour plus de transparence et pour plus d'attention aux pratiques étrangères seraient exprimées.

Que ce soit lié directement à certaines « affaires » politico-financières ou inscrit plus généralement dans une modification profonde des manières de voir le monde, la revendication de transparence dans la vie publique (et plus particulièrement dans les actions de marchés publics ou de délégation de gestion) fait partie de la nouvelle donne idéologique du tournant des années 80 / 90.

Ainsi, la loi Sapin du 29 janvier 1993 « relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques » vient notamment dire les nouvelles « bonnes pratiques locales » en matière de gestion déléguée d'un service public local. L'article 38 remet d'ailleurs en cause le principe pourtant pilier de *l'intuitu personnae*. Il précise en effet que les délégations de service public doivent être soumises à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes. Chaque entreprise candidate reçoit de la collectivité un document de consultation qui servira de base à l'énoncé des propositions. Les négociations ainsi que le choix de l'entreprise retenue se font pourtant ensuite librement au sein de la

Commission de délégation de service publique (dont la composition varie selon la taille des territoires et est également définie dans la loi). Le « libre choix » de la collectivité n'est finalement que partiellement remis en cause.

Toutefois, cette modification des pratiques est un véritable bouleversement. Et la véritable attaque est portée à l'idée même de monopole. Ce mode de gestion pourtant très ancré dans les pratiques tant locales que nationales n'est alors plus considéré comme le meilleur moyen d'assurer un service d'intérêt général, protégé des vicissitudes du marché privé. Bien au contraire : il est davantage perçu comme le lieu potentiel « d'abus de position dominante ». Le monopole est dès lors l'incarnation d'un système opaque et donc malsain.

La crise du modèle de gestion traditionnelle est également visible dans la remise en cause des modes de contrôle de l'activité. La tutelle, qui allait de pair avec le monopole public de long terme au niveau national ou le monopole privé de moyen terme au niveau local, fait désormais figure d'un fonctionnement obsolète. Et l'image de la « bonne gouvernance » des services publics semble désormais aller au modèle anglo-saxon de la séparation de l'opérateur et du régulateur.

Dans ce schéma, les entreprises sont en libre concurrence sur les secteurs et soumis au contrôle d'une instance érigée en Autorité de régulation indépendante. La mission du régulateur est de « veiller au bon fonctionnement du marché et de la concurrence en préservant les intérêts des différents opérateurs et des consommateurs » (Nicolas et Rodriguès, 1998 : 216).

Nées aux Etats-Unis en 1907 dans les Etats de New York et du Wisconsin, les « public utilities commissions » font désormais partie intégrante de la régulation des services publics dans le monde anglo-saxon. Actuellement, il existe une commission par secteur dans chaque Etat américain. Elles travaillent toutes en relation directe avec les commissions fédérales sectorielles qui ont une fonction d'expertise technique et économique en toute indépendance des pouvoirs politiques.

En Europe, les autorités de régulation sont issues du droit communautaire pour lequel la séparation de l'opérateur et du régulateur est érigé comme seul principe capable de garantir une véritable concurrence c'est-à-dire d'assurer l'égalité des chances entre les différents agents économiques. C'est ainsi que les

années 80 ont vu la création en Grande-Bretagne de l'OFGAS, l'OFTEL, l'OFFER et l'OFWAT pour contrôler respectivement les secteurs du gaz, des télécoms, des énergies et de l'eau (ibid : 216-219). C'est également sur le même modèle que l'autorité de régulation des télécommunications (l'ART) sera créée en France début 1997 pour préparer l'ouverture à la concurrence du 1er janvier 1998 et gérer un secteur de tradition « service public » nouvellement dérégulé.

Ici, la philosophie n'est plus de penser le service public comme devant être à l'abri des remous du marché. En le plongeant dans le grand bain de la concurrence, il s'agit au contraire de le soustraire à de potentielles contraintes technocratiques ou de possibles ententes entre entreprises publiques et administrations.

Le balancement entre les deux représentations des conditions idéales d'exercice de l'intérêt général et du service public oscille ainsi au début des années 90 entre l'image d'un monopole de plus en plus désuet et celle de la certitude d'une concurrence acérée à venir.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Jusqu'à la fin des années 80, la cohabitation des réseaux de télécommunications et du territoire n'a connu qu'un faible niveau de prise de conscience mutuelle. Les deux sphères se sont globalement ignorées, ne s'intéressant l'une à l'autre que dans une optique partielle ou épisodique, relativement auto-centrée.

La multiplicité de l'objet télécom, au cœur de nombreuses représentations plus ou moins mythiques du fonctionnement sociétal, spatial et économique, trouve un écho direct dans les oscillations contrastées de la politique télécom ainsi que dans les remises en cause du caractère égalitaire et uniquement national du service public.

C'est donc dans un univers complexe et ambigu que le mouvement d'ouverture à la concurrence va entrer.

Chapitre 2

L'ouverture à la concurrence,

ou le nouveau paysage des télécommunications

INTRODUCTION DU CHAPITRE 2 60

1. DES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES RADICALES 61

1.1. LE PROCESSUS DE LIBÉRALISATION 61
1.1.1. LES PRÉMICES 61
1.1.2. PREMIÈRE ÉTAPE AVEC LA LOI DE RÉGLEMENTATION DE 1990 62
1.1.3. DEUXIÈME ÉTAPE MAJEURE AVEC LA LOI DE RÉGLEMENTATION DE 1996 64
1.2. LES NOUVELLES RÈGLES DU JEU 66
1.2.1. LES CHANGEMENTS DE PORTÉE GÉNÉRALE 66
1.2.2. LES CHANGEMENTS AFFECTANT DIRECTEMENT LES COLLECTIVITÉS LOCALES 71

2. LA MULTIPLICATION DES ACTEURS 76

2.1. LE NOUVEAU NOYAU DUR DU SYSTÈME 76
2.1.1. L'ORGANISATION DE LA CONCURRENCE 77
2.1.2. LA RIPOSTE DE L'OPÉRATEUR HISTORIQUE 78
2.1.3. UN NOUVEL ACTEUR : LE RÉGULATEUR 79
2.2. LE "RESTE DU MONDE" 81
2.2.1. LE NIVEAU NATIONAL 81
2.2.2. LE NIVEAU EUROPÉEN 82
2.2.3. LES SATELLITES 83

CONCLUSION DU CHAPITRE 2 85

INTRODUCTION DU CHAPITRE 2

La mesure du temps ne semble pas la même dans le milieu des télécommunications que partout ailleurs. Evolution rapide du cadre juridique, multiplication spontanée du nombre d'acteurs en présence et en interaction, croissance exponentielle sur certains segments de marchés, les lieux où se manifeste le changement sont partout présents dès que l'on sillonne le domaine des télécoms.

L'objet de ce chapitre est avant toute chose de donner les éléments nécessaires à la perception de ce changement général et à l'identification des modifications en jeu pour les collectivités locales. Il ne s'agit pas ici de dresser un portrait détaillé et d'actualité sur les derniers mouvements d'entreprises ou les dernières discussions réglementaires encore en cours ; ce qui serait d'ailleurs peine perdue à obsolescence garantie. Loin de tenter de nier les évolutions concurrentielles, les analyses de marchés ou de fusion-acquisitions, nous situons notre propos à une autre échelle, plus macro et (déjà) plus diachronique.

Nous tenterons en effet de reparcourir la (petite) histoire de l'ouverture à la concurrence des télécommunications, d'en sonder l'origine (temporelle si ce n'est idéologique) et d'en dérouler la substance jusqu'à obtenir un panorama synthétique, une toile de fond, un « paysage », et d'en identifier les règles et les personnages. Cet exercice est en effet envisagé comme la reconstitution de l'environnement naissant des collectivités locales à l'aube de la dérégulation. C'est pourquoi nombre de données de ce chapitre ne vont pas au-delà de 1998[1], date à laquelle les projets d'actions locales de télécommunications que nous avons étudiés venaient de démarrer. Ainsi, le maître-mot de ce chapitre est : puisque nouvelle donne il y a, comment s'organise-t-elle ?

[1] Quelques éclairages ponctuels des évolutions en cours s'attacheront toutefois à satisfaire notre curiosité.

1. DES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES RADICALES

Le secteur des télécommunications est désormais, comme nous l'avons déjà dit, un secteur économique libéralisé. La date du 1er janvier 1998[2] est à cet égard emblématique puisqu'elle scelle l'entrée en vigueur d'une concurrence pleine et entière. Souligner le caractère « total » de la libéralisation, c'est montrer que la concurrence a tout d'abord été « partielle ». Ce cap est donc tout à la fois de première importance (changement effectif) et à relativiser (résultat final mais pas élaboration).

L'ouverture à la concurrence des télécommunications en France résulte en réalité d'un processus de plus de 10 ans. Quelle est son histoire ? Quelles en sont les conséquences ? C'est ce à quoi nous nous emploierons à répondre en évoquant quelques dates et événements principaux et en explorant les nouvelles règles du jeu en vigueur dans le monde des télécoms.

1.1. Le processus de libéralisation

1.1.1. Les prémices

Le mouvement de dérégulation des télécommunications qui a pris naissance aux Etats-Unis au milieu des années 70 a progressivement gagné le Royaume-Uni, le Japon et s'étend maintenant à l'ensemble de l'Europe occidentale. Le progrès technique, tant en transmission qu'en commutation, la mondialisation des échanges, l'immobilisme reproché aux opérateurs en situation de monopole, la force de la vague idéologique libérale sont autant de causes que l'on peut associer à cette évolution (Bancel-Charensol, 1996).

Un mouvement général de privatisation des entreprises de télécoms de par le monde accompagne l'ouverture à la concurrence. L'éventail de la privatisation est large et va de la transformation de l'opérateur historique en société de droit

[2] La date du 1er janvier 1998 comme date de généralisation de la concurrence à l'ensemble du secteur a été confirmée officiellement au terme du Conseil des Ministres européens des Télécommunications du 13 juin 1995. Cette résolution a été adoptée à l'unanimité et a admis le principe d'un service universel de téléphonie.

privé mais à capital entièrement public à l'ouverture plus ou moins large du capital aux investisseurs privés (nationaux ou étrangers)[3].

Quelle est l'origine de la dérégulation des télécommunications en France ? Dans le climat de libéralisation socio-économique mondial ambiant, peut-on déceler un véritable point de départ à ce processus ?

Si l'on veut bien se prêter à l'exercice, la lecture révèle plusieurs étapes. En voici les principaux moments.

On peut voir en 1986, date de la fin du monopole de la DGT pour la construction des réseaux câblés et du démarrage de la création de réseaux « hors Plan Câble », le coup d'envoi de la dérégulation.

Le processus se poursuit un an plus tard. En 1987, SFR (Société Française de Radiotéléphones, filiale de CEGETEL) est autorisée à venir s'implanter dans le domaine de la téléphonie mobile jusque là exclusivement occupé par France Telecom. Cette entreprise arrive sur le marché en 1988, suivie en 1995 par Bouygues Telecom. Aucune autre arrivée n'est dès lors venue renforcer les rangs des « nouveaux entrants » du mobile, et les trois opérateurs se partagent actuellement l'ensemble du marché français[4]. Même si le dynamisme du secteur télécoms y est lié, toute la libéralisation ne tient pas au seul mobile.

1.1.2. Première étape avec la Loi de Réglementation de 1990

C'est le 29 décembre 1990 qu'intervient la véritable première loi d'organisation de la concurrence à l'échelle de l'ensemble du secteur. La LRT 90 (Loi de Réglementation des Télécommunications) annonce en effet qu'hormis le service de téléphonie vocale fixe ouvert au public et les infrastructures filaires qui le supportent, tout est ouvert à la concurrence (services de « call-back » et de reroutage, petites stations satellites...). Cette seule restriction est bien sûr de taille. La téléphonie vocale fixe représente en effet l'immense majorité de l'activité télécom. Pourtant, le marché du mobile, encore naissant, et celui de la

[3] cf en Annexes le document « Euro-privatisation » de l'IDATE qui fait le point sur le statut et la nature du capital d'opérateurs européens (y-compris hors Union Européenne)

[4] Notons au passage que ce n'est le cas qu'en métropole : les départements d'outre-mer ne se sont vu attribuer la possibilité de ne recevoir qu'un seul opérateur de téléphonie mobile.

transmission de données (fichiers, images...) s'avèrent voués à connaître une forte évolution.

La LRT 90, tout en protégeant encore beaucoup le monopole de France Telecom pour le filaire fixe, donne une impulsion réelle à la dérégulation en autorisant la création de réseaux physiques privés à usage interne entre entités constituées en « GFU » (Groupement Fermé d'Utilisateurs). La loi offre donc pour la première fois la possibilité de mettre en place des réseaux alternatifs à ceux de France Telecom. Cela concerne aussi bien les entreprises que les collectivités locales qui souhaitent instaurer un moyen de communication réservé à leur usage interne, capable de relier plusieurs de leurs sites distants. La différence est nette d'avec un système classique de standard interne à un même bâtiment. Si le vote de cette loi constitue une avancée visible en termes de dérégulation, sa mise en œuvre est plus « problématique » dans le sens où elle dépend de la définition de la nature exacte d'un GFU. La principale question est celle de la mise en évidence du caractère « préexistant » de l'intérêt commun du dit groupement.

Avec la LRT 90, le mouvement de dérégulation est explicitement engagé. Et cinq ans plus tard, le 13 juin 1995, les Ministres européens des télécommunications adoptent une Résolution fixant au 1er janvier 1998 la généralisation de la concurrence à tous les services (idée lancée depuis 1993). Elle reconnaît le principe d'un service universel de téléphonie et la possibilité d'établir des mécanismes de compensation financière entre les acteurs du marché au profit de l'opérateur qui en sera chargé.

Pendant cette période, le gouvernement français et l'ANVAR (Agence Nationale pour la Valorisation de la Recherche) s'engagent dans des actions susceptibles de préparer les acteurs du secteur à l'échéance de janvier 98 : sensibilisation et dynamisation. Ainsi, suivant les recommandations énoncées dans le rapport Théry (1994) (qui souligne notamment la « nécessité d'une stratégie ambitieuse » et la mobilisation de moyens adéquats pour le déploiement à grande échelle des réseaux de fibres optiques, la création de plates-formes pour l'expérimentation de services, le développement de logiciels et le test des marchés, et une promotion prioritaire des logiciels de services et de contenu), 1994 et 1996 verront le lancement de deux grands appels à propositions. Les projets retenus, tant de la première phase portant sur les contenus que de la seconde portant sur la technique, ont été labellisés « autoroutes de l'information ». Cette labellisation gouvernementale a fait

l'objet d'une loi (10 avril 1996) dite « loi sur les expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information ». Elle permet de déroger au monopole sur les infrastructures filaires ou sur le service téléphonique via les réseaux câblés.

1.1.3. Deuxième étape majeure avec la Loi de Réglementation de 1996

Parallèlement, deux autres lois d'importance ont été promulguées. Ces deux nouveaux textes, parus au Journal Officiel le 27 juillet 1996, énoncent les principes majeurs des modalités de la libéralisation de l'ensemble du secteur.

Ainsi, la loi n°96-659 du 26 juillet 1996, dite LRT 96, révise une nouvelle fois le Code des Postes et Télécommunications, tandis que la loi n°96-660, du 26 juillet également, s'intéresse au statut de l'entreprise nationale France Telecom et de son personnel. La LRT 96, promulguée environ un an et demi avant la date butoir, fixe clairement les moyens concrets de l'ouverture à la concurrence. Elle établit le nouveau cadre réglementaire (régime des licences, des redevances, l'interconnexion...) et revisite dans l'article L.35 la nature même du « service public des télécommunications ». Il est redéfini comme suit :

- Le service public des télécommunications est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et comprend le service universel (défini, fourni et financé dans les conditions fixées aux articles L. 35-1 à L. 35-4), les services obligatoires (article L. 35-5) et les missions d'intérêt général (article L. 35-6).
- Le service universel comprend un service téléphonique de qualité pour tous à un prix abordable ; un service de renseignement et un annuaire des abonnés (quel que soit l'opérateur) ; la desserte du territoire national en cabines téléphoniques publiques ; la prise en compte de la situation sociale et financière de l'abonné ; l'acheminement gratuit par tout opérateur des appels d'urgence. Confié à l'opérateur historique France Telecom, le service universel est néanmoins financé par tous les opérateurs présents sur le marché.
- Les services obligatoires comprennent une offre, sur l'ensemble du territoire, d'accès au réseau numérique à intégration de services, de liaisons louées, de commutation de données par paquets, de services avancés de téléphonie vocale et de service télex.
- Les missions d'intérêt général comprennent les domaines de responsabilité de l'Etat : défense, sécurité, recherche publique, enseignement supérieur.

De plus, l'article L. 35-7 prévoit qu'un rapport sur l'application de ce Chapitre soit remis par le Gouvernement au Parlement (après consultation publique et avis de l'ART et de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications), au moins une fois tous les quatre ans à compter de la date de publication de la loi. Le législateur se réserve ainsi la possibilité de tenir compte de l'évolution des technologies et services télécoms ainsi que des besoins de la société. Il s'agit ici de pouvoir inclure de nouveaux services dans le champ du service universel ou de réviser la liste des services obligatoires ou de leurs modalités d'exécution.

Ainsi, tandis que la question de la réalisation d'un seul et unique annuaire d'abonnés (quel que soit l'opérateur, c'est-à-dire y compris les nombreux clients du téléphone mobile) pose toujours problème, les inquiétudes qui pesaient avant l'ouverture totale à la concurrence sur le sort des cabines publiques se résorbe. Il y a seulement quatre ans, leur avenir était terriblement lié à celui des mobiles : si le taux d'équipement croît sensiblement et se « démocratise », quel besoin de cet équipement traditionnel ? Pourtant, et malgré un essor spectaculaire[5], le mobile est encore cher, surtout lorsqu'il s'agit d'appeler l'étranger. Avec les nouvelles pratiques des cartes prépayées (FNAC, Kertel...) et des abonnements à des opérateurs spécialisés (Onetel...), la cabine téléphonique peut peut-être devenir, contre toute attente, le nouveau lieu d'exercice de la concurrence, garantissant transparence (pas de facture à domicile) et intimité (hors du cadre familial).

Le décor est quasiment planté. Il ne reste plus, pour parfaire le dispositif, qu'à élaborer la structure qui régulera les futurs acteurs du marché. L'ART (Autorité de Régulation des Télécommunications) est ainsi créée le 1er janvier 1997, soit un an jour pour jour avant le coup d'envoi du nouveau mode de fonctionnement du secteur des télécoms.

De ce processus d'élaboration de la libéralisation découlent des résultats qui régissent maintenant le champ des télécoms. Quelles sont les nouvelles règles

[5] La croissance du marché de la téléphonie mobile est spectaculaire. On comptait en effet environ 5 millions d'abonnés fin 1997. Ce chiffre a doublé en un an avec un peu plus de 10 millions d'abonnés au premier janvier 1998. Les derniers chiffres de mars 2001 annoncent que plus d'un Français sur deux adhère au mobile avec plus de 30 millions d'abonnés.

de fonctionnement ? Quels sont les changements de pratique liés à l'abandon du monopole ?

1.2. Les nouvelles règles du jeu

Les nouvelles règles du jeu auxquelles l'ensemble des acteurs de ce secteur se trouvent soumis sont essentiellement établies par le chapitre II du titre I du livre II « Régime juridique » du code des postes et télécommunications, modifié par l'article 6 de la LRT 96[6]. Il énonce notamment les règles concernant spécifiquement les réseaux (section 1), les services (section 2), les quelques dispositions communes aux deux champs ainsi distingués (section 3), la question de l'interconnexion des réseaux (section 4) ou la numérotation (section 6). Par ailleurs, les modalités d'implantation physique des équipements sur le domaine public sont abordées dans l'article 11 de la loi, modifiant le chapitre premier du titre II du livre II du code.

Pour des raisons touchant à la recherche de la plus grande intelligibilité possible, nous aborderons ici ces différents points dans un ordre différent de celui du code ; des changements les plus « visibles » (y compris du grand public) aux modifications de pratiques les plus « spécialisées » en distinguant ce qui intéresse l'ensemble des acteurs et ce qui est spécifique à la sphère des collectivités locales.

1.2.1. Les changements de portée générale

- La numérotation -

La LRT 96, en modifiant l'article L. 34-10 du code des postes et télécommunications, annonce la réalisation d'un Plan national de numérotation. Confiée à l'Autorité de régulation, l'élaboration de ce plan doit comporter certaines précautions de façon à pouvoir garantir aux futurs utilisateurs un accès égal et simple aux différents réseaux et services. L'ART est donc en charge de déterminer et d'attribuer des « préfixes, numéros ou blocs de numéros » aux opérateurs, et ce « dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires ».

[6] cf l'intégralité du texte de loi en annexes.

Le « 0 » qui débute tous les numéros de téléphone de la nouvelle numérotation « géographique » à 5 zones, pourra être remplacé par un chiffre qui identifie l'opérateur choisi[7]. Ainsi, une entreprise pourra appeler via Omnicom en composant le 5, puis les 9 autres chiffres du numéro de son correspondant.

Par ailleurs, cette section énonce et organise l'idée de ce qui sera appelé la « portabilité du numéro ». Il s'agit de garantir une certaine stabilité dans le système et d'éviter que les individus ou entreprises ne soient contraints à changer de numéro s'ils veulent changer d'opérateur, ou de situation géographique. Des changements constants auraient en effet pu constituer un frein à la concurrence. La loi prévoit donc une mise en place progressive de ce principe, en différentes étapes. Ainsi, le 1er janvier 2001, tout utilisateur pourra, s'il en fait la demande, conserver son numéro s'il change d'opérateur (mais sans changer de zone géographique), et obtenir de son opérateur « principal » un numéro qui puisse lui permettre de changer d'implantation géographique sans changer de numéro.

- Les dispositions communes aux réseaux et services -

Parmi les multiples points qui constituent cette section, trois éléments ont une implication directement pratique. Tout d'abord, il est stipulé que les autorisations délivrées pour créer ou exploiter des réseaux ou pour fournir des services sont « liées à la personne de leur titulaire », donc en aucun cas cessibles à un tiers (Art. L. 34-6). Par ailleurs, ce même article stipule en alinéa trois que les refus d'autorisation doivent être motivés et notifiés aux intéressés.

Enfin, l'article L. 34-7 informe qu'il n'est pas besoin d'autorisation pour les infrastructures existantes établies sur le domaine public.

- L'autorisation d'établir et d'exploiter des réseaux de télécommunications -

Elle est accordée par le ministre chargé des télécommunications, sur avis de l'Autorité de régulation. Conformément au I de l'article L. 33-1, « cette autorisation ne peut être refusée que dans la mesure requise par la sauvegarde de l'ordre public ou des besoins de la défense ou de la sécurité publique, par les

[7] On note qu'il existe aussi des préfixes à plusieurs chiffres tel que pour OneTel (1638), Belgacom France (1659) ou Cable and Wireless (1629).

contraintes techniques inhérentes à la disponibilité des fréquences, ou lorsque le demandeur n'a pas la capacité technique ou financière de faire face durablement aux obligations résultant des conditions d'exercice de son activité, (...) » ou a déjà fait l'objet de sanctions. De plus, il est spécifié en IV du même article que le nombre des autorisations peut être limité en raison des contraintes liées à la disponibilité des fréquences, et ce, en dépit de la qualité des demandeurs.

L'établissement d'un cahier des charges par l'opérateur candidat permet l'examen de ces principes. Il est de nature extrêmement précise et se doit de suivre le canevas présenté dans ce même article qui comporte 18 points. Le document créé soulève ainsi des questions telles que :

- la nature, les caractéristiques, la zone de couverture et le calendrier de déploiement du réseau,
- les conditions de permanence, de qualité et de disponibilité du réseau (...),
- les normes et spécifications du réseau et des services,
- les obligations du titulaire au titre du service universel (L. 35-2 et L. 35-3) et des services obligatoires (L. 35-5),
- les conditions nécessaires pour assurer une concurrence loyale.

Une fois accordée, l'autorisation d'établir et d'exploiter des réseaux de télécommunications est acquise pour quinze ans. Elle peut toutefois être ramenée à une durée inférieure dans les cas de réseaux expérimentaux, de modification ou d'adaptation du contenu de l'autorisation ou lorsque le candidat en fait la demande.

La loi prévoit également les modalités de poursuite de l'activité. Deux ans au moins avant la date d'expiration de l'autorisation, le ministre en charge des télécoms devra notifier au titulaire les conditions de renouvellement ou les motifs de son refus. Ce n'est donc pas avant 2012 que se poseront ces questions, les premières demandes de « reconductions » ne devant pas intervenir avant 2014-2015.

Il faut souligner que seuls les opérateurs « autorisés au titre de l'article L. 33-1 et L. 33-2 » sont dit « détenteurs d'une licence ». Par ailleurs, l'autorisation d'établir et d'exploiter un réseau indépendant est réputée acquise à défaut d'une décision expresse dans les deux mois qui suivent la demande ; sauf dans

le cas de l'utilisation de fréquences allouées pour laquelle une décision expresse est nécessaire.

Pour résumer la situation, en mettant en évidence les libertés nouvelles et les activités soumises à autorisation, on aboutit au tableau suivant :

Degré de liberté	Nature de l'activité	Régime juridique
Liberté totale ; simple déclaration	Réseaux internes, cabines publiques installées hors de la voie publique, petits réseaux indépendants de proximité et installations radioélectriques de faible ampleur	L. 33-3
Autorisation par Décret	Réseaux indépendants non ouverts au public	L. 33-2
Autorisation par Décret	Réseaux ouverts au public	L. 33-1

Figure n°2 : Activités de télécommunications, des plus libéralisées aux plus encadrées.

- L'autorisation de fournir des services de télécommunications au public -

Ce second dispositif prévu par le législateur pour gérer l'entrée en concurrence des services de télécommunications est assez symétrique au premier ; symétrique, mais pas redondant.

Ainsi est-il précisé dès le quatrième alinéa de l'article L. 34-1 que « lorsque la fourniture du service suppose l'établissement d'un réseau ouvert au public, l'autorisation délivrée en application de l'article L. 33-1 autorise la fourniture du service ». L'autorisation de « service » n'est donc pas nécessaire en tant que telle, car automatiquement intégrée dans l'autorisation « réseau ». Les règles élaborées dans la section 2 du chapitre II de la LRT 96, même si ce n'est pas explicité, ne concernent donc que les services de télécommunications fournis sur des réseaux déjà existants.

L. 33-1 => autorisation automatique de services

mais

autorisations de services ≠> autorisation automatique de réseaux

Le premier point (Art. L. 34-1) porte sur le service téléphonique ouvert au public. Il précise que l'autorisation, elle aussi délivrée par le ministre en charge des télécommunications, est soumise à l'application des règles contenues dans un cahier des charges qui reprend globalement les principes de l'article L. 33-1 (y compris donc la question de la capacité de l'opérateur à fournir son service dans des conditions suffisamment pérennes et transparentes). Cet article intéresse principalement les projets de téléphonie sur le câble.

Quant à l'article L. 34-2, il porte sur la fourniture des autres services télécoms que le téléphone (transmission de données, accès internet,...). Il dit en substance que ces activités peuvent être librement exercées « sous réserve du respect des exigences essentielles et des prescriptions relatives à la défense et à la sécurité publique ». Toutefois, si ces services requièrent l'utilisation de la technologie hertzienne (ce qui est le cas de la messagerie-pager par exemple), une autorisation du ministre reste nécessaire (Art. L. 34-3). Tout ce qui touche à l'occupation des fréquences est en effet un domaine sensible car relatif à des ressources rares. Par ailleurs, une simple « déclaration » de l'activité est demandée lorsqu'il s'agit de l'utilisation des réseaux câblés.

Tout type de licences confondus, le nombre d'opérateurs autorisés est passé d'une vingtaine à la fin de la première année de libéralisation à plus d'une centaine début 2001[8] ; ce qui multiplie de fait le nombre d'interlocuteurs potentiels des collectivités locales.

- Les modalités de l'interconnexions des réseaux -

Le nouvel article L. 34-8 du code des postes et télécommunications stipule que les opérateurs de réseaux ouverts au public doivent accéder aux demandes d'interconnexion des titulaires d'une licence dite L. 33-1 ou L. 34-1, et ce, là encore, « dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires ». Tout refus doit être motivé. Il ne sera d'ailleurs pas possible de refuser si la demande est « raisonnable au regard, d'une part, des besoins du demandeur, d'autre part, des capacités de l'exploitant à la satisfaire ».

[8] cf la liste des opérateurs autorisés en Annexes.

L'accord d'interconnexion fait par ailleurs l'objet d'une convention de droit privé entre les deux protagonistes, portant conjointement sur les aspects techniques et financiers, et communiquée à l'autorité de régulation. Cette convention doit être conforme au décret d'application prévu en L. 34-8-I alinéa 5, paru le 3 mars 1997. Le cas échéant, l'ART est alors en capacité d'intervenir, après avis du Conseil de la concurrence, si elle le juge indispensable à la garantie de l'égalité des conditions de traitement.

Le montant des tarifs d'interconnexion doit rémunérer l'usage effectif du réseau de transport et de desserte en reflétant les coûts réels correspondants.

1.2.2. Les changements affectant directement les collectivités locales

- Droits de passage et servitudes -

L'article L. 45-1 du code des postes et télécommunications régit les modalités d'implantation des nouveaux réseaux. Il prévoit en effet que « les opérateurs titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 33-1 bénéficient d'un droit de passage sur le domaine public routier et de servitudes sur les propriétés privées (...) ».

L'accès au domaine public routier est régi par deux principales règles. Tout d'abord, les travaux d'installation et d'entretien doivent être réalisés dans le cadre des règles du code de la voirie routière (Art. L. 46). De plus, cette occupation doit faire l'objet d'une permission de voirie « délivrée par l'autorité compétente » (Art. L. 47). Il s'agit du préfet pour les routes nationales et les autoroutes non concédées, des sociétés concessionnaires pour les autoroutes concédées, du président du Conseil Général pour les départementales et du maire ou, le cas échéant, du président du syndicat intercommunal en charge de la voirie urbaine, pour les routes communales.

Ces autorités ne peuvent guère faire obstacle au droit de passage d'un opérateur autorisé, dès lors que la demande est en accord avec « le respect des exigences essentielles », c'est-à-dire en l'occurrence, la compatibilité avec la destination du domaine public routier, l'intégrité des ouvrages et la sécurité des utilisateurs. Ces questions sont soulevées lors de l'examen du dossier technique très complet remis par l'opérateur au moment de la demande.

Si au cours de son instruction l'autorité compétente constate que le droit de passage requis peut être satisfait par l'utilisation d'installations existantes, elle est autorisée à « inviter les parties concernées à se rapprocher en vue d'une utilisation partagée des installations en cause ». Mais inviter n'est pas contraindre.

L'obtention d'une permission de voirie pour occupation du domaine public routier par des réseaux de télécommunications ne peut en aucun cas donner lieu à une rémunération liée à l'exploitation commerciale des réseaux (pourcentage sur le trafic, ou tout autre type d'arrangement). Par contre, elle impose le versement d'une redevance à la collectivité concernée (alinéa 4 de l'article L. 47). Le décret en Conseil d'Etat du 30 mai 1997 en précise les modalités d'application et indique notamment le montant maximum de la redevance. Il dépend de la technologie utilisée : filaire ou radio-électrique.

Dans le cas de l'utilisation du sous-sol, le montant varie selon le type de voirie concerné. Ainsi, les gestionnaires d'autoroutes se voient attribuer la somme maximale de 10 000 F par kilomètre de canalisation ou câble enterré et par an (20 000 F lorsqu'il s'agit d'autoroutes de montagne). Tandis que les gestionnaires de routes nationales, départementales et communales, perçoivent au plus la somme toute différente de 150 F par kilomètre linéaire, par artère et par an. Une artère est, dans le cas d'une utilisation du sous-sol, une gaine de protection contenant ou non des câbles ou un câble en pleine terre, ou bien l'ensemble des câbles tirés entre deux supports.

D'autre part, dans le cas de l'implantation d'un réseau radio-électrique, la règle distingue les stations selon leur hauteur. Au delà de 12 mètres, la redevance s'élève à 1 000 F pour les antennes et 2 000 F pour les pylônes. En deçà de 12 mètres, et pour toutes les autres installations non spécifiées par le décret, le montant maximal est de 100 F par mètre carré d'emprise au sol. Il faut souligner que ces dernières dispositions ne concernent que les équipements liés aux réseaux hertzien, et aucunement les supports des installations aériennes (poteaux) ou souterraines (chambres de tirage).

Outre un droit de passage fort bien défini, les opérateurs qui souhaitent créer de nouveaux réseaux bénéficient d'un droit de servitude sur les propriétés privées. Il est réel mais relativement limité (Art. L. 48). Il concerne les parties communes des immeubles collectifs et des lotissements, ainsi que les sols et

sous-sol des propriétés non bâties. De plus, il est précisé alinéa 4 que l'installation de ces ouvrages ne peut faire obstacle au droit des propriétaires ou co-propriétaires de démolir, réparer, modifier ou clore leur propriété. Cependant, il leur est demandé de prévenir l'opérateur bénéficiaire de la servitude avant d'engager tous travaux susceptibles d'affecter les installations, et ce au moins trois mois à l'avance.

Quant à l'accès au domaine public non routier, il s'effectue par le biais d'une convention établie (dans des conditions transparentes et non discriminatoires) et signée par l'opérateur « autorisé » qui en fait la demande et les autorités concessionnaires ou gestionnaires du dit domaine (toits de bâtiments municipaux, parcs et jardins...). Ces conventions ainsi établies ne peuvent, elles non plus, donner lieu à des relations d'ordre commercial avec l'opérateur, mais peuvent occasionner le versement de redevances dont le montant doit respecter le « principe d'égalité entre les opérateurs ». Elles doivent être « raisonnables et proportionnées à l'usage du domaine ». Dans ce cas, aucun autre texte ne vient encadrer cette démarche. Il s'agit là d'une question entièrement livrée à la négociation entre les différents protagonistes.

- L'obligation de marchés publics -

Comme toute activité concurrentielle, les télécommunications deviennent *de facto* avec la LRT 96 soumises au code des marchés publics dès lors que l'offre s'adresse à une personne morale de droit public (ministère, administration publique, collectivité locale ou groupement de collectivités locales). L'obligation de mise en concurrence s'applique donc à la fois aux services de télécoms, à l'acquisition d'équipements terminaux et à la mise en œuvre d'une infrastructure.

Quelles conséquences cela engendre-t-il pour les collectivités locales ? En quoi ce nouveau champ à introduire dans les procédures de marchés publics locaux pèse-t-il sur elles ? Dans un de ces dossiers thématiques, l'Observatoire des Télécommunications dans la Ville (OTV)[9], souligne le fait que cette nouvelle obligation peut représenter une contrainte : « En effet, la complexité d'un domaine en rapide évolution, l'absence d'équipe spécialisée et de gestion spécifique des télécommunications au sein de la collectivité (qui se traduit entre autres, par une méconnaissance des flux de communication, faute d'analyse de

[9] Dont il sera question infra.

trafic) constituent autant d'obstacles au traitement efficace des dossiers »[10], avant de souligner qu'il s'agit également d'une excellente opportunité de remise à plat de la fonction « télécom » au sein des collectivités. C'est en effet à travers l'obligation d'une définition précise de leurs demandes auprès des opérateurs que les collectivités peuvent accéder à une des faces cachées de leur gestion interne.

On distingue ainsi, selon les objets, trois marchés publics de télécommunications :

- le marché des services, qui porte sur les prestations que sont la téléphonie fixe (locale et longue distance), la téléphonie mobile, la maintenance d'installation (d'un autocommutateur par exemple), les liaisons louées, l'accès à Internet,
- le marché des travaux publics, qui concerne la création d'infrastructures de réseaux tant au niveau du génie civil que de la pose de câbles,
- le marché de fournitures, qui touche à l'achat d'équipements télécoms tels que les autocommutateurs ou les éléments d'activations.

Etant donné le savoir-faire local détenu par les collectivités au niveau des travaux et des achats publics, il est clair que la réelle nouveauté et le réel créneau d'apprentissage se situent sur la frange des services de télécoms. Ainsi, outre les « seuils » habituels en termes de marchés publics, il est également question ici « d'opérations » et « d'allotissements ».

Il existe différents seuils de mise en concurrence qui engagent les dispositions suivantes : la mise en concurrence est obligatoire à partir d'une opération de 300 000 FTTC et requiert de surcroît des formalités de publicité européenne lorsque le montant dépasse 1 300 000 FTTC[11], à l'exception des services de téléphonie vocale, de télex, de radiomessagerie, de téléphonie mobile et de communication par satellite (qui n'étaient pas encore ouverts à la concurrence au moment de la publication de la directive communautaire n°92/50 qui est encore en application), ce qui ne devrait probablement perdurer que peu de temps encore. Pour un montant inférieur à 300 000 FTTC, la procédure de marché public n'est pas obligatoire. Pourtant, la réalisation d'un cahier des charges précis est

[10] cf http://www.telecomville.org/obs/inf727a.html

[11] Ce chiffre concerne les seules collectivités locales. Il est de 900 000 FTTC pour l'Etat et ses administrations.

néanmoins recommandé. Les seuils de marchés ont également des conséquences sur le lieu de publication des appels d'offre par les collectivités locales, du simple journal d'annonces légales agréé au Journal Officiel des Communautés Européennes (JOCE) en passant par le Bulletin Officiel des Annonces et Marchés Publics (BOAMP).

Une opération est l'ensemble des prestations nécessaires à la réalisation d'un projet. Elle ne peut, au regard de la loi, être découpée en différents marchés publics. La définition de cette notion cherche à supprimer la possibilité d'un fractionnement abusif des sommes en jeu réalisé afin de contourner l'obligation de mise en concurrence.

Une opération peut en revanche être subdivisée en différents lots. Cette mesure permet d'ajuster au plus près la demande de la collectivité aux possibilités offertes par la concurrence sur des segments de marchés (et d'intéresser ainsi quelques opérateurs de niches). Ainsi, il n'est pas rare de voir un allotissement constitué d'un lot pour les communications locales, d'un autre pour les communications longue distance (nationales et/ou internationales), d'un lot pour le mobile, d'un lot pour les liaisons louées et d'encore un autre pour Internet.

La collectivité doit en outre accompagner la consultation des opérateurs d'un dossier comprenant le cahier des charges administratives particulières (CCAP) et le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) ainsi que le règlement de la consultation et avoir prévu les critères de fonctionnement de sa demande (facturation, clauses financières et pénalités).

Pour les collectivités, l'arrivée des télécommunications dans un régime concurrentiel constitue une nouvelle donne particulièrement bouleversante si l'on en croit les commentaires de l'OTV : « les télécommunications, domaine complexe et à forte technicité mais qui fut pendant longtemps relativement stable, est soumis depuis peu à la turbulence venue de technologies de l'information (Internet et tout ce qui tourne autour du protocole IP) qui lui impose [à la collectivité locale] un rythme d'innovation particulièrement rapide. Il est dès lors difficile, surtout pour de non spécialistes, de trouver ses repères lorsque l'horizon visible ne dépasse guère l'année. Les collectivités locales ont été habituées à un opérateur unique, en charge d'une mission de service public ; elles sont désormais, de par la loi, confrontées à plusieurs opérateurs obéissant

à une logique privée ». L'OTV souligne un déficit particulièrement aigu de compétences en la matière dès que l'on sort des très grandes agglomérations qui se sont dotées de nouveaux moyens internes.

2. LA MULTIPLICATION DES ACTEURS

2.1. Le nouveau noyau dur du système

L'organisation française du secteur des télécommunications, auparavant relativement simple, s'avère aujourd'hui plus complexe. Il faut en effet désormais compter avec une multiplication du nombre d'acteurs impliqués, aux relations nombreuses et diverses. Si l'on veut bien se livrer à la construction d'un rapide schéma Avant / Après, on arrive au diagramme suivant :

Avant, les télécommunications en France se résumaient à la Direction Générale des Postes et Télécommunications (DGPT), qui rendait ses services sur le territoire, et au Centre National d'Etude en Télécommunications (CNET). Cette description offre un schéma extrêmement simplifié et omet volontairement toute l'organisation industrielle de ce secteur et les relations entre les instances publiques et les entreprises parties prenantes décrites et analysées dans l'ouvrage de Elie Cohen, « Le Colbertisme High-Tech » (1992). Pourtant, nous avons bien la vision d'un système composé de deux principales instances qui est progressivement passé à un système plus nébuleux, bouillonnant, et en mutation rapide. Le premier pas de cette évolution peut être vu en la séparation des branches postes et télécoms de la DGPT et l'adoption en 1988 d'un nouveau nom pour ce service public : France Telecom.

Mais la complexité naît en réalité davantage du mouvement de dérégulation du secteur, qui commence dès 1987 avec l'ouverture à la concurrence de la téléphonie mobile et l'arrivée de SFR dans l'arène.

Le noyau dur se compose désormais de France Telecom, «opérateur historique» (selon sa nouvelle dénomination), des opérateurs «nouveaux entrants» ou «alternatifs» et d'une Autorité de régulation (inhérente à un fonctionnement «dérégulé» !).

2.1.1. l'organisation de la concurrence

Déjà présents sur le marché français des télécommunications sur les sections ouvertes à la concurrence -comme CEGETEL (via SFR) ou le groupe Bouygues-, ou totalement « nouvel entrant » -comme « Completel »-, les opérateurs alternatifs à France Telecom se saisissent désormais des nouvelles opportunités qui leur sont offertes et pénètrent la sphère de la téléphonie fixe. Communications longues distances des entreprises et des résidentiels mais aussi boucles locales sont leurs principales cibles.

Ils se sont regroupés au sein d'une association, l'AFOPT (Association Française des Opérateurs Privés en Télécommunications)[12], créée en avril 1996. A l'origine, seuls les opérateurs privés de réseaux de téléphonie mobile (SFR et Bouygues) et de radiomessagerie (Tam-Tam et Kobby) répondaient au critère d'opérateurs « alternatifs ». Mais avec la mise en œuvre progressive de la concurrence, d'autres sociétés sont apparues en France. Parmi les premiers membres de l'AFOPT, on compte les entreprises suivantes : 9 Telecom, Bouygues Telecom, le groupe Cegetel (dont SFR), GTS Omnicom, COLT Télécommunications France, Completel, Médiaréseaux, LD COM. Pour mieux tenir compte de ces évolutions, l'association a modifié ses statuts et renouvelé son Bureau en juillet 2000.

Avec cette structure, les opérateurs alternatifs souhaitent que les intérêts communs des opérateurs privés soient représentés. Ils ont en outre deux principaux objectifs. Le premier est de pouvoir participer aux réflexions réglementaires et économiques et d'infléchir la mise en place des nouvelles règles de fonctionnement. Cet intérêt, bien que particulièrement vif alors que le marché était sur le point d'être ouvert à la concurrence (lobbying au niveau européen et auprès de l'ART), se poursuit actuellement avec l'approfondissement du processus (dégroupage, boucle locale radio, UMTS...).

Par ailleurs, ils souhaitent instaurer un dialogue durable avec les collectivités locales en les tenant informées régulièrement sur deux principaux points[13] : les conséquences de l'ouverture à la concurrence des télécommunications et les

[12] http://www.afopt.asso.fr

[13] Source : plaquette de présentation de l'AFOPT disponible au siège de l'association : Tour Esplanade, 1, place Carpeaux, 92 915 Paris La Défense.

opportunités que la concurrence leur offrira pour leur usage propre, pour leurs administrés et pour les entreprises établies sur leur territoire.

Cette mutualisation des moyens et des ressources entre opérateurs concurrents est le résultat de la volonté de partager les budgets d'études et d'actions de relations publiques sur des sujets d'intérêts communs. Elle vise à l'instauration d'un « code de bonne conduite » entre opérateurs nouveaux entrants et collectivités locales.

2.1.2. la riposte de l'opérateur historique

Forte d'une image de « partenaire naturel », France Telecom se doit pourtant de développer de nouvelles formes de relations avec les collectivités locales pour résister aux assauts de la concurrence.

L'Observatoire des Télécommunications dans la Ville (OTV), créé en janvier 1991, contribue à instaurer des partenariats et à guider et soutenir les collectivités locales qui le souhaitent dans leur projet de télécommunications. L'une des principales prérogatives de cette organisation (au statut longtemps flou et ambigu mais qui s'est réorganisée sous forme d'une association plus indépendante de France Telecom) est la diffusion et le partage des expériences innovantes. Elle y consacre des publications (rapports, journal de l'observatoire avec une version spécifique aux communes rurales) et l'organisation de rencontres annuelles, dont les actes constituent depuis dix ans la mémoire et la marque de l'évolution des actions locales.

Avec la création en février 1996, au sein même de la branche Entreprises, de la Délégation aux Collectivités Locales (DCL), France Telecom met également en place un appareil de riposte persuasif. La DCL a eu pour mission première de spécifier la réalité du fonctionnement d'une collectivité locale (annualité du budget, pilotage par un groupe d'élus, multiplicité des structures de gestion intercommunale ou intervenant sur le même territoire...). Et dès fin 1997, une nouvelle offre, "Sm@rt Espace", vient renforcer le dispositif.

Il s'agit d'un partenariat entre une collectivité (région, département, ville, structure intercommunale), l'entreprise France Telecom et des acteurs locaux pour le développement des téléactivités. Sm@rt Espace propose les axes de développement suivants :

- Téléactivités au service des entreprises : téléservices, télétravail, commerce électronique, centres de ressources, centres d'appels,...
- Téléactivités au service du citoyen : cyberadministration, téléinformation culturelle ou touristique, télésécurité, accès aux NTIC,...
- Téléactivités pour l'enseignement et la formation : accès à Internet, visio-enseignement, programmes de formation on-line ou off-line,...
- Téléactivités au service de la santé : réseaux d'experts, messagerie médicale, télédiagnostic, télémédecine de proximité,...

Le principal intérêt et la grande originalité de cette offre résident en la création d'un label donnant accès à toutes les fonctions d'accompagnement, de mise en œuvre et de suivi des projets. Pour une collectivité locale, insérer son projet lié aux télécoms dans Sm@rt Espace, c'est aussi créer l'opportunité de bénéficier d'un "effet réseau". France Télécom s'engage en effet à faciliter les échanges entre les différentes plates-formes de téléactivités et à favoriser le partage d'expériences.

Reste à France Télécom à gérer la coordination de ses deux structures dévolues au local qui, avec leurs objectifs et leurs logiques propres, tendent partiellement à devenir redondantes.

2.1.3. un nouvel acteur : le régulateur

L'Autorité de régulation des télécommunications[14] (ART) a donc été créée le 1er janvier 1997, soit un an jour pour jour avant la date prévue de l'ouverture complète du secteur à la concurrence. Elle est composée d'un collège de cinq membres et de services placés sous la responsabilité d'un directeur général.

Le Collège définit les grandes orientations, adopte les avis et décisions qui affairent à la mission de l'ART. Le Président de la République nomme trois des membres, le Sénat et l'Assemblée Nationale en nomment chacun un. La première réunion du Collège le 7 janvier 1997 a vu procéder à la fixation par tirage au sort de la durée des mandats : 2, 4 ou 6 ans. Ce dispositif vise à garantir l'indépendance de l'Autorité. De plus, ses membres ne sont ni révocables, ni renouvelables.

[14] http:///www.art-telecom.fr

Sous l'égide d'un directeur général, cinq services :

- le service Licences et Interconnexions est chargé de l'instruction des licences, du suivi des cahiers des charges imputés aux opérateurs et de la préparation des questions liées à l'interconnexion, à l'accès aux réseaux, à l'attribution des fréquences.
- le service Economie et Concurrence élabore la politique de régulation des tarifs d'interconnexion. Il contrôle les obligations de service universel, conduit des audits et enquêtes sur son coût et définit les modalités de compensation.
- le Service Technique est responsable de la numérotation (sur la portabilité du numéro notamment). Il délivre des attestations de conformité et participe à l'analyse prospective des nouveaux services et nouvelles technologies.
- le Service International est chargé de la coopération réglementaire. Il conduit l'analyse prospective et stratégique du mouvement international de déréglementation.
- le Secrétariat général veille au bon fonctionnement de l'ART (ressources humaines, comptabilité, documentation).

Les missions de l'ART concernent le fonctionnement du marché et le contrôle de la concurrence. Elle a un pouvoir d'avis (et non de décision, en ce qui concerne la délivrance des licences d'opérateurs notamment) et de sanction (amendes ou saisie du Conseil de la Concurrence). Par ses avis, elle contribue à l'élaboration de lignes de conduites à tenir par les opérateurs, mais aussi par les collectivités. Elle alloue également les ressources rares (fréquences et numéros) et autorise les réseaux indépendants.

Elle est donc principalement attendue pour régler litiges et contentieux là où la concurrence fait rage. Mais son intervention est également réclamée pour favoriser l'éclosion d'une sorte de "concurrence minimum" là où elle n'est guère acquise[15].

[15] Attitude réclamée notamment par Bernard Devallois, Président du Comité Acticiel, ancien Vice-Président du Conseil Régional du Limousin, lors du colloque *Télécommunications et Aménagement du territoire* organisé par l'ENST (Ecole Nationale Supérieure de Télécommunications) pour son vingtième anniversaire. Brest, les 21 et 22 avril 1998.

2.2. Le "reste du monde"

L'ouverture à la concurrence a profondément modifié le panorama des professionnels et des institutions impliqués dans le champ des télécommunications. On le voit en ce qui concerne le noyau dur des opérateurs et du régulateur. Mais ce n'est pas tout. La dérégulation produit d'autres retentissements et touche des acteurs nouveaux, nouvellement concernés ou jouissant d'une légitimité nouvelle.

2.2.1. le niveau national

Le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie conserve des prérogatives fortes en matière de télécommunications. Il en demeure le premier décideur. C'est ce Ministère, en effet, qui délivre les licences des opérateurs (sur avis de l'ART).

Le Secrétariat d'Etat à l'Industrie s'instaure d'ailleurs en « grand animateur » et organise notamment des sessions d'information destinées à un assez large public (opérateurs, consultants, chercheurs, industriels). De nombreuses réunions ont déjà eu lieu, sur des thèmes variés tels que les contenus de l'accord "télécommunications de base" à l'OMC (Organistion Mondiale du Commerce), la genèse de la norme européenne de troisième génération de télécommunications mobiles (l'UMTS), la boucle locale radio, les constellations de satellites multimédia, les stratégies gouvernementales pour l'entrée dans la société de l'information. Tous les comptes-rendus des séances sont, ou ont été, disponibles sur le site web du Secrétariat d'Etat.

L'implication de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) en matière de télécommunications, si elle n'est pas récente, prend dans le nouveau contexte une dimension plus appuyée. Elle contribue aussi bien à encourager les initiatives publiques locales qu'à aider directement les entreprises qui souhaitent se lancer dans les téléactivités ou le commerce électronique. Ses outils principaux sont les appels d'offres (mise en réseau des bibliothèques.....) et la négociation des contrats de Plan et la mise en œuvre de différents schémas de services collectifs.

Emanation plus ou moins directe de la DATAR, on note également la naissance de la MITIC (Mission Interministérielle aux Technologies de l'Information et de

la Communication), placée sous la responsabilité du Premier ministre, et confiée à Jean-Pierre Dardayrol, ingénieur général des télécommunications. Elle a pour objet le soutien technique au développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration. Son rôle est d'animer, de soutenir et d'évaluer les actions menées dans ce domaine par les services et les établissements publics de l'Etat. Elle est vouée à travailler en étroite collaboration avec la toute nouvelle DIRE (Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat), créée auprès de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique du Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

Mais la véritable force de la présence de l'échelon national en matière de NTIC se situe dans une opération transversale et d'envergure. Le gouvernement a en effet initié le 25 août 1997, lors de l'Université d'été de la Communication d'Hourtin[16], un « Programme d'Action Gouvernemental pour la Société de l'Information » (PAGSI) où, selon les termes de Lionel Jospin : « il ne s'agit pas de se substituer aux acteurs en présence (les entreprises, les collectivités locales, les associations, chacun des Français), mais de donner à chaque initiative le cadre indispensable de son succès » (Premier Ministre, 1999 : 2). Cette démarche interministérielle est celle de la préparation de la loi sur la société de l'information.

2.2.2. *Le niveau européen*

Outre les programmes inscrits dans les fonds structurels du type ESPRIT, SPRINT, ORA..., où la DG XVI (Politiques régionales de cohésion) et la DG XIII (Télécommunication, marché de l'information et valorisation de la recherche) sont impliquées, la Commission européenne mène différentes actions allant dans le sens d'une large sensibilisation à la Société de l'Information. Mettant en avant l'importance que prend l'information dans l'économie, elle contribue au lancement et au suivi de projets (plus ou moins) innovants dans le domaine du développement rural ou du développement économique des zones urbaines.

A souligner, le programme piloté par la DG XII (Sciences, Recherche et développement), "TEN (Trans-European Networks) - Telecom", qui loin de mobiliser le plus de ressources financières s'attache néanmoins à renforcer

[16] Cf le discours d'Hourtin en Annexes.

l'animation locale et européenne en la matière. Les orientations de TEN-Telecom poursuivent les objectifs suivants[17] :

- faciliter la transition vers la société de l'information,
- améliorer la compétitivité des entreprises européennes et renforcer le marché intérieur,
- renforcer la cohésion économique et sociale,
- faire émerger de nouvelles activités débouchant sur la création d'emplois.

TEN-Telecom vise la stimulation, l'expérimentation et le déploiement de ces nouvelles activités.

De plus, il convient de noter que le 5ème PCRD dote le volet « Société de l'information conviviale » de 4 milliards d'ECU sur 4 ans, tandis qu'un autre volet s'intéresse aux « nouvelles méthodes de travail » (dont le commerce électronique).

2.2.3. *Les satellites*

- les bureaux d'études et de conseil-

Le rôle joué par les bureaux d'études et sociétés de conseil est très important dans le contexte actuel. Ils apportent analyses, éclairages et orientations à des collectivités le plus souvent dépourvues et désorientées. Ils sont détenteurs d'une capacité d'expertise, certains parlent même en la matière « d'assistance à maîtrise d'ouvrage ».

Avec l'ouverture à la concurrence, il est légitime de penser qu'ils se sont multipliés devant la manne que représente le local. Il faudra pourtant se contenter de cette simple intuition car la recherche systématique des bureaux d'études et de conseil récemment créés et œuvrant sur les télécommunications et les collectivités locales s'est révélée infructueuse. Les télécoms ne sont bien souvent pas l'activité principale ou première de ces bureaux qui sont généralement enregistrés sous les rubriques « informatique » ou « conseil en organisation ». Par cette méthode d'investigation, le tri s'avère impossible.

[17] Source :(http//:www/ispo.be) ; « ispo » pour Information Society Programm Office.

Il n'en demeure pas moins que cette piste est intéressante, et nous avons envisagé de l'aborder par une autre approche : en partant du terrain et en nous appuyant sur les indications fournies par les collectivités locales elles-mêmes. A noter toutefois, et pour exemple, quelques entités bien implantées et très présentes auprès des collectivités locales : ICARE, EUTELIS, Le Comptoir des Signaux, TACTIS.

- les associations d'élus locaux-

De nombreuses associations d'élus locaux se penchent désormais sur la question des télécoms. Que ce soit comme à l'AVICAM (Association des Villes Câblées et Multimedia) dans le but de valoriser un équipement préexistant (le câble) ou à l'AMGVF (Association des Maires des Grandes Villes de France) pour contribuer au partage de connaissances, à la sensibilisation des élus aux enjeux liés aux télécoms ou pour favoriser l'émergence d'une ligne de conduite à tenir face aux opérateurs, la mobilisation gagne la sphère politique locale. Pour preuve, le succès grandissant et la présence renforcée des représentants de collectivités locales[18] lors des dernières éditions des journées 'Multimedia Villes' à Reims et à Lyon.

D'autres associations sont également parties prenantes, et l'on peut citer à titre d'exemple l'Association des Villes numériques et la Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM), qui, avec la participation de l'OTV, a publié en janvier 98, soulignant la libéralisation du marché, un guide sur l'usage et l'intérêt d'Internet[19].

Les travaux de ces différents groupes et associations, souvent en cours de réalisation, ne sont guère disponibles. Et les relations entre associations et le lobby des opérateurs restent assez discrètes.

[18] Remarque de Robert Abramowicz, Chargé de Mission à l'AMGVF, lors d'une journée d'étude de l'Institut d'Economie Urbaine.

[19] *Internet-Intranet, Clés pour les collectivités locales,* FMVM et OTV, « Repères Municipaux », janvier 1998.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Le nouveau paysage des télécommunications, qui s'est constitué à la charnière des années 80-90, se déploie dans sa nouvelle configuration depuis le 1er janvier 1998. Les nouvelles règles du jeu décidées et mises en œuvre constituent tout à la fois un bouleversement important, une complexification officielle du jeu des télécoms (qui passe par la multiplication progressive mais avérée des opérateurs sur le sol français), mais également une certaine clarification du fonctionnement du secteur qui n'obéit plus aux seuls enjeux de la DGT et de France Telecom.

L'opérateur historique, suivant la philosophie même de la libéralisation, et même si la mission de service public lui a été confiée, est amené à intégrer ces nouvelles modalités (jusqu'au paiement de redevances d'occupation du domaine public alors qu'il était occupant de droit jusqu'au 1er janvier 1998).

Cette configuration nouvelle ouvre également une brèche dans les deux sphères télécoms et locale jusque là relativement étanches l'une à l'autre. La libéralisation du secteur des télécoms semble constituer une occasion d'entrée en scène des pouvoirs locaux dans un nouveau champ sectoriel.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Jusqu'à la première moitié des années 80, le fonctionnement des télécommunications peut être qualifié de relativement stable et étranger à la sphère des pouvoirs locaux. On a vu en effet que l'idée de la création d'un grand réseau de vidéocommunication national présidait à l'origine de la politique du câble établie (en 1982), alors qu'elle était placée sous l'initiative des collectivités locales (début de décentralisation oblige).

Le mouvement progressif de libéralisation que connaît ce secteur depuis le début de la décennie 90, au-delà d'un bouleversement important en terme de marché, introduit de fait une complexité de l'environnement télécom : apparition des opérateurs alternatifs à France Telecom et mise en œuvre de stratégies aussi offensives que peu transparentes, organisation d'une certaine forme de résistance de l'opérateur historique, mise en place des modalités d'autorisation et de contrôle et avènement de l'Autorité de régulation des télécommunications...

L'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications change donc considérablement la donne, y compris dans le domaine des collectivités locales dont on pressent qu'elles vont avoir un rôle important à jouer, a minima dans le domaine de la gestion de la multiplication du nombre de réseaux, sans trop savoir lequel.

DEUXIÈME PARTIE

Deux modèles d'implication locale dans les télécommunications

INTRODUCTION DE LA DEUXIÈME PARTIE

La libéralisation du secteur des télécommunications constitue un des bouleversements majeurs du tournant des décennies 80-90. Mais il ne s'agit pas uniquement d'aspects purement commerciaux ou financiers. Les implications sont beaucoup plus nombreuses et profondes, touchant également aux rôles des acteurs présents sur ce secteur et en en intégrant d'autres. Ainsi, de par la loi, une certaine dose de local est introduite de fait dans les télécoms tandis que le local doit désormais prendre en compte dans sa gestion le secteur des télécommunications ; ce qui n'est notamment pas le cas de l'ouverture à la concurrence du secteur aérien par exemple qui ne touche que peu le domaine des collectivités locales.

Quelle en est la traduction locale ? Comment les pouvoirs locaux sont-ils impliqués ? Comment le mélange télécom/local s'effectue-t-il ? Doit-on parler de mélange ou de cohabitation ? Bref, comment la rencontre des télécommunications et des collectivités locales s'effectue-t-elle ?

Il est relativement aisé d'imaginer un premier mouvement dans lequel les collectivités sont sollicitées par les opérateurs. C'est en effet ce que nous annoncent les derniers textes législatifs en vigueur, sur la question de l'implantation des infrastructures nouvelles. Mais il semblerait que la question ne s'arrête pas là si l'on en croit la presse où les récits des initiatives prises par des collectivités locales en matière de télécommunications s'additionnent : accès publics à internet ici, politique offensive de mise en œuvre de centres d'appels là, ou encore création d'infrastructures publiques locales de télécommunications, la liste n'est pas exhaustive.

Ainsi, un second mouvement, parallèle au premier, est en train de voir le jour. C'est la piste de ces deux modèles d'implication locale que nous allons suivre au cours de cette deuxième partie, selon une approche en miroir : « la ville saisie par les télécommunications » (chapitre 3) et « les télécommunications saisies par la ville » (chapitre 4).

Chapitre 3

La ville saisie par les télécommunications

INTRODUCTION DU CHAPITRE 3 90

1. UNE COUR EMPRESSÉE AU LOCAL, DÉRÉGULATION OBLIGE 91

1.1. De vifs enjeux 91
1.1.1. Les spécificités du marché 91
1.1.2. Les spécificités du service télécom 95
1.2. Un passage à l'acte 97
1.2.1. L'énoncé d'un projet d'avenir 97
1.2.2. Des opérations de séduction 105

2. UN ACCORD TRÈS CONTRAINT 108

2.1. Des obligations précises, des conséquences concrètes 109
2.1.1. Les collectivités comme gestionnaires de voirie 109
2.1.2. les devoirs des opérateurs 110
2.2. Le « choc culturel » d'une implication de fait 111
2.2.1. Une lecture difficile 111
2.2.2. L'inconfort des imprécisions 113

3. LILLE-METROPOLE : L'EXEMPLE DE L'APPROPRIATION LOCALE D'UNE COMPETENCE NOUVELLE 116

3.1. Une pratique nouvelle à mettre en place 116
3.1.1. Le contenu 117
3.1.2. Les motifs 118
3.2. Une pratique maîtrisée mais délicate 121
3.2.1. Agir malgré tout 121
3.2.2. Des problèmes de fond 123

CONCLUSION DU CHAPITRE 3 126

INTRODUCTION DU CHAPITRE 3

Les textes mêmes de l'ouverture à la concurrence projettent les sphères des télécommunications et des pouvoirs locaux à la rencontre l'une de l'autre. Mais le mouvement n'est pas symétrique. Ici, on assiste en quelque sorte à un « mariage sous contraintes » où la ville est saisie par les télécommunications.

Et même si ce thème n'est pas parmi ceux qui dominent les colonnes des journaux (on y parle plus volontiers des fusions et acquisitions ou des évolutions technologiques), la scène qui se joue dans les coulisses des collectivités locales, et particulièrement des communes, n'est pas sans intérêt. « Les opérateurs débarquent », et avec eux une batterie de changements qui résultent de l'implication de fait de l'espace local dans la gestion des télécoms. L'arrivée des opérateurs alternatifs dans le paysage communal provoque une sorte de « choc culturel ».

Quelle est l'attitude de ces opérateurs ? De quelle façon les collectivités sont-elles sollicitées ? Comment réagissent-elles ? Quels sont les conséquences de ces changements ? Telles sont les thématiques abordées dans ce chapitre. Mais cette investigation touche à des sujets sensibles et il n'est pas toujours aisé d'accéder à l'information : où passent les infrastructures ? Qui sont les opérateurs présents sur le secteur ? Quelle est leur stratégie, leur cible de clientèle ?

L'ouverture à la concurrence a son corollaire. La discrétion est de rigueur dès que l'on aborde la question du cœur du système : les réseaux. Ils sont pourtant au centre du sujet qui nous préoccupe. Toutefois, nous allons nous attacher ici à montrer pourquoi et comment les opérateurs s'intéressent au local, au-delà du simple aspect légal ; à analyser la manière dont les collectivités locales doivent

répondre à cette attente ; et à illustrer ces changements par l'exemple de la pratique de Lille-Métropole.

Pour les mêmes raisons de « cohérence temporelle » de notre démonstration invoquées au chapitre précédant, les données exposées datent majoritairement du début de l'ouverture à la concurrence.

1. UNE COUR EMPRESSÉE AU LOCAL, DÉRÉGULATION OBLIGE

Les télécommunications utilisent des objets physiques, des équipements, des infrastructures, des systèmes techniques qui doivent être implantés quelque part. Malgré leur réputation d'indifférence à l'espace, elles ont besoin d'une réalité spatiale, donc de l'accès aux territoires locaux. Avant la dérégulation, la question des relations avec les collectivités locales ne se posait guère : l'opérateur historique ayant jusque là bénéficié de fait d'un droit d'occupation du domaine public. Mais elle se pose désormais et ses conséquences sont visibles. Mais plus généralement, le local intéresse les opérateurs de télécoms en termes de marché à investir.

1.1. De vifs enjeux

1.1.1. Les spécificités du marché

- les télécoms, un marché attrayant -

Le taux de croissance du marché des télécommunications, tiré par l'explosion de la téléphonie mobile en France est estimé à 9% par an. Ce sont environ 226 milliards de francs qui devraient être générés à l'horizon 2003 -voir schéma infra-.

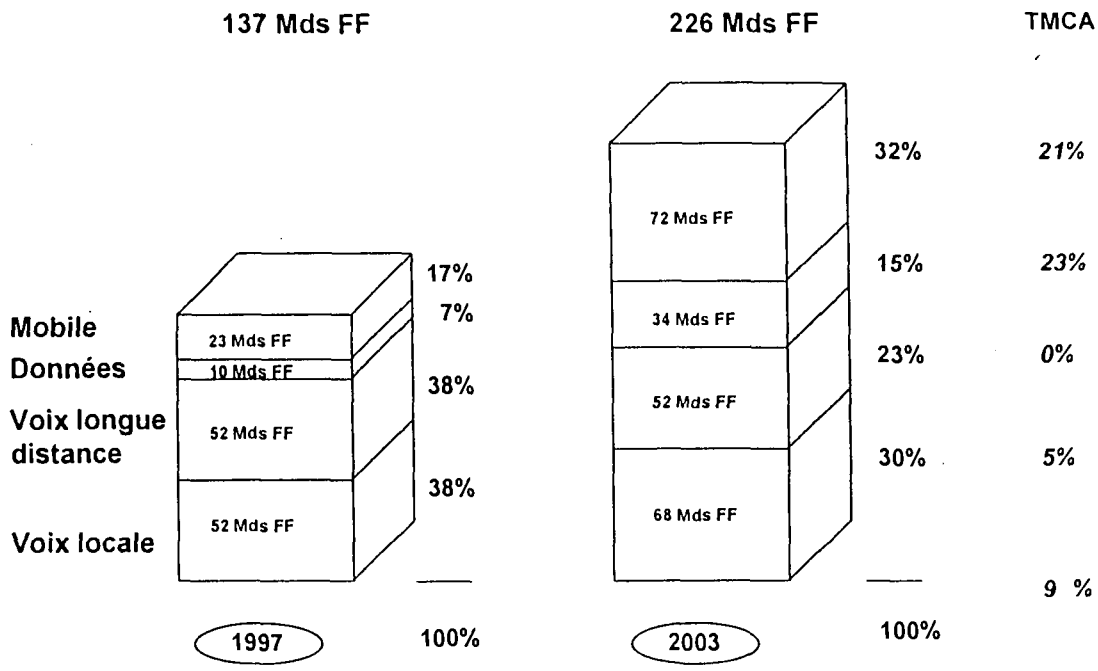


Figure n°3 : Composition du marché des télécommunications en 1997 et projection des évolutions en 2003 (en termes de produits)
© Olivier Huart, CEGETEL, présentation ENPC le 11 mars 1998

Fin 1998, étonnés, on frôlait déjà les 10 millions d'abonnés au téléphone mobile. Les derniers chiffres disponibles délivrés par l'ART[1] font encore état d'une croissance importante puisque le parc français de radiotéléphones s'établit en mars 2001 à plus de 30 millions. Cela porte le taux d'équipement de la population française à plus de 50%.

- l'intérêt pour les communications locales -

Le mobile n'est pas l'unique fraction du marché intéressante pour des opérateurs. Si l'on analyse la répartition des consommations selon trois grandes catégories de clients, il apparaît que près de la moitié du chiffre d'affaire télécom en France se réalise auprès des « Résidentiels » ; « Professionnels »[2] et

[1] http://www.art-telecom.fr/observatoire

[2] Sont considérés "Professionnels" des indépendants ayant 4 à 5 lignes, et comme "Entreprises" un abonné ayant un PABX.

« Entreprises » s'octroyant respectivement un quart du marché (chiffres de 1997). De plus, le trafic « Voix locale des résidentiels » en représente à lui seul un autre quart, c'est-à-dire 34 milliards de francs.

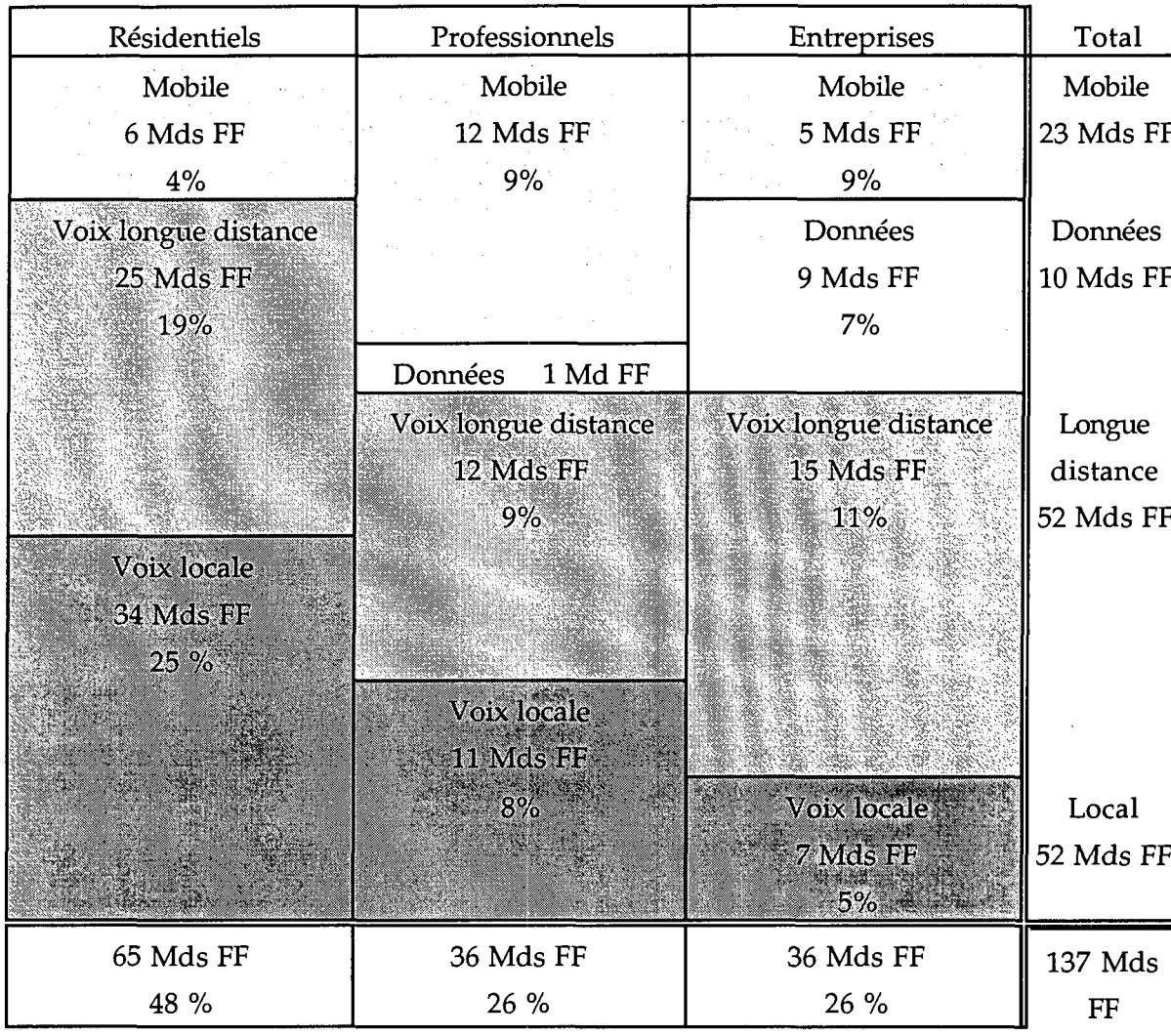


Figure n° 4 : Répartition du marché français des télécommunications en 1997 © d'après Olivier Huart, CEGETEL, présentation ENPC le 11 mars 1998

De plus, il est dit qu'avec la montée en puissance d'Internet la part des communications locales a encore considérablement augmentée. D'ailleurs, elles représentent maintenant près de 75% du volume de la téléphonie fixe.

	Volume (en millions de minutes)			
	1998	%	1er semestre 1999	%
Communications locales (1)	89 187	73,9%	47 472	74,4%
Communications interurbaines (1)	27 431	22,7%	14 188	22,3%
Communications internationales départ (1)	4 043	3,4%	2 111	3,3%
Total (2)	120 661	100%	63 711	100%

Figure n° 5 : Ventilation du temps de communication en 1998 et 1999 source : ART, (http://www.art-telecom.fr/communiques/communiques/1999/chifsem99.htm),données disponibles le 10/08/00.

(1) Le volume de trafic des cartes prépayées et accréditives est ventilé entre les différents types de communications

(2) Total des communications hors publiphonie

Dans ces conditions, on comprend mieux les enjeux liés à la « boucle locale », le regain d'intérêt pour les réseaux câblés (qui constituent une alternative au réseau France Telecom puisqu'ils desservent les utilisateurs jusque dans leurs logements) et l'attention portée aux progrès techniques en cours pour des liaisons locales hertziennes.

La « boucle locale » est la partie finale du réseau qui dessert le client : c'est le réseau capillaire. On parle aussi du « chevelu » ou encore du « dernier kilomètre », celui qui sépare le dernier sous-répartiteur du logement ou du local destinataire. Cette portion de l'infrastructure télécom n'a donc en fait rien d'une boucle.

Or, au début de la libéralisation, cette partie finale du réseau est maintenue sous le monopole de fait de France Telecom. Seul l'opérateur historique a en effet développé un réseau de distribution aussi fin et faute de pouvoir (ou vouloir) déployer un ou des réseaux de desserte parallèle -ce qui serait certes fort onéreux-, les opérateurs alternatifs n'ont de cesse que de réclamer un accès plus facile. C'est toute la question du « dégroupage » qui est ici en jeu. Car jusqu'à présent, les communications téléphoniques (ou transferts de données...) ne

peuvent emprunter les infrastructures de France Telecom que selon deux modes : soit par une liaison louée (location forfaitaire de capacité par l'opérateur historique), soit par l'interconnexion (tarification déterminée par décret qui reflète le véritable usage du réseau).

Le « dégroupage », mesure juridique et technique permettant un accès facilité au « chevelu », a longtemps fait l'objet d'âpres discussions ; France Telecom rechignant à simplement livrer à ses concurrents le fruit de décennies de travail. Et même si son avènement était inéluctable[3], pour se conformer aux pratiques et législations européennes, les opérateurs alternatifs ont du (et doivent encore) imaginer d'autres manières d'atteindre le marché des communications locales. C'est ainsi que certains opérateurs ont entamé la création de boucles locales filaires, autrement appelées MAN (Metropolitan Area Network), sortes « d'infrastructures bis » qui concernent essentiellement les quartiers d'affaires des grandes métropoles, et que des projets de boucles locales radio, destinées à un plus large public, ont été lancés.

1.1.2. Les spécificités du service télécom

Les collectivités locales (et les espaces territoriaux qui y sont liés) représentent un maillon sensible de la chaîne de production du service de télécommunications. Deux spécificités apparaissent ainsi, l'une liée aux équipements, l'autre liée à la régulation.

En premier lieu, et en inadéquation totale avec une image d'indifférence aux espaces physiques, les collectivités locales sont le lieu de l'implantation des réseaux. Contrairement à de nombreux services urbains « traditionnels », les télécommunications sont actuellement en phase de développement. Il ne s'agit pas ici de gérer ou d'améliorer des équipements existants (électricité, eau, assainissement, transport), mais bel et bien de créer ce qui constitue le fondement même d'un service concurrentiel : des réseaux alternatifs. Ainsi, les nouveaux réseaux de télécom, qu'ils soient filaires ou aériens, nécessitent un accès à l'espace local. Il est notamment mis en œuvre en ce qui concerne une implantation routière par la délivrance d'une permission de voirie[4].

---

[3] Les mesure de dégroupages sont abordées au chapitre 7 (2.2.2).

[4] Cf le chapitre 2 pour les aspects réglementaires (1.2.2) et le présent chapitre pour les aspects de mise en œuvre (2.1.1).

Cependant, les nouvelles règles édictées en la matière par les lois et décrets de la dérégulation, et notamment l'affirmation du « droit de passage » dont bénéficie un opérateur autorisé à exercer, ne définissent pas tout. Ce lien de dépendance implique en effet un rapprochement indéniable entre opérateurs et collectivités, source de dialogue et de négociations. Ceci s'avère totalement nouveau à la fois pour les collectivités et pour l'opérateur historique étant donnée la tradition sectorielle[5]. Les opérateurs « nouveaux entrants » issus de groupes de génie urbain se trouvent d'ailleurs quelque peu mieux lotis du fait de leur expérience antérieure dans ces autres domaines.

Autre spécificité, et contrairement encore aux services urbains traditionnels, les services de télécommunications ne se sont jamais inscrits et ne s'inscriront pas dans un régime de délégation de service public. Cette forme de gestion « à la française », bien maîtrisée tant par les collectivités que par leurs délégataires privés, ne s'applique en l'occurrence absolument pas[6].

Electricité et télécommunications, ces deux grands services publics nationaux traditionnellement en situation de monopole, malgré leur apparente ressemblance, n'ont pas bénéficié des mêmes schémas de fonctionnement. Electricité de France est en effet soumise au régime des concessions pour assurer la distribution et satisfaire au devoir de desserte. Elle a donc une longue tradition du dialogue institutionnel local. Ce n'est pas le cas de France Telecom (ou avant de la DGT) dont le monopole national n'était accompagné que d'une autorisation de fait d'occupation du domaine public.

Il n'y a donc nulle raison d'établir un nouveau régime de délégation. Il s'agit ici de déréguler, et non d'organiser un monopole local. Le jeu de la concurrence des télécommunications doit donc trouver les moyens de s'établir de façon large et pérenne. Et c'est sur ce plan que les opérateurs sollicitent les collectivités locales.

[5] Cf chapitre 1.

[6] En revanche, la gestion déléguée existe dans le domaine des infrastructures, comme nous le verrons au chapitre 8 (1.2).

1.2. Un passage à l'acte

1.2.1. L'énoncé d'un projet d'avenir

La fiancée est belle, la déclaration est proche. Dans le rapprochement des sphères du local et des télécoms, la question est d'organiser les règles de vie. Au-delà de la nouvelle législation en vigueur, quelles sont les nouvelles règles de comportement requises ?

A priori plus demandeurs que les collectivités, les opérateurs de télécommunications énoncent leurs attentes et contribuent ainsi largement à la création d'une doctrine appropriée. Le manque d'un cadre clair qui balise les relations est en effet quelque peu préjudiciable à un démarrage rapide de l'ère des télécoms après dérégulation. A l'OTV, on résume ainsi la situation : « On doit espérer que s'affirme rapidement une doctrine qui donne aux collectivités locales et à leurs partenaires la sécurité juridique nécessaire et qui garantisse le jeu d'une libre concurrence » (OTV, 1998 :2).

Début 1998, la situation n'est pas encore totalement définie et la question des limites de l'engagement des collectivités dans des actions liées aux télécoms se pose effectivement. Certaines instances télécom ou groupes d'intérêt ont fabriqué leur propre grille de lecture des positionnements[7]. Elles ont souvent en commun d'avoir en point de mire une ligne rouge à ne pas franchir. Au-delà de cette ligne, la collectivité publique est considérée comme allant trop loin, comme outrepassant ses prérogatives. L'absence de doctrine établie en la matière est largement dénoncée, par les opérateurs (qui ont le sentiment de perdre un temps précieux avec les hésitations et tergiversations des collectivités locales) et les gestionnaires territoriaux (qui déplorent la perte d'énergie dans l'étude de ce qui leur est permis de faire ou non, ce qu'ils peuvent attendre d'un opérateur ou non).

Si elle n'est encore que partiellement affirmée, cette doctrine reste en cours de construction. Nous pouvons en distinguer quelques traits.

[7] Cf chapitre 4 (2.1.1).

- penser « services » avant de penser « infrastructures » -

Pour Pierre Musso (1995), le débat « contenant / contenu » met deux camps en présence : « les pragmatiques » et « les volontaristes », chacun représenté par un ex-grand patron de la DGT, respectivement Thierry Breton et Gérard Théry.

Le discours lié à la priorité à donner au contenu repose sur le raisonnement suivant. Comment créer des infrastructures, qui ne deviennent pas rapidement obsolètes, alors que l'on ne sait pas à quoi elles pourraient servir, si tant est qu'elles servent un jour ? La peur de l'équipement « high tech » mais totalement mort faute d'une utilité sociale suffisante prédomine. Les réseaux sont considérés comme disponibles et suffisants. L'important est la question de la demande et de la normalisation. Dans cette logique, il semble en effet préférable de réfléchir à des contenus, à des services nouveaux et d'inventer ensuite la structure technique qui soit adaptée, y compris en utilisant des infrastructures existantes.

Partisans du développement massif et rapide des liaisons hauts débits, les tenants de la priorité à donner au « contenant », même s'ils deviennent minoritaires, ne manquent toutefois pas d'arguments. Et le fait de dire « faisons des infrastructures, nous verrons bien à quoi elles pourront servir » n'est pas totalement dénué de bon sens. Car nier tout intérêt à cette démarche serait ignorer l'histoire même du téléphone, initialement prévu pour distribuer du théâtre à domicile ! Le téléphone (infrastructure) a passablement été détourné du Théâtrophone, son objet premier, vers un tout autre usage qui a connu un immense succès : la communication interpersonnelle à distance. La philosophie générale est de ne pas négliger les capacités d'invention, de contagion ou de conviction des utilisateurs.

Si fin 1997 (lors de la 18ème Université d'Eté de la Communication à Hourtin, par exemple) la controverse allait bon train, elle est sur le point d'être tranchée. Un vainqueur émerge : le contenu. Les critiques se multiplient contre une certaine « course à l'équipement ». Parmi les arguments en faveur de l'approche « pragmatique », il y a le refus de gaspillage de ressources. Lorsque le projet de services n'est pas préalable au projet d'infrastructures, le risque est d'aboutir à la décision de créer un réseau en fonction de l'horizon technologique (l'ATM sera préféré au RNIS, par exemple) et non en fonction de la prévision des utilisations. On serait alors dans le cas de figure d'une sous-utilisation manifeste du réseau.

- identifier et limiter l'intervention des collectivités locales -

Pour illustrer ce point important, prenons la classification réalisée par la société de conseil TACTIS (OTV, 1998). Elle distingue cinq scénarii types d'interventions potentielles. Les collectivités seraient ainsi susceptibles de prendre part à la gestion des droits de passage, à la location d'ouvrages de génie civil, à la mise à disposition de fibres non activées, à la réalisation de réseaux indépendants, ou à la création de réseaux ouverts au public.

Les trois premiers types se rattachent à la compétence de gestionnaire de domaine public de la collectivité locale. La gestion des droits de passage, plus qu'un scénario, est comme nous l'avons vu devenue une compétence obligatoire. Les scénarii n°2 et n°3 ont trait à l'optimisation de la gestion du domaine où il s'agit essentiellement de limiter le nombre et la durée des travaux de génie civil nécessaires à l'implantation de nouveaux réseaux, et surtout éviter leur succession. C'est l'expression de « la peur du trou », ressentie par tout élu local et confirmée par Jean-Marie Rausch, sénateur maire de Metz[8] (Urbapress, 1997 : 13).

Cette gestion « efficace » de l'espace public (routier et non routier) passe par deux attitudes possibles : soit la location d'ouvrages de génie civil (égouts, galeries techniques diverses, gaines de feux de signalisation, ...) ou de fourreaux posés mais vides (cas n°2), soit la proposition de fibres optiques non activées, service dit de « connectivité optique » ou de « génie civil viabilisé »[9].

Le cas n°2 ne pose strictement aucun problème en matière juridique ou éthique. Il est même encouragé afin que la réalisation de l'implantation de réseaux alternatifs soit la plus rapide possible.

Le cas n°3, s'il n'a pas immédiatement été contesté dans le principe soulève tout de même d'entrée de jeu quelques commentaires car il s'agit déjà là d'une forme d'intervention économique de la collectivité. Elle utilise en effet des fonds

[8] cf Urbapress Hors Série n°24/97 « Quelle implication des collectivités dans la libéralisation des télécommunications ? », intervention de Jean-Marie Rausch, table ronde, p. 13.

[9] Différentes collectivités françaises développent ce type d'actions : la Communauté Urbaine du Grand Nancy, la Communauté Urbaine du Grand Toulouse, le District de Castres-Mazamet et le Sipperec (pour les communes franciliennes adhérentes au syndicat intercommunal).

publics pour équiper son sous-sol de ressources susceptibles de convaincre un opérateur alternatif de venir exploiter un réseau de télécommunication. C'est une action quelque peu risquée car elle parie sur la venue d'un ou plusieurs opérateurs. Est-ce une infrastructure fibre optique que souhaite l'opérateur ? On peut légitimement se poser la question devant les progrès techniques réalisés par la technologie hertzienne (MMDS, par exemple) ou filaire (ADSL ou HDSL)[10].

Quant aux deux derniers scénarii, ils concernent une implication encore plus directe dans des réseaux indépendants ou des réseaux ouverts au public et suscitent de la part des opérateurs méfiance ou violentes critiques, relayées par l'autorité de régulation et certains élus locaux eux-mêmes (sans pour autant statuer rapidement sur son interdiction pure et simple).

Les réseaux indépendants sont dédiés aux besoins propres d'une collectivité locale constituée en GFU[11] (Groupement Fermé d'Utilisateurs). Un GFU est entendu comme groupe qui repose sur une communauté d'intérêt suffisamment stable pour être identifiée et préexistante à la fourniture du service de télécommunications. Le caractère « préexistant » des intérêts d'un groupe pose une limite forte à la création d'un GFU. Une commune, ou un groupement de communes établi, peuvent cependant parfaitement y prétendre et monter un réseau indépendant.

Si la définition semble simple, la pratique l'est moins car l'observateur (et le régulateur) est rapidement confronté à des réseaux indépendants partagés. Il s'agit d'une infrastructure partagée entre plusieurs GFU : un même câble contenant plusieurs fibres optiques ou fils de cuivre. L'important est le respect de la règle d'étanchéité entre chaque groupe, car c'est là l'unique distinction entre réseau indépendant et réseau ouvert au public. Si les membres de différents GFU communiquent entre eux sur des installations alternatives à celles de France Telecom, c'est-à-dire si les réseaux indépendants sont interconnectés, on est alors dans le cas d'un réseau ouvert au public pour lequel la possession d'une licence d'opérateur délivrée sur avis de l'ART par le Ministère de l'Industrie est obligatoire.

[10] Cf 1.2. cu chapitre 5 sur l'identité technique des télécoms.

[11] Définition par la loi du 20 décembre 1990.

Une collectivité locale peut-elle être détentrice d'une telle licence ? Peut-elle être opérateur de télécommunication ?

Cette question trouve une première réponse : ce n'est pas souhaitable. Patrice Martin-Lalande, co-président du Groupe d'étude sur les NTIC à l'assemblée nationale et Député-Maire de Lamotte-Beuvron, déclarait lors des 7ème Rencontres de l'OTV en janvier 1998 : « Les collectivités vont devoir apprendre le jeu de la concurrence, qui peut leur être bénéfique. Elles n'ont donc intérêt, ni à prendre en régie le domaine des télécommunications, ni à devenir opérateurs elles-mêmes. En revanche, elles doivent conserver leur rôle de régulateur »[12]. Opérateurs de télécoms surtout, mais aussi gestionnaires de collectivités ou consultants ne voient en effet pas du meilleur œil le lancement de collectivités publiques dans des activités d'opérateurs : chacun son métier, surtout dans le cas où il n'y a pas carence de l'initiative privée. « Oui. A chacun son métier. Je crois que chacun a conscience des risques et des enjeux qu'il prend. Ce qu'il faut, c'est essayer de trouver un terrain mutuellement bénéfique pour tout le monde », déclare Olivier Huart, alors directeur des réglementations et des affaires extérieures chez CEGETEL (Urbapress, 1997 : 5).

Plus que dans les discours, la question de la possibilité pour une collectivité d'être opérateur, longtemps restée dans un flou relatif, a trouvé une réponse plus claire dans la politique de l'ART. L'élaboration de la doctrine en la matière est itérative et dépendante des prises de décisions du régulateur. « Les collectivités locales ont un rôle fondamental : mettre à disposition de leurs administrés le meilleur service public au meilleur coût. Mais elles ne disposent pas du pouvoir juridique de créer des réseaux de télécommunications. L'ART dissuade d'ailleurs les maires qui seraient tentés par l'expérience (...). Cette politique est aussi une question de bon sens : les collectivités n'ont aucun intérêt à recréer de mini-réseaux publics alors que France Télécom remplit déjà cette mission » (OTV, 1998). Lorsque Roger Chinaud, membre du Collège de l'ART, tient ce discours, il semble que la situation s'éclaircisse : une collectivité locale ne sera pas autorisée à être opératrice d'un réseau ouvert au public. Toutefois, il ne

[12] Actes des 7émes Rencontres de l'Observatoire Les collectivités locales et la nouvelle donne des télécommunications : *Question de choix, question d'expériences*, 29 janvier 1998. Déclaration extraite de la table ronde « Enjeux des nouvelles technologies. Solidarités nouvelles ou facteur d'inégalité entre territoires ? Rôle des collectivités locales ».

s'agit pas officiellement d'une interdiction formelle puisque l'ART se limiterait à l'en « dissuader »...

Devant une telle organisation, on peut émettre l'hypothèse du succès du lobbying des opérateurs qui cherchent à traiter avec les collectivités locales. « Se recentrer sur le cœur de métier », voilà le leitmotiv. Et le message que les opérateurs délivrent peut être résumé ainsi : « Ne faîtes pas de réseaux, nous savons les faire mieux que vous. Nous maîtrisons l'évolution technologique et pouvons vous garantir un équipement en permanence à la pointe du progrès. Mais nul mieux que vous, collectivités, ne peut développer les services nouveaux qui conviennent le mieux à vos populations ; avec notre appui technique si vous le souhaitez. Travaillons ensemble, chacun sur notre domaine d'expertise. »

- Prudence est mère de sûreté ! -

Lorsque l'on écoute les dires des élus locaux et les recommandations des bureaux d'études et de conseil, la prudence semble être de mise. Ce qui est tout à fait confirmé par Philippe Bertran, directeur adjoint des relations extérieures chez France Telecom : « En matière de réseaux de télécoms, un élu local doit se poser deux questions : qu'est-il économiquement souhaitable de faire et qu'est-il juridiquement possible de faire ? Deux questions auxquelles on n'a pas encore les réponses aujourd'hui. Il faut bien dire que, sur le plan de ce qui est économiquement souhaitable, on n'a pas assez de recul pour savoir ce qui est bon » (Urbapress, 1997 : 8).

Michel Delebarre, Président de l'Association des maires des Grandes Villes de France, Député Maire de Dunkerque, va également dans ce sens : « Nous devons, dans un premier temps, procéder à l'examen attentif des propositions d'opérateurs concurrents et déterminer si nous pouvons apporter, dès maintenant, des réponses aux besoins du milieu éducatif. Dans les autres domaines, nous devons rester prudents. (...) Nous devons veiller à la cohérence de l'équipement en réseaux de télécommunications sur l'ensemble des communes, urbaines comme rurales » (OTV, 1998).

Quant à Roger Chinaud, il invite les collectivités à prendre quelque distance avec les opérateurs, non pas en les repoussant, mais en réalisant des alliances telles qu'elles leur laissent une marge de manœuvre suffisante : « Les nouvelles

technologies se développent à une vitesse extraordinaire. Les collectivités ne doivent donc conclure que des contrats à durée limitée et pour un champ réduit d'interventions, afin de pouvoir réagir rapidement à l'apparition d'innovations et de nouveaux besoins. » (OTV, 1998).

Il ne faut pas oublier que l'objectif majeur de la constitution d'une doctrine efficace et pérenne « local / télécoms » est bien la mise en œuvre de la concurrence dans un secteur traditionnellement monopolistique. C'est ce que Christophe de Saint Viance, chef de groupe réglementation chez Bouygues, souligne lorsqu'il déclare : « Nous pensons que la priorité des collectivités, et des collectivités publiques en général, y compris l'ART et le ministre, devrait être le développement de la concurrence. En effet, c'est bien le développement d'une concurrence harmonieuse et durable qui permettra de créer des richesses supplémentaires, en termes de nouveaux services, de créer des emplois et de faire venir la société de l'information chez les entreprises et chez les ménages. Cela signifie qu'il faut prendre acte du principe de liberté posé par la loi de 1996. (...) J'insiste pour dire que ce n'est pas au 1er janvier ou au 2 janvier que, soudain, pour la concurrence, tout va changer. Nous en sommes conscients, mais tout le monde ne l'est pas, à mon avis. Ce n'est que si les investisseurs et les opérateurs ont suffisamment de visibilité, un cadre suffisamment stable, qu'ils vont vraiment investir. Cela prend du temps. De ce point de vue, je pense donc que les collectivités doivent contribuer à créer un environnement stable. (...) En revanche, se lancer dans des projets de trop grande envergure pilotés par une collectivité risque de conduire à une mauvaise allocation des ressources. En tout cas, de notre côté -c'est un crédo, je crois partagé par l'ensemble des opérateurs-, il y a une volonté de discuter avec les collectivités, de négocier le cas échéant, afin de pouvoir prendre en compte leurs desiderata » (Urbapress, 1997 : 10).

Pour conclure provisoirement sur la constitution de la doctrine, voici les trois points qui font consensus début 98. Les collectivités locales sont dans leur rôle lorsqu'elles :

- permettent le déploiement de la concurrence et y participent (donnent accès à leur sous-sol, discutent les prix des prestations des opérateurs, précisent les besoins),
- développent des actions de sensibilisation auprès des PME et du grand public, et

- favorisent la demande en soutenant l'émergence de projets et d'usages nouveaux.

- des relations de confiance -

Dernière attente envers les collectivités locales, mais pas la moindre, les opérateurs requièrent de véritables relations de confiance. En effet, si elle est censée s'exercer en toute transparence, la concurrence nécessite l'invention et la mise en œuvre de stratégies dont le succès repose bien souvent sur le secret. Les opérateurs demandent à être compris et souhaitent l'instauration d'un climat de confidentialité. Devoir exposer sa stratégie et l'emplacement de ses infrastructures représente pour eux une situation délicate, parfois critique.

Pourtant, cette démarche correspondrait assez aux enjeux des collectivités. D'une part, elles sont censées « inviter » les opérateurs à partager les infrastructures. Il faut donc qu'elles connaissent simultanément les projets pour pouvoir les recouper. D'autre part, elles souhaitent bénéficier d'une visibilité maximum des intentions des opérateurs avant d'autoriser des travaux qu'il serait peut-être nécessaire de réitérer quelques mois plus tard pour satisfaire à la demande d'un autre opérateur. Par contre, et selon les termes d'Olivier Huart, il s'agirait finalement d'une sorte de « prime au dernier entrant », car le premier opérateur déclarant ses intentions pour tel implantation est en fait contraint d'attendre qu'un deuxième, un troisième, un dixième (?) opérateur exprime ses besoins[13]. Il faut donc fixer une limite aux désirs de maîtrise des demandes et convaincre les collectivités qu'elles ont intérêt à répondre promptement aux demandes.

Car outre les questions de confidentialité, cette pratique conduirait en fait à ralentir et même à paralyser les activités de déploiement de nouveaux réseaux. D'une manière plus générale, la rapidité de décision d'une collectivité est primordiale à un opérateur. Elle est la garantie d'une activité dynamique. Compréhension et confiance sont donc des enjeux clés. Ils forment finalement l'essentiel de ce que les opérateurs attendent des collectivités locales.

[13] Commentaire d'Olivier Huart, Cegetel, lors d'une présentation à l'ENPC le 11 mars 1998.

1.2.2. Des opérations de séduction

La satisfaction des nombreuses et importantes attentes des opérateurs requiert l'acception et la collaboration des collectivités. Pour ce faire, des instances dédiées sont inventées afin d'entrer en contact avec elles. C'est ainsi qu'est créé l'Observatoire des Télécommunications dans la Ville (OTV) le 1er janvier 1991 par Paul Quilès (alors Ministre des Postes, Télécommunications et de l'Espace) et qu'apparaît l'Association Française des Opérateurs Privés de Télécommunications (AFOPT) en avril 1996[14].

- l'AFOPT-

Même si les objectifs de l'AFOPT ne concernent pas les seules collectivités territoriales, elles en font partie. Ainsi, Emmanuel Tricaud (COLT) évoque l'intérêt d'instaurer un « code de bonne conduite » avec les collectivités pour les raisons suivantes[15].

Les opérateurs nouveaux entrants ont conscience de représenter une certaine gêne pour les collectivités. Ils savent qu'en déployant leurs activités sur une zone géographique donnée ils ne manqueront pas d'occasionner des contraintes pour la gestion du domaine public, une charge administrative supplémentaire ainsi que des désagréments causés aux habitants lors des chantiers. C'est pourquoi il leur est apparu important, voire capital, d'afficher un meilleur équilibre des termes de l'échange. Par le biais de l'association, les opérateurs se présentent alors aux collectivités locales comme un gisement potentiel de nouveaux services, de croissance, d'emplois et de ressources fiscales.

-l'OTV-

Instance très proche de l'opérateur historique France Telecom, l'OTV a lancé des actions de préparation et d'accompagnement des collectivités à l'ouverture à la concurrence. Ces actions ont pris différentes formes et suivi différents vecteurs de diffusion dont la parution d'un journal trimestriel (Le Journal de l'Observatoire - Télécommunications et Collectivités locales) et l'organisation de

[14] Pour informations complémentaires sur ces deux associations, cf chapitre 2.

[15] Source : Communication d'Emmanuel Tricaud, actuel membre du Bureau, alors chargé de mission à l'AFOPT, lors des Journées d'études de l'ENPC Infrastructures de télécommunications et gestion du domaine public, des 24 et 25 mars 1998 (direction de la formation continue).

Colloques annuels (Les Rencontres de l'Observatoire)[16]. L'édition de rapports d'activité et de différentes études et guides pratiques[17] permet de suivre l'évolution des thématiques développées et du rôle que l'OTV s'est donné depuis 10 ans.

Pourtant, une constante : « L'un des rôles de l'Observatoire est d'être à l'écoute des élus, de recueillir leurs attentes en matière de télécommunications, d'analyser leurs besoins, de favoriser et d'élargir le dialogue entre les collectivités locales et l'opérateur public. Il est ainsi un lieu de concertation qui peut aider à l'élaboration et la mise en œuvre d'actions importantes de France Telecom intéressant les collectivités locales », peut-on lire dans le rapport d'activités 94.

Au début de son existence, l'OTV se sent particulièrement en charge de rassurer les collectivités locales qui voient arriver la concurrence avec inquiétude. Guillaume Gibert, chargé d'études, considère qu'elles craignaient alors que la dérégulation ne fasse voler en éclat le service public et qu'elles aient à en subir les conséquences (inégalités territoriales, solidarités sociales ou territoriales à instaurer seules...). L'Observatoire adopte alors la stratégie « d'occuper le terrain », de montrer que l'opérateur public est présent partout sur le territoire, aussi bien urbain que rural, et compte bien continuer à assurer cette mission. Cela se traduit d'une part par un intérêt et une implication dans l'étude de la définition de ce que pourrait être le « service universel », et d'autre part par des actions concrètes, riches en termes d'images, comme la politique « environnement » de l'enterrage des réseaux.

Ainsi, l'OTV est impliqué dans la signature d'un « protocole cadre sur l'environnement » le 19 janvier 1993 par les représentants de l'Etat et France

[16] Les actes des Rencontres sont disponibles auprès de l'OTV sur les thèmes suivants : 1992, « collectivités locales et télécommunications : des méthodes pour réussir » ; 1993, « les télécommunications au rendez-vous du développement local » ; 1995, « société de l'information : quels enjeux et quels services pour les collectivités locales ? » ; 1996, « télécommunications et politiques locales, quelle contribution à la citoyenneté ? » ; 1997, le multimédia dans les cités interactives, des solutions innovantes pour les collectivités locales » ; 1998, « les collectivités locales et la nouvelle donne des télécommunications : question de choix, question d'expériences » ; 1999, « Net collectivités : hasard ou str@tégie ? ».

[17] cf bibliographie

Telecom. Cet accord est considéré comme « une étape décisive dans la poursuite des efforts menés pour que les réseaux de télécommunications ne dénaturent pas l'environnement » (OTV, 1993) et signifie que tout en poursuivant par elle-même les opérations d'enfouissement des lignes de transmission téléphonique, l'opérateur public souhaite amplifier son partenariat avec les collectivités locales afin de dissimuler aussi les réseaux de distribution (et les branchements).

Un extrait du rapport d'activités de 1993 exprime bien les objectifs et les motivations de l'OTV à cet égard : « Le nombre déjà important de conventions signées entre France Telecom et des collectivités locales démontre que la démarche est efficace : fin 1993, 1954 conventions avaient été signées avec les communes et 28 avec les conseils généraux. Une réponse efficace à la préoccupation des collectivités locales pour qui l'environnement est devenu un enjeu majeur. Pour la réussite de cette démarche, l'Observatoire a joué efficacement son rôle de relais entre les collectivités locales et France Telecom, d'une part en diffusant l'information dans son journal, dans le dossier Télécommunications et petites collectivités et dans un dossier spécifiquement réalisé à l'intention des associations d'élus, et d'autre part en se faisant l'écho auprès des représentants de France Telecom des attentes des maires, en particulier pour la coordination des travaux ».

Cette prise de contact, y compris avec les collectivités rurales qui bénéficient par ailleurs d'une édition du Journal avec supplément « petites collectivités », permet donc à France Telecom d'être présent aux cœurs des territoires. Mais la présence n'est pas l'unique finalité et il s'agit également de mettre en œuvre une véritable sensibilisation (si ce n'est initiation) des collectivités aux enjeux des « nouvelles technologies de l'information et de la communication ». Pour ce faire, l'OTV organise des groupes de travail thématiques composés d'élus locaux, de cadres territoriaux et de spécialistes réseaux ou télécoms (entreprises, bureaux d'études...). De ces différents travaux naissent des publications vouées à une large diffusion auprès des collectivités.

Et cela commence par le téléphone. En 1992, suite à l'étude réalisée dans le cadre du groupe sur « l'utilisation des télécommunications par les mairies et les conseils généraux », l'OTV publie le guide méthodologique « Le téléphone : votre image d'accueil ». Cette soixantaine de pages est destinée à attirer l'attention sur l'importance de l'accueil téléphonique auprès du public et

souligne que le succès de l'opération dépend à la fois de la formation et de la sensibilisation des personnels et de la qualité du dispositif technique. Il sera en outre publié la même année des études et/ou des fiches d'application sur des thématiques telles que l'organisation des collectivités locales face aux nouvelles technologies de communication, la télématique, les télécoms et les quartiers défavorisés, les télécoms et le milieu rural.

Le ton est donné et il perdure jusqu'ici. En 2000, six thèmes font l'actualité des groupes de travail : convergence des médias ; monde rural ; éducation ; téléprocédures ; PME-PMI ; lien social. Ainsi, les groupes de travail thématiques, les publications, les Rencontres annuelles et le Journal vont constituer les atours de l'opérateur historique pour séduire le local. Et la cour n'est pas finie si l'on en croit le dernier outil dont l'OTV vient de se doter : un site web[18] qui s'organise comme un véritable centre de ressources pour les collectivités.

Pourtant, en dix ans, l'OTV a évolué. Dérégulation aidant, il a voulu prendre son indépendance vis-à-vis de l'opérateur historique. En 1998, il a pris la forme d'une association loi 1901 (à but non lucratif). Alain Busson, actuel délégué général, a résumé ainsi la situation lors du discours d'ouverture des 8èmes Rencontres : « la création de l'Observatoire (...) répondait à la nécessité d'apporter aux collectivités locales, dans le cadre de la mission d'intérêt général de France Telecom, qui était à l'époque exploitant public, l'information nécessaire pour mieux utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication au service des citoyens et du développement économique ». La transformation de l'OTV en association a donné l'occasion d'accorder plus de place aux élus locaux, y compris au sein de son Conseil d'Administration.

Ainsi, à tant courtiser le local, l'OTV s'est en quelque sorte, et s'il est possible de se permettre l'expression, « fait mettre le grappin dessus ».

2. UN ACCORD TRÈS CONTRAINT

Les collectivités locales entrent de plain pied dans la sphère des télécommunications du simple fait de leurs compétences de gestion de voirie (à

[18] http://www.telecomville.org

l'exclusion, donc, des conseils régionaux). Elles sont très fortement sollicitées. Cette sollicitation est expressément encadrée par la loi.

2.1. Des obligations précises, des conséquences concrètes

2.1.1. Les collectivités comme gestionnaires de voirie

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, l'article L. 45-1 du Code des Postes et Télécommunications prévoit que les opérateurs autorisés au titre de l'article L. 33-1 (c'est-à-dire détenteurs d'une licence d'installation et d'exploitation de réseaux ouverts au public) bénéficient (notamment) d'un droit de passage sur le domaine public routier. Ce droit de passage requiert cependant l'obtention d'une permission de voirie dont la demande est instruite et délivrée par « l'autorité compétente »[19].

Le gestionnaire de voirie en question ne peut s'opposer au droit de passage que s'il est contraire au « respect des exigences essentielles » du domaine considéré et ne peut en aucun cas se livrer à des pratiques discriminatoires envers un opérateur. Contrairement à ce que certaines collectivités ont pu penser au moment de la parution de la LRT 96 puis du décret du 30 mai 1997[20], il est impossible de refuser le passage pour un quelque autre motif que ce soit. Une collectivité ne peut s'opposer à la satisfaction du droit de passage d'un opérateur parce qu'elle considère que le territoire qu'elle gère n'en a pas besoin, ou parce qu'elle ne souhaite pas voir s'effectuer des travaux dans tel quartier ou à telles dates. Il s'agit tout bonnement là d'une obligation : leur intervention étant requise au profit de l'instauration de la concurrence.

Dans le cadre du décret en Conseil d'Etat n°97-683 du 30 mai 1997, les grandes lignes des devoirs d'une collectivité territoriale sont stipulées. Ainsi, l'article R. 20-47 du Code des Postes et Télécommunications souligne que la demande exprimée par un opérateur doit être instruite « dans le respect du secret des affaires ». Par ailleurs, la collectivité gestionnaire dispose d'un délai de deux mois pour rendre sa réponse. Au-delà, la demande est réputée accordée selon les termes mêmes du dossier déposé. En outre, elle doit mettre en œuvre les modalités de perception de la redevance due au titre de l'occupation du domaine public, et ce à compter du 1er janvier 1998.

---

[19] Cf 1.2.2. du chapitre 2.

[20] Voir loi et décret en Annexes

Mais les permissions de voirie ne sont pas seules en cause car la collectivité a également en charge l'organisation de l'accès aux demandes d'occupation du domaine public non routier. Là, pas d'autre obligation légale que la formalisation des accords conclus avec tout opérateur par le biais d'une Convention.

2.1.2. les devoirs des opérateurs

Les collectivités ne sont toutefois pas les seules à devoir répondre aux exigences du décret, et les opérateurs ont également leurs parts de contraintes. L'article R. 20-47 ainsi modifié stipule que la demande de permission de voirie déposée par un opérateur doit être accompagnée d'un dossier technique précis. Il comporte six points dont le premier est la fourniture d'un plan du réseau, avec données altimètriques devant avoir une marge de précision inférieure ou égale à 10 cm. Cette démarche doit être rapprochée de l'article R. 42-1 qui fait obligation aux opérateurs de porter à la connaissance des gestionnaires de voirie les emplacements des installations après travaux afin d'en prévenir les dommages et ce, conformément aux conditions fixées par le décret n° 91-1147 du 14 octobre 1991 relatif à l'exécution de travaux de proximité de certains ouvrages souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution. Les éventuels dégâts ne seront couverts qu'à cette condition expresse.

Le fait de « porter à connaissance » l'emplacement des réseaux de télécommunications est un sujet sensible tant pour les réseaux à venir que pour les réseaux existants. Il s'agit là de la question des infrastructures déployées pendant des dizaines d'années par l'opérateur historique France Telecom et par la DGT avant elle. L'article 3 du décret fixe les nouvelles règles en la matière : « Sans préjudice de l'obtention des permissions de voirie nécessaires à l'installation de nouvelles infrastructures de télécommunications (...), France Telecom déclare à l'autorité gestionnaire du domaine, avant le 1er janvier 1998, les installations établies avant la publication du présent décret et joint à sa déclaration les informations mentionnées au 1° de l'article R. 20-47 ».

La « déclaration » des ouvrages existants de France Telecom prend donc la forme d'une demande de permission de voirie devant être accordée d'office. L'esprit de cet article est d'éviter de risquer de voir remettre en cause les

installations déjà développées par un opérateur public. Implicitement, la déclaration est aussi un moyen de créer un document à partir duquel le calcul de la redevance pourra être effectué. En outre, cette mise à plat de l'implantation des réseaux permet aux collectivités d'accéder (enfin) à une meilleure connaissance de l'occupation de leur sous-sol et donc à une meilleure maîtrise. Pourtant, ce principe s'avèrera difficilement mis en œuvre ; France Telecom ne possédant pas systématiquement elle-même l'ensemble des informations requises à 10 cm près.

2.2. Le « choc culturel » d'une implication de fait

Encadrée par la législation de la dérégulation et appuyée par les attentes des opérateurs, la ville semble bel et bien « saisie » par les télécommunications. Plus ou moins bien armées pour faire face à cette situation, les collectivités territoriales ont alors à affronter un réel changement : des décennies d'habitude avec un interlocuteur unique France Telecom. On peut parler d'une sorte de « choc culturel ».

La négociation de ce tournant n'est pas facile. Il faut en effet compter avec une certaine difficulté de lecture de la situation qui se présente et avec certaines imprécisions dans les textes.

2.2.1. Une lecture difficile

L'arrivée de la concurrence en matière de télécommunications et leur implication forcée ne rendent pas la situation d'une lecture facile aux collectivités territoriales. Nous nous proposons ici d'utiliser une cession de formation continue organisée les 24 et 25 mars 1998 par l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées sur le thème des infrastructures de télécoms et les conséquences du décret du 30 mai 1997 comme baromètre de ce qui était connu ou inconnu des collectivités. Destinées principalement aux cadres territoriaux des communes, groupement de communes et des conseils généraux, ces journées ont en effet révélé un certain état d'esprit et concentré les questionnements ambiants quelque trois mois après l'ouverture totale à la concurrence. Par les interventions de spécialistes, leurs propres questions et celles des participants, il s'avère possible de brosser à grands traits un tableau

de la perception de l'impact de la dérégulation télécoms sur leurs services. Ainsi, début 98, plane un sentiment général de bouleversement, d'incertitude et de manque d'information.

- des textes insuffisants -

La préparation des collectivités à l'échéance du 1er janvier 1998 et à ses conséquences n'a pas été spectaculaire. En tout premier lieu, on peut souligner le fait que le décret d'application concernant le plus l'espace local (celui des droits de passages) a mis du temps à être publié. Il est en effet paru dix mois après la LRT 96 mais seulement six mois avant le moment clef de l'ouverture à la concurrence. Même si l'on peut supposer que les demandes de droit de passage n'allaient pas affluer dès le 2 janvier au matin, le délai de préparation des collectivités a cependant été court.

De plus, elles n'ont pas bénéficié du même traitement que les préfectures, gestionnaires de la voirie nationale, qui se sont vues aidées par la diffusion d'une circulaire ministérielle. Le Ministre de l'équipement et le Secrétariat d'Etat à l'industrie ont en effet rédigé une circulaire commune (en date du 22 décembre 1997) à destination des Préfets, relative à l'instruction des demandes de droits de passage sur le domaine public routier national non concédé[21]. Ce texte précise en quatorze pages le rôle dévolu aux préfectures en soulignant les principes des textes, les modalités d'instruction des permissions de voirie, les spécificités du domaine public routier non concédé, ainsi qu'un récapitulatif des différentes installations télécoms concernées et le mode de calcul de la redevance approprié. Cette relecture des textes a le mérite d'aller dans le sens d'une plus grande opérationalité.

La démarche symétrique pour la voirie départementale et communale ne sera pas entreprise. Le projet d'une circulaire de la Direction des collectivités locales du Ministère de l'Intérieur a longtemps été attendu avant que tout espoir ne soit abandonné.

[21] Voir circulaire du 22 décembre 1997 en Annexes

- à propos de France Telecom -

La figure de France Telecom en tant qu'opérateur historique n'est pas chose illusoire. Sa réputation est très forte et de nombreuses questions quant à son positionnement dans le nouveau cadre dérégulé subsistaient encore début 1998.

Ainsi, la question de savoir s'il faut ou non délivrer des permissions de voirie à France Telecom est alors très prégnante. La lecture des textes n'est pas d'une aide définitive à cet égard. Car même s'il est clairement affirmé que l'entreprise doit en faire la demande pour les installations futures, que dire des installations existantes et que dire de la durée de la permission à accorder ? En effet, délivre-t-on une permission de voirie suite à la « déclaration » des infrastructures existantes ? Dans ce cas, quelle est la durée de la permission ? Ne peut-on pas délivrer de permissions de voirie de plus de 15 ans (durée de la licence) à France Telecom, sachant qu'elle exerce la mission de service universel qui, elle, n'est pas bornée dans le temps ?

Robert Tiquet, Président de l'Association des Ingénieurs des Villes de France (AIVF), se demande quant à lui ce que l'on est exactement en droit d'attendre de ce régime déclaratif. Il semble que France Telecom puisse donner l'emplacement des fourreaux mais pas leur taux d'occupation, ce qui ne constitue qu'une information très partielle eu égard à la possibilité de partage d'installations existantes.

France Telecom est donc encore souvent considérée comme l'interlocuteur « de droit » des collectivités. D'ailleurs, certains opérateurs nouveaux entrants ont exprimé à cette occasion qu'ils rencontraient parfois de grandes difficultés de conviction de certains membres de collectivités qui ne croient guère en la véracité de leurs droits de passage. Cette situation est, il est vrai, surtout rencontrée dans les petites collectivités dont l'information s'avère difficile.

2.2.2. L'inconfort des imprécisions

Les textes de la dérégulation concernant les collectivités locales laissent planer quelques incertitudes de taille qui créent (ont créé ou ne manqueront probablement pas de créer encore) des situations délicates.

- la distinction domaine public routier / non routier -

Ainsi, la question de la distinction domaine routier / domaine non routier, est faussement simple d'autant que l'on ne trouve nulle part un rappel de définition. La question de la place des égouts dans cette typologie binaire est cruciale. Parmi les intervenants, Jean Duffeau, juriste, pose la question de savoir si les égouts sont considérés comme « accessoires » du domaine public routier ou non. Et de préciser qu'un arrêté du Conseil d'Etat dit que ce sont bien des « accessoires » parce qu'ils contribuent à la « conservation » de la voirie routière par la collecte des eaux de ruissellement. Mais que faire lorsqu'il s'agit d'égouts mixtes collectant conjointement les eaux de ruissellement et les eaux usées ?

La même question se pose à propos des réseaux électriques d'alimentation de l'éclairage urbain et les lampadaires eux-mêmes : « Accessoires de voirie » ou non ? La nature des réseaux de signalisation ou de télésurveillance des carrefours routiers est également sujette à discussion.

Pourtant, il semble que le débat ait été tranché par les collectivités elles-mêmes et qu'il n'y ait pas eu de jurisprudence contraire. En effet, l'utilisation des égouts comme des fourreaux de signalisation ou des galeries techniques dévolues à la route est inscrite dans le régime du Conventionnement, donc hors « utilisation du domaine public routier ». Mais il s'agit là davantage d'une mise en œuvre par itérations que d'une modalité de fonctionnement induite par les textes.

- la délicate question du partage d'installations -

Dans la LRT 96 comme dans le décret du 30 mai 1997, il est question « d'inviter au partage d'installations existantes ». Il s'agit pour la collectivité qui reçoit une demande de droit de passage de proposer à l'opérateur demandeur de « se rapprocher » d'un autre afin d'envisager un partage d'infrastructures. Les opérateurs doivent alors examiner cette proposition et aboutir, le cas échéant, à un accord de droit privé donnant lieu à une rémunération de l'opérateur « accueillant ». Dès lors, la demande de permission de voirie n'a plus lieu d'être puisque l'opérateur satisfait ses besoins en empruntant d'autres installations et n'a donc plus nécessité de créer de nouvelles infrastructures.

Toutefois, cette « invitation » des gestionnaires de voirie aux opérateurs n'est pas faite exactement dans les mêmes termes selon les deux textes. Dans la LRT,

le gestionnaire de voirie « peut inviter » alors que dans le décret « le gestionnaire invite ». Cette imprécision ouvre des abîmes d'incertitudes.

Ce point, qui pourrait apparaître comme un détail, n'est pas sans importance. La démarche d'une collectivité « d'inviter » des opérateurs à se rapprocher n'est pas neutre car elle implique un délai d'instruction supplémentaire de près de trois mois, soit une période totale de cinq mois si aucun accord n'est conclu. Cela peut être très préjudiciable à l'opérateur. De plus, la question du « rapprochement » est délicate car elle est susceptible de conduire à la divulgation d'informations qui est relativement contraire à la prescription d'une instruction dans le respect du secret des affaires.

Les collectivités sont-elles contraintes de proposer un partage d'installations si elles constatent que cela s'avère possible ou s'agit-il d'une simple possibilité ? Autrement dit, sont-elles tenues d'entreprendre pour chaque demande de permission de voirie une véritable démarche d'expertise d'ingénierie réseau ?

- quid de la responsabilité des réseaux ?-

Outre les incertitudes qui planent encore sur l'attribution de la responsabilité en cas de dommage causés aux réseaux, d'autres imprécisions viennent fleurirent le registre. Ainsi, l'art. R. 20-49 du Code des Postes et Télécommunications modifié par le décret du 30 mai 1997 prévoit que le gestionnaire de la voirie peut demander le déplacement ou la modification des ouvrages (« dévoiement de réseau »). La procédure est détaillée quant à la conduite à tenir pour ne pas nuire à l'activité d'exploitation et préconise un délai à respecter de deux mois minimum sauf travaux d'urgence. Mais aucune information n'est spécifiée sur le fait de savoir à qui revient la charge de cette opération. Il semble que dans les services, on navigue entre différentes formules allant du « tout à l'opérateur » au « tout à la collectivité » en passant par des formules hybrides de partage des coûts.

Par ailleurs, un flou juridique certain recouvre la question de cessation d'activité et d'abandon de réseaux. Dans ce cas, à qui reviennent-ils ? Au gestionnaire de voirie ? Ou s'achemine-t-on vers la possibilité de nouvelles « friches industrielles » aériennes et souterraines ? La question reste entière.

L'implication de fait dans les télécommunications constitue pour les collectivités une marche forcée vers l'acquisition de nouvelles compétences. En effet, elle ne conduit pas à la seule exécution distante de tâches administratives destinées à concourir à l'émergence de la concurrence dans ce secteur.

Cette implication provoquée a des conséquences réelles et ouvre les possibles vers davantage de prise en charge et de négociations. La ville saisie par les télécommunications, c'est l'image même de la Communauté Urbaine de Lille.

3. LILLE-METROPOLE : L'EXEMPLE DE L'APPROPRIATION LOCALE D'UNE COMPETENCE NOUVELLE

La communauté urbaine de Lille regroupe 87 communes et constitue une aire d'environ un million d'habitants. Multipolaire, avec le contre-poids de Roubaix (70 000 habitants), de Tourcoing (80 000 habitants) et Villeneuve d'Ascq (80 000 habitants), la métropole est pourtant centrée sur la ville de Lille (200 000 habitants). Instituée en 1968, et faisant partie des communautés urbaines obligatoires de la loi de 1966, Lille-Métropole a d'abord eu pour objectif de créer des équipements. Ainsi s'est instaurée une certaine culture d'ingénieurs, toujours vive actuellement[22].

Prendre l'exemple de Lille-Métropole répond à un double objectif. En effet, il est à la fois représentatif des nouvelles actions que les communes ont à mettre en œuvre tout en constituant une sorte de miroir grossissant de la situation, et illustratif d'une appropriation locale poussée offrant un lieu de pratiques et d'interrogations spécifiques.

[22] Interview de Philippe Ménerault, INRETS-Traces.

3.1. Une pratique nouvelle à mettre en place

3.1.1. Le contenu

A l'instar de nombre de collectivités territoriales, la Communauté Urbaine de Lille (CUDL) a été saisie par le monde des télécommunications[23]. Les quelques 200 permissions de voirie délivrées en moins de 3 ans illustrent cet état de fait. Elles sont instruites et délivrées (ou refusées) par les quatre unités territoriales communautaires dédiées à la voirie urbaine. L'instruction des demandes débute par une étude précise des modalités de passage ou d'interconnexion menée avec les propres ressources de la Communauté. Elle est ensuite complétée par une consultation de la commune concernée, qui sera d'ailleurs contactée par l'opérateur pour l'autorisation de travaux.

Outre les autorisations d'implantation et de raccordement liées au domaine public routier, la CUDL a également mis en place un outil permettant de formaliser l'utilisation par les opérateurs des possibilités qu'offre le « non routier », c'est-à-dire les espaces du métro, du tramway, ou des fourreaux des réseaux de signalisation -les égouts ne sont ici guère utilisables car trop petits-. Il s'agit, comme le préconise la LRT 96, d'un système de Convention qui fixe les conditions d'utilisation de ces espaces dans des conditions « transparentes et non discriminatoires ». Toutefois, cette convention est ici unique, et prend la forme d'un Protocole commun à tous, et déjà signé par treize opérateurs.

Dans sa décision du 11 octobre 1996, la CUDL fixe à 4,40 F par mètre la redevance annuelle appliquée à l'utilisation de l'espace public non routier. Ce tarif est considéré et revendiqué comme particulièrement bas, 20 F par mètre étant un tarif couramment pratiqué et d'ailleurs recommandé par l'AIVF.

Par ailleurs, il faut souligner une originalité pratiquée par la CUDL : elle délivre ses permissions de voirie pour une durée de 5 ans et par décision expresse (et pas tacite). Généralement, les collectivités ont aligné la durée de leur « autorisation » d'occupation du domaine routier sur la durée de « l'autorisation » d'exercer délivrée par l'ART. Elles ont donc fixé leurs permissions de voirie à 15 ans, durée maximale d'une licence, ou ont tenu compte du temps qu'il restait à l'opérateur avant la fin de sa licence. Un

[23] Nouvelles pratiques identifiées sur la bases des interviews de Sylvain Facon, responsable télécoms voirie de l'unité territoriale « centre » de la CUDL et de M. Delporte, juriste à la CUDL.

opérateur ayant obtenu sa licence début 1998 pourrait ainsi bénéficier d'une permission de voirie de 12 ans pour une demande déposée début 2001.

L'attitude de la CUDL est toute autre. Et les 5 ans de permission vont dans le sens de la volonté d'une meilleure maîtrise des relations vis-à-vis des opérateurs, ou du moins d'une prise de distance prudente dont le message principal est que tout ne leur est pas acquis a priori. Cette durée « courte » doit ainsi donner une certaine opportunité de renégociations.

Par ailleurs, et également marque de la « pratique communautaire », les permissions de voirie de la CUDL comportent une clause d'annulation au bout d'un an si aucun travaux n'a été engagé, cela afin d'éviter des habitudes de « réservations de terrains ».

3.1.2. Les motifs

On peut donc faire le constat d'une grande aisance et d'une certaine originalité dans le mode de gestion du dossier télécoms à la Communauté Urbaine de Lille. D'où cela provient-il ? Pourquoi cette collectivité fait-elle preuve d'autonomie alors que tant d'autres obéissent (ou cherchent à obéir) aux souhaits des opérateurs ou à des règles strictes qu'elles croient devoir être les leurs ?

Il semble que la réponse se trouve dans le fait que la CUDL ait une bonne connaissance du domaine des télécoms. La métropole lilloise a forgé ses premières armes avec la réalisation de réseaux câblés et a été partie prenante dans le montage de la SEM Eurotéléport de Roubaix (elle en est alors actionnaire à 16 % et bénéficie de 3 sièges sur 18)[24].

De plus, sous l'impulsion de Pierre Mauroy, la CUDL réalise un Plan Urbain de Développement de la Communication (PUDC)[25], sur le modèle d'un Schéma Directeur. Ce texte, paru en juin 1991 -ce qui est extrêmement tôt !-, fait le point de la situation existante avec exhaustivité (les réseaux, les services, les marchés) et dessine les nouveaux contours de l'univers des possibles suite à la LRT 90[26].

---

[24] cf document de présentation de la société anonyme de l'Eurotéléport de Roubaix. A noter : L'Eurotéléport a été vendu à l'opérateur historique belge Belgacom.

[25] Référence en bibliographie disponible au CETE Nord-Picardie

[26] Cf 1.1.2. du chapitre 2.

Lille-Métropole dispose donc d'informations solides et en 1993 naît l'idée de la construction d'un réseau indépendant pour les besoins propres de la Communauté Urbaine[27]. Quatre raisons semblent y présider.

Tout d'abord, l'évolution du contexte législatif, c'est-à-dire l'avènement de la possibilité de créer son propre réseau dans le cadre d'un Groupement Fermé d'Utilisateur (GFU), conduit à envisager de ne plus forcément dépendre des installations de France Telecom. D'ailleurs, le budget consacré alors aux télécoms apparaît comme trop coûteux et surtout non négociable. Pour les seuls besoins de communication intra-communautaire, la CUDL loue 9 lignes spécialisées (liens MIC) de 2 Mbps à France Telecom pour 1,1 million de francs par an. La perspective de pouvoir réduire cette facture constitue une deuxième raison à ce projet. Par ailleurs, troisième raison, une étude montre qu'il serait possible de déployer un réseau de 65 km reliant les 12 bâtiments de la Communauté Urbaine avec très peu de génie civil, l'utilisation des gaines du réseau de signalisation routière qui relie 650 carrefours à feux tricolores s'avérant tout à fait possible. Enfin, l'idée que les développements de l'informatique et du multimédia nécessiteront des réseaux capables d'un débit bien supérieur à 64 Kbps, y compris à l'intérieur d'un même bâtiment, finit de démontrer l'intérêt de l'acquisition d'un réseau haut débit.

La CUDL dépose alors en juin 1994 une demande d'autorisation auprès de la Direction Générale des Postes et Télécommunications (DGPT) pour la création d'un réseau métropolitain indépendant. L'accord, signifié par l'arrêté du 22 novembre 1994, est obtenu cinq mois plus tard pour une période de dix ans.

Le choix technique s'affine et se porte sur une infrastructure en fibre optique. Fin 1994, une étude de faisabilité confirme que l'utilisation des gaines de signalisation ne pose aucun problème, définit la solution technique (anneau FFDI et ponts Ethernet) et chiffre la réalisation du projet à 7,6 MF TTC sur 2 ans (5 MF la première année et 2,6 MF la seconde). Dans cette perspective, la CUDL s'apprête à faire un saut technologique, à entrer dans le « haut débit », avec un retour sur investissement de 7 ans.

[27] cf document de Jean Muny, responsable télécom à la CUDL, Marc Montois, Belgacom France et Agnès Huet, Comptoir des Signaux : « Le réseau de télécommunication haut débit », novembre 97.

Toutefois, va suivre une période de stagnation de plus de deux ans durant lesquels le budget ne sera pas alloué. Les porteurs du projet en identifient les raisons suivantes. En premier lieu, 1995, année électorale, voit la mise en place du nouveau Conseil de Communauté et la constitution d'un nouveau programme d'actions. Cet état de fait est doublé d'une certaine hésitation des élus sur la politique à tenir en matière de télécommunications : on est alors à moins de deux ans de l'ouverture totale à la concurrence et le paysage est encore bien flou. Surtout, le projet semble faire doublon avec ce que l'Eurotéléport de Roubaix envisage de réaliser avec son réseau métropolitain. Pourquoi mettre de l'argent public en la matière alors que la CUDL est déjà partie prenante dans la SEM du téléport ? La CUDL imagine alors pouvoir s'insérer dans ce nouveau projet.

Cette situation pourtant ne sera bientôt plus de mise. L'Eurotéléport de Roubaix connaît en effet de sérieuses difficultés financières. Fin 1996, la SEM affiche un déficit d'exploitation de 3 MF sur l'année et un passif de plus de 12 MF. Mais l'opérateur historique belge Belgacom, « en voisin », se propose alors de la racheter. Et, en octobre, il en devient acquéreur en acceptant les trois conditions posées par le nouveau Maire de Roubaix : rachat pour 20 MF (montant du capital social initial - donc sans perte pour les différents actionnaires publics et privés engagés), en reprenant la vingtaine de salariés et en maintenant le siège social à Roubaix, dans les installations existantes.

Devant ce changement de contexte, la CUDL prend la décision en mars 1997 de lancer un appel d'offres pour fourniture d'un service de télécommunication. Cet appel prend en considération un cahier des charges très précis et concerne les années 1997, 1998 et 1999. Cette fourniture de service permettrait ainsi d'accéder à de nouveaux services tout en regardant arriver la concurrence et le fonctionnement du nouveau cadre réglementaire. De plus, il est prévu que le projet de création du réseau métropolitain indépendant envisagé soit finalement mis en œuvre au cas où l'appel d'offres s'avèrerait infructueux.

Pour être accepté, le marché devra proposer une prestation de 2 Mbps pour la téléphonie et entre 2 et 10 Mbps pour l'informatique et interconnecter les 12 bâtiments de la CUDL sans dépasser le seuil fixé au budget de la location des 9 liaisons spécialisées de 2 Mbps de France Telecom. « En échange », la Communauté s'engage à mettre à disposition de l'opérateur retenu ses différentes infrastructures routières et non routières.

20 dossiers sont retirés. Mais seulement 3 sociétés répondront à l'appel d'offres. Et lors de la commission de la CUDL du 10 octobre 1997, le marché est attribué à Belgacom.

L'histoire récente de la Communauté et notamment cette épopée de non-création d'infrastructures, si elle n'a finalement pas contribué à transformer Lille-Métropole en une collectivité territoriale dotée d'un réseau propriétaire, a considérablement œuvré pour son acculturation au champ des télécoms. C'est en grande partie en effet par son implication dans l'Eurotéléport, en tant qu'actionnaire mais aussi en tant que développeur, qu'elle acquiert une réelle compétence et une familiarisation avec le domaine. La licence expérimentale de 5 que le téléport obtiendra en 1995 avec le label « plate-forme expérimentale pour le développement des autoroutes de l'information » servira d'ailleurs finalement d'étalon à l'établissement de la durée des permissions de voirie qui seront accordées dès lors.

3.2. Une pratique maîtrisée mais délicate

3.2.1. Agir malgré tout

Lille-Métropole traite avec une quinzaine d'opérateurs. Elle se doit de faire face à de nombreuses sollicitations, en dépit de certaines difficultés.

- des textes difficiles -

Comme nous l'avons vu, les seuls outils officiels à la disposition des collectivités locales sont la LRT 96 et les différents décrets d'application. A Lille, on trouve que ces textes, d'une lecture difficile, ne correspondent pas à ce que l'on pourrait attendre pour accompagner l'action.

Des cadres territoriaux chargés de l'aménagement urbain et de la voirie urbaine se sont regroupés au sein d'un groupe d'information et de réflexion abrité par le site web commun de l'Association des Ingénieurs des Villes de France (AIVF) et du CERTU[28], dont des cadres du Grand Lille. Le groupe a produit différentes

[28] Une fiche technique est disponible en annexe extraite de :

fiches techniques et rappels ou « traductions » de textes juridiques. De plus, ils ont forgé là un véritable lieu de partage des pratiques quotidiennes. Un forum à accès sécurisé, limité aux seuls membres du groupe, a été créé à cet effet, la confidentialité permettant mieux l'expression des problèmes, des incompréhensions et des doutes.

- l'absence de moyens supplémentaires -

Si l'on en croit l'exemple de Lille, deux écueils semblent guetter le lancement des services communaux dans la sphère télécom.

D'une part, le réel surcroît de travail que l'instruction des permissions de voirie et autres conventions occasionne n'est pas compensé en terme de personnel. Et même si la moitié de l'activité de l'unité territoriale Centre (en charge de Lille et de sa périphérie) est désormais dévolue aux télécoms, nulle renforcement d'équipe n'apparaît à l'horizon. Il s'agit là d'un manque cruel de moyens qui ne peut s'effectuer qu'au détriment des autres missions.

Parallèlement, l'information dont les services disposent pour instruire les demandes n'est plus suffisante. La CUDL ne possède pas l'ensemble des renseignements adéquats quant à l'existence et à la disposition des différents réseaux installés sur le territoires des communes. Elles ne possèdent d'ailleurs pas toujours non plus elles-mêmes ces renseignements. Ainsi, le recours à un système d'information géographique exhaustif, précis et multi-réseaux serait salutaire.

- l'enjeu de la maîtrise spatiale -

La difficulté de maîtriser l'occupation de l'espace communautaire (souterrain ou aérien) ne peut que croître avec l'implantation importante et continue de nouvelles infrastructures. Malgré l'obligation légale faite aux opérateurs de fournir un plan détaillé (à 10 cm près) de l'installation effective de leurs ouvrages, l'enjeu reste entier.

En effet, les informations fournies sont difficilement exploitables en l'état. Aucune obligation d'échelle ou de nature (papier ou numérique) n'étant édictée, les plans sont disparates. Il revient donc aux services de procéder eux-mêmes à

---

http://www.certu.fr/sitcert/telecom/sammyw/pageac.htm

l'opération de compilation. A l'heure actuelle, seuls quelques plans récapitulatifs existent à Lille, se heurtant aux affres de l'actualisation. Cela percute en fait de plein fouet la question déjà évoquée du manque de moyens humains.

De plus, et même si les cadres de la communauté urbaine parvenaient à constituer ces cartes, elles ne fourniraient encore qu'une information partielle puisque ne prenant en compte que les seules permissions de voirie accordées au titre de la voirie communale. Les installations faites sur les domaines publics routiers départemental et national ne pourront en effet y figurer. La vision globale des réseaux de télécommunications du territoire de Lille-Métropole est donc encore loin d'être acquise.

3.2.2. Des problèmes de fond

Lancée dans l'action, la CUDL trouve les moyens d'une gestion efficace. Cela ne lui évite pas de se poser des questions quant à l'avenir de sa pratique.

- gérer le long terme -

On demande aux collectivités, en tant que gestionnaires de voirie urbaine, de faciliter le déploiement de réseaux alternatifs. On leur demande également d'œuvrer dans le respect des principes de transparence et de non discrimination des opérateurs les uns par rapport aux autres. Cela implique qu'elles déterminent une certaine ligne de conduite claire, stable et lisible. Autrement dit, les cadres territoriaux se doivent de mettre en place une sorte de doctrine du « comment dire oui ? ».

En effet, une collectivité peut choisir d'adopter des profils assez différents. Soit, elle se met en charge de n'accéder à la demande d'un opérateur que dans la mesure où elle est certaine de pouvoir agir de la même façon pour tous les autres ; soit elle prend une position de plus court terme et accepte systématiquement la demande pourvu qu'elle puisse être immédiatement satisfaite (et au risque de se voir reprocher par l'ART des pratiques de favoritisme) ; soit enfin, elle adopte l'attitude inverse et refuse tout accord sous prétexte qu'elle ne peut pas garantir l'égalité de traitement des opérateurs à long terme.

Un certain équilibre doit être trouvé. Mais les limites de l'égalité de traitement ne sont pas encore totalement fixées.

- la méconnaissance des opérateurs -

La multiplication des opérateurs en jeu pose désormais et posera dorénavant un problème de lecture. Car les opérateurs alternatifs ne se limitent pas aux ténors de la téléphonie mobile (SFR et Bouygues) ou aux entreprises à vocation « tout public » (Cégétel, Télé 2, 9 Télécom). Il faut également compter avec les « transporteurs » (COLT,...) et les opérateurs de niche (Siris, Omnicom, Complétel,...). Chacun des opérateurs autorisés au titre des réseaux (filaires ou mobiles) est susceptible de venir frapper demain à la porte de la Communauté Urbaine de Lille pour satisfaire son droit de passage.

Or, les opérateurs sont relativement méconnus des services. L'évolution est rapide et les prérogatives diverses. Il est en effet devenu difficile de faire la synthèse de l'existant et de la garder en mémoire. Durant l'été 2000, on comptait déjà une centaine d'opérateurs « autorisés ». Qui sont-ils ? A quelles activités sont-ils autorisés (réseaux, services, les deux) ? Quand la licence a-t-elle été délivrée ? S'agit-il d'une licence nationale ou régionale ?

Pour répondre à cela, une seule solution : consulter le site de l'ART qui propose sur sa page d'accueil un chemin en « accès direct » à la liste actualisée des opérateurs autorisés[29]. Mais au cœur de l'action, encore faut-il que les cadres puissent se tenir régulièrement informés des évolutions de ce site web qui n'est pas actualisé en temps réel. Par ailleurs, et à moins de consulter chaque numéro du Journal Officiel, comment un cadre d'une commune qui ne dispose pas d'un accès Internet peut-il accéder à l'information ?

- le manque d'un « guichet unique » -

Les cadres territoriaux chargés du dossier de l'accès des opérateurs de télécommunications au territoire urbain regrettent l'absence d'une sorte de « guichet unique » au sein de Lille-Métropole. Ce type de structure pourrait avantageusement servir les différents protagonistes.

[29] La liste des 114 opérateurs autorisés au 23. 08. 00. est disponible en Annexes.

En effet, l'instruction des permissions de voirie serait facilitée s'il ne s'agissait pas de se préoccuper avant tout des questions de domanialité routière. Chaque gestionnaire de voirie délivre ses propres autorisations sur le domaine considéré. Schématiquement, il s'agit du préfet pour les routes nationales et les autoroutes non concédées, du président du Conseil général pour les routes départementales et du maire pour les routes communales[30].

La CUDL, établissement de coopération intercommunale, est compétente sur l'ensemble des voies communales. Mais en ville, les routes sont avant tout des rues, avenues ou boulevards. Les différents réseaux se mêlent et la domanialité n'est pas toujours très explicite, y compris parfois pour les services eux-mêmes (Vinchon, 1996). Il arrive ainsi fréquemment qu'un opérateur dépose une demande qui ne concerne pas la CUDL ; soit par erreur, soit pour se faire renseigner sur l'instance à contacter. Une structure unique qui récolterait les demandes et les redistribuerait ensuite aux « autorités compétentes », pour simple signature ou pour instruction complète, pourrait être une avancée sérieuse dans la mise en œuvre de cette nouvelle compétence. Il serait en fait encore plus appréciable d'y adjoindre l'instruction des demandes d'utilisation du domaine public non routier. Mais encore faudrait-il y attribuer des moyens.

Il est pourtant facile de faire la relation avec les redevances dues par les opérateurs (calcul et recouvrement). Pourquoi ne pas allouer la perception de cette ressource au fonctionnement de ce type de structure ?

[30] A l'exception du territoire corse où toutes les autorisations sont accordées par le seul Président de l'Assemblée territoriale.

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

Le local représente de forts enjeux pour les opérateurs de télécommunications. Il est tout d'abord le lieu de l'implantation de leurs réseaux, l'espace où installer câbles, chambres de tirage et antennes hertziennes. Il est aussi le lieu d'un marché des plus intéressants, celui des communications locales. En effet, c'est avant tout dans ce segment que la majeur partie du chiffre d'affaire télécom s'effectue ; ce qui est accentué par la croissance du trafic internet. En outre, les collectivités locales représentent elles-mêmes un nouveau marché à saisir par les opérateurs : le budget télécoms représentant un des pôles majeurs de leurs dépenses de fonctionnement.

En dépit d'un environnement organisationnel et juridique encore naissant et donc peu structuré, les opérateurs ont largement entamé un rapprochement avec les collectivités locales devenues passage obligé vers le développement de leur activité commerciale. Leurs opérations de séduction ne cachent pas le fait que cette mise en relation est en fait très contrainte juridiquement. Les collectivités ont en effet des obligations concrètes en termes de réseaux de télécoms. Du fait de leurs compétences en tant que gestionnaire de la voirie urbaine, les communes se trouvent en effet impliquées dans le champ des télécommunications. Mais cette implication répond surtout à une sollicitation légale et ne se révèle qu'avec l'expression des demandes de droit de passage des opérateurs.

On peut donc parler d'un véritable « choc culturel » lié à une implication de fait et en souligner une conséquence directe : les collectivités sollicitées par les opérateurs doivent s'approprier une nouvelle compétence et intégrer dans leur fonctionnement de toutes nouvelles pratiques.

Chapitre 4
Les télécommunications saisies par la ville

INTRODUCTION DU CHAPITRE 4 128

1. LES TÉLÉCOMS, UN OBJET DE NATURE PEU PROPICE A L'ACTION PUBLIQUE LOCALE 128

1.1. UN OBJET *A PRIORI* PEU « SAISISSABLE » PAR LES POLITIQUES LOCALES 129

1.1.1. LES TÉLÉCOMMUNICATIONS, LE CONTRAIRE D'UN « PROBLÈME LOCAL » 129

1.1.2. UNE PRISE DE DÉCISION LOCALE DÉLICATE 132

1.2. UN OBJET AU PLUS FORT DE L'INCERTITUDE TECHNIQUE 134

1.2.1. 1990, LES TÉLÉCOMMUNICATIONS EN PLEINE MUTATION 135

1.2.2. CE QUE L'ON IGNORAIT ENCORE 141

2. UNE INDUBITABLE ET ÉTONNANTE IMPLICATION 144

2.1. UN CONSTAT CONTRASTÉ 144

2.1.1. DIFFÉRENTS TYPES D'ATTITUDES 144

2.1.2. DIFFÉRENTS DOMAINES D'ACTIONS 146

2.2. UNE APPROPRIATION LOCALE DIFFÉRENCIÉE ET RAISONNÉE 148

2.2.1. BESANÇON, CHALON, NANCY : 3 EXEMPLES À L'APPUI 148

2.2.2. DES ENJEUX CLEFS 152

CONCLUSION DU CHAPITRE 4 155

INTRODUCTION DU CHAPITRE 4

Parallèlement à un mouvement de la sphère des télécommunications vers les collectivités locales, on note un second mouvement parallèle des collectivités locales vers la sphère des télécoms. Pour étonnant que cela puisse paraître étant donnée la complexité de l'objet et de son contexte, on constate que les pouvoirs locaux se saisissent effectivement de cet objet nouvellement apparu dans leur environnement proche. Les collectivités locales n'ayant aucune compétence attitrée issue de la décentralisation et historiquement peu d'expérience locale en la matière, il est en effet surprenant de voir émerger localement cette thématique.

Comment se fait-il que des collectivités locales engagent des actions liées aux télécommunications ? Quelle est la nature de ces actions ? De quelles pratiques ou politiques locales parle-t-on lorsque l'on évoque ce sujet ? De quel degré d'implication s'agit-il ? Tel est le questionnement qui jalonne ce chapitre.

1. LES TÉLÉCOMS, UN OBJET DE NATURE PEU PROPICE A L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Les télécommunications ont une image d'objet complexe, rapide, insaisissable, bref, réservé aux spécialistes ; ce qui est particulièrement aigu en ces temps de changements intenses. Cette complexité est principalement issue des constantes évolutions en cours tant techniques que juridiques qui suscitent autant d'incertitudes. Sur quelle(s) technologie(s) peut-on miser à long terme ? De quelle marge de manœuvre ou d'autonomie les collectivités locales françaises disposent-elles effectivement ? Nul ne peut sérieusement aujourd'hui encore apporter de réponses définitives.

De l'incertitude à la prise de risques, il n'y a qu'un pas. Bien qu'inhérent à toute activité humaine ou politique, le risque n'est pris qu'en toute connaissance de cause, c'est-à-dire en ayant procédé à une sorte d'arbitrage « coût/avantage ». Il semble ici que le champ des télécommunications soit généralement considéré comme trop risqué (et donc sans intérêt) pour les collectivités locales. C'est en tout cas l'avis de nombre de membres des administrations centrales et de beaucoup de « décideurs locaux ». Pourquoi ?

1.1. Un objet *a priori* peu « saisissable » par les politiques locales

1.1.1. Les télécommunications, le contraire d'un « problème local »

Dans l'approche classique des politiques publiques (Jobert et Muller, 1987) ou dans les approches plus critiques (Cohen, March et Olsen, 1972), l'action publique est considérée comme la réponse qu'apporte la puissance publique à un problème ; et ce même si l'identification du dit problème n'a pas été à l'origine de la démarche mais moyen de rationalisation *a posteriori*. Dans cette logique, il ne devrait y avoir intervention publique en matière de télécoms que dans la mesure où un caractère « problématique » serait avéré.

Dans ces conditions, on ne peut pas voir dans les télécoms un objet propre à requérir l'intervention publique locale. Dans cette période d'essor et de développement intense, les télécoms posent-ils problème aux villes aujourd'hui ?

En première analyse, il serait tentant de répondre que non et de passer son chemin. Il ne semble pas en effet que les télécoms puissent concerner réellement la sphère du local. Cette question est pourtant d'importance et mérite examen. Car enfin, qu'est-ce qu'un « problème » ? Et surtout, qu'est-ce qui distingue un « problème » dont les pouvoirs publics vont s'occuper d'un « problème » qui sera laissé sans réponse ? C'est toute la question du problème social.

- la notion de problème social -

Rudolf Rezsohazy propose une définition (1996 : 79-80) ; on parle de problème social :

- si la situation est vécue comme perturbée et/ou nuisible ;
- si elle affecte la société ou partie de la société ;
- si elle exige une réponse de la collectivité ou des pouvoirs publics.

Une série de questions fait écho à cette définition. La notion de problème se réfère à l'idée d'un corps malade à soigner. Cependant, il faut souligner qu'il existe une frontière entre ce qui ne va pas mais qui est accepté et ce qui ne va

pas et qui est « intolérable », « inadmissible », « fondamentalement injuste », « totalement indigne »...

Faire deux heures et demi ou trois heures de transport par jour en déplacements domicile-travail, est un problème pour la personne qui y est soumise ; comme pour l'ensemble des personnes logées à la même enseigne. C'est un problème, mais il s'avère que cette situation est tolérée socialement. Et il faut que les économistes montrent l'absurdité économique des embouteillages pour que ces questions individuelles deviennent un « problème social », c'est-à-dire une situation perturbée, non cohérente globalement.

Un autre exemple est celui des accidents de la route. Il existe chaque année un certain nombre de blessés ou de tués sur les routes qui sont admis. Ils apparaissent comme une sorte de fatalité, triste certes, mais visiblement considérés comme un « inévitable tribu » à payer à l'automobile. Et ce n'est que lorsqu'une certaine frontière est franchie que les accidents de la route deviennent une situation « nuisible » et prennent une dimension plus sociétale.

La question est donc bien celle de l'acceptable et de l'inacceptable. Parmi les éléments qui constituent cette frontière, la question du seuil de population concernée est prédominante. Le « problème potentiel » concerne-t-il l'ensemble de la population d'une société (déficit de la sécurité sociale ; pollution atmosphérique,...), ou ne concerne-t-il qu'un groupe particulier (la baisse des vocations préoccupe l'Eglise et ses fidèles ; certains aménagements routiers ne concernent que les motards ; l'insuffisance de places en crèches ne concerne que les parents de jeunes enfants,...) ?

A priori, un problème isolé ou purement individuel ne peut en aucun cas devenir un problème social. Mais cela serait oublier que la société n'est après tout qu'une somme d'individus. Ainsi, des questions vécues avant tout à un échelon purement individuel (interruption volontaire de grossesse, chômage, aménagements routiers pour motards, problème de garde d'enfants ou suicide...) peuvent fort bien attirer l'attention des pouvoirs publics et soudain acquérir un tout autre statut. Toute la question est de savoir combien de personnes doivent être touchées par ce « problème » pour pouvoir parler d'un « problème social ».

A cette question, la réponse est bien difficile. L'analogie avec une célèbre réplique de Fernand Reynaud est facile : « combien de temps faut-il au fut du canon pour refroidir ? Un certain temps ! » Ici, la réponse s'apparenterait plutôt à « un certain nombre ! », ou du moins à « un nombre significatif »...

Quant à la troisième caractéristique de la définition du problème social (qui exige une réponse de la société ou des pouvoirs publics), elle pose également son lot d'interrogations. Qui revendique ? Comment l'exigence d'intervention est-elles relayée jusqu'aux pouvoirs publics ? C'est ici toute la question de l'organisation de la demande (groupes de pression, lobbying, rôle de la presse, représentation des individus,...) qui est posée.

Mais la demande n'est pas la seule en cause. Encore faut-il qu'elle soit reçue, entendue. Comment les pouvoirs publics filtrent-ils les demandes ? A quoi sont-ils prêts à répondre ? Ceci se réfère directement à la notion de « médiateur »[1] développée par Jobert et Muller (1987).

- les télécoms comme problème social local ? -

Le mouvement de dérégulation des télécommunications n'est pas vécu comme une source de perturbation potentielle ni comme une nuisance en soi. Bien au contraire. Il bénéficie même d'un a priori assez positif. Il est lié à l'idée d'une baisse des tarifs et de meilleurs services à venir du fait d'une concurrence plus vive. De plus, tout semble avoir été prévu pour que les éventuelles difficultés puissent rapidement être aplanies.

Dans la loi de libéralisation des télécoms (LRT 96), l'Etat a désamorcé nombre d'interrogations en distribuant les rôles et en désignant l'ART comme lieu principal de règlement des difficultés liées à l'exercice de la concurrence : les collectivités locales participent au mouvement (en donnant accès à leur espace publique) mais n'ont guère vocation à gérer ou à arbitrer. La situation est également assez explicite quant aux éventuelles disparités d'accessibilité aux services, qu'elles soient dues à une « exclusion » géographique ou à des difficultés financières. La loi organise en effet la solidarité à un niveau national : service universel et mesures sociales destinées aux ménages à faibles revenus.

[1] cf chapitre 5 (2.1).

Les télécoms n'apparaissent pas sur le point de susciter une situation « perturbée ou nuisible » au niveau local. Cela réduit donc considérablement leur probabilité d'appartenir à la catégorie de « problème social » propre à appeler l'intervention publique locale.

Par ailleurs, il serait bien difficile d'identifier les acteurs en position de revendiquer l'intervention de la collectivité publique locale en la matière. Avec des enjeux faibles ou très peu visibles, une visibilité réduite quant à l'avenir même proche, il n'est que peu de spécialistes à même de porter un jugement clair et de requérir une implication publique.

Le danger que pourraient représenter les télécommunications au niveau local n'a donc rien d'évident. Il s'agit tout au plus de la présomption d'un possible risque d'instauration d'une certaine iniquité spatiale. Rien de tangible, rien d'éprouvé, mais de plus ou moins grands espoirs.

1.1.2. Une prise de décision locale délicate

L'Advocacy Coalition Framework (ACF), théorie développée par Paul Sabatier et Jenkins Smith (1993), s'inscrit dans une perspective du changement social qui se réfère au temps long et aux processus. Cette approche est ici intéressante pour comprendre les modalités de lancement d'une action locale liée aux télécommunications car elle concilie les aspects « genèse » et « mise en œuvre » traditionnellement distincts.

L'ACF permet en effet de montrer que la naissance du changement est un processus itératif et qu'il convient de porter une attention particulière au fait qu'il s'agit avant toute chose d'acteurs en (inter)action. Les acteurs sont perçus comme faisant « naturellement » partie d'une « coalition de conviction », c'est-à-dire d'un groupe social ayant une certaine perception de la réalité, de ce qui fait problème et des idées à mettre en œuvre pour y remédier. Le caractère itératif vient de la confrontation de différentes coalitions sur la résolution d'un même « problème » identifié. Bien sûr, les représentations mentales associées au dit « problème » varient fortement d'une coalition à l'autre. Ainsi, Daniel Kuebler montre parfaitement, dans sa thèse « Le SIDA à l'épreuve de la ville », les

groupes en présence et leurs visions respectives à l'égard de la question des usagers de drogues en ville[2] en Suisse.

Ce postulat ainsi posé, la théorie de l'Advocacy Coalition Framework peut proposer son schéma des conditions du changement. Il comporte trois sphères principales et se révèle être une véritable grille de lecture des modalités de genèse. Ainsi, il est dit que le changement aura lieu ou non selon la nature des conditions liées :
- au niveau de conflictualité,
- à la nature des lieux de discussion-décision, et
- à la complexité de l'objet du changement.

Le niveau de conflictualité dans lequel les différentes coalitions se confrontent constitue en effet un des éléments clef du changement. Il y aura changement si le niveau de conflictualité est faible. Mais faible ne veut pas dire nul, car en cas d'absence totale de conflictualité, il n'en ressortira que de l'indifférence et finalement une stagnation générale sur le sujet. Par ailleurs, si la conflictualité est trop importante, la confrontation n'aboutira qu'à un raidissement des positions premières et finalement à un blocage de la situation. Tandis que des discussions autour d'un objet un peu conflictuel permettront l'échange de points de vue, voire un certain apprentissage mutuel entre les différentes coalitions en présence.

Les conditions liées à la nature des lieux de discussion et de décision ont trait aux caractéristiques de ce que Sabatier et Jenkins Smith appellent des « forums »[3]. D'après les auteurs, des forums ouverts engendreront une discussion très libre, des avis très nombreux et une probabilité de changement difficile. Alors que si les forums sont fermés, la discussion sera plus « efficace », les acteurs plus filtrés, le sentiment de prestige plus présent et le changement plus probable. Cette analyse des conditions de changement est très intéressante car elle permet notamment de poser la question de la démocratie, de l'élitisme, de la participation et de la concertation...

[2] Cf thèse de Daniel Kuebler, UPFL, Lausanne.

[3] Ici, il ne s'agit pas de la distinction entre « forum » et « arène » présente en d'autres lieux de l'analyse des politiques publiques.

Quant au niveau de complexité de l'objet du changement, l'ACF avance l'idée que pour que les acteurs puissent se positionner clairement dans une coalition de conviction, il faut que l'objet de la discussion soit simple. De parfaits novices peuvent sans difficultés particulières discuter d'un projet de tramway, même si les subtilités des caractéristiques techniques et les conditions d'implantation leur échappent, car il est possible d'atteindre une certaine compréhension globale : c'est différent d'un bus, c'est un transport en commun sur rails, c'est peu bruyant parce qu'électrique... A l'inverse, un objet trop complexe ne permet pas de se le représenter facilement. « Prendre position » n'est alors pas chose aisée. Un objet complexe n'est donc pas propice à déclencher les confrontations nécessaires.

La situation la plus favorable pour générer le changement serait celle d'un objet :
- d'une conflictualité moyenne,
- dont le sort serait discuté en petit comité,
- et dont le niveau de complexité serait plutôt bas.

Or, si on livre notre objet à la grille de lecture de l'ACF, les télécommunications apparaissent davantage comme un objet peu conflictuel (peut-être même pas assez), très complexe et dont le lieu de décision (conseil municipal ou conseil de communauté) est relativement ouvert. Suivant cet inventaire de caractéristiques, la décision publique locale en matière de télécoms ne semble guère facilitée.

1.2. Un objet au plus fort de l'incertitude technique

A ces inconvénients théoriques s'ajoute une contrainte supplémentaire. En effet, à l'orée de la libéralisation du secteur, le niveau de complexité des télécommunications est à son apogée du fait d'incertitudes techniques majeures. « Bizarrement, c'est au moment même de l'explosion des technologies de télécommunication que le choix de l'équipement le mieux adapté à ses activités est le plus dur à réaliser. » C'est sur ce constat paradoxal que débute le dossier « Télécommunications, encore et toujours plus » du Moniteur en octobre 1996 (Levy, 1996 : 71-77). Il se poursuit par la démonstration de la difficulté d'un engagement pérenne pour un système ou un produit dont la durée de vie est fort limitée. Et de citer l'exemple du Bi-Bop, « tué par le GSM », et des Pagers qui ont pris le même chemin.

Ici, « la stabilité technologique est loin d'être engagée dans un univers où la dérégulation annoncée devrait laisser quelques *cadavres* dans les placards de la concurrence » (ibid). Sans occulter la question des « produits finis », bien délicate en elle-même car source d'erreur d'investissement potentielle, l'incertitude qui plane sur les matériels d'équipement semble sévir jusque, et y compris, chez les spécialistes réseaux : « S'il s'agit d'atteindre des débits de 10 à 25, voire 50 Mbps, la plupart des câbles existants en paires torsadées, même non blindés, devraient être suffisants. Au delà, c'est encore un *no man's land*, où les constructeurs s'organisent en bataille rangée derrière une haie de normes ou de prénormes, en s'assenant des arguments à coups d'ohms et de mégahertz ! » (Mangin, 1994).

Au vu de l'évolution extraordinairement rapide des techniques, il est d'autant plus important de faire un effort de mémoire et de re-situer l'état des connaissances dont le « public », et particulièrement celui des professionnels des collectivités (élus ou cadres territoriaux), pouvait disposer au début des années 90 ; moment à partir duquel certaines collectivités ont commencé à réfléchir à l'opportunité de créer leurs propres réseaux. Il serait en effet extrêmement dommage de tomber dans l'effet de loupe que constituent nos connaissances actuelles sur le sujet et de regarder (et juger) les initiatives développées par les collectivités comme si elles dataient « d'hier ». En l'espace d'une petite dizaine d'années, le paysage a en effet considérablement évolué. Ainsi, cette section est guidée par l'interrogation suivantes : au début des années 90, les télécoms qu'est-ce que c'est ?

1.2.1. 1990, les télécommunications en pleine mutation

En 1990, le Plan Câble a cessé depuis quatre ans, la téléphonie mobile voit arriver sur le marché un deuxième opérateur (SFR depuis 1988), la branche de l'Administration nationale en charge des télécoms est devenue « France Telecom » (en 1988) et lance Numéris. On parle de RNIS[4], ZTA[5], de téléports, d'EDI[6] et de PABX[7].

[4] RNIS : Réseau Numérique à Intégration de Services.

[5] Zone de Télécommunications Avancées ; arrêté du 30 novembre 89.

[6] EDI : « Electronic Data Interchange », ou « Echange de Données Informatisées » dont l'objet est la substitution de la transmission de documents papier par celle de flux électroniques.

Les technologies évoluent, les produits se diversifient et la législation prend le chemin de la libéralisation. On peut alors parler de mutation importante des services de télécom sous-tendue par une mise à disposition (tant technique que juridique) de « hauts débits ». La LRT 90[8] constitue à cet égard un véritable changement puisqu'elle autorise par exemple l'utilisation de petites infrastructures satellitaires (VSAT : Very Small Aperture Terminal ou USAT : Ultra Small Aperture Terminal).

Au début de la décennie 90, la progression des télécoms est rapide et les nouveautés d'importance. On en notera particulièrement ici deux aspects. D'une part, la numérisation des réseaux ouvre de nouvelles perspectives en termes de débits. D'autre part, l'évolution des supports techniques augure de grandes évolutions à venir.

- numérisation des réseaux et nouveaux débits disponibles -

La numérisation des réseaux de télécommunications prend en France la forme de l'offre Numéris de France Telecom. Issue de la recherche mondiale, elle tient en l'application d'une norme : l'ISDN (Integrated Services Digital Network) ou en français le RNIS (Réseau Numérique à Intégration de Services).

La technique touche à la fois la transmission et la commutation et vise au transport simultané de la voix et de données informatisées. La force du RNIS, au regard d'autres réseaux spécialisés dans la transmission de données, est d'utiliser les infrastructures du réseau de téléphone. La transformation d'une ligne de téléphone simple en « réseau intelligent » s'opère grâce aux équipements placés à chaque extrémité, en un seul raccordement pour les services téléphoniques et non téléphoniques, en un seul numéro d'abonné et une facture unique.

A titre d'illustration, France Telecom décrivait en 1993 les performances du RNIS comme ayant la capacité de « transmission d'un mégaoctet de données en 2 minutes, d'un document de 10 pages en 1 minute, d'une photographie en 5 secondes. » (du Castel, 1993 : 379), en plus d'une conversation téléphonique.

[7] PABX : « Private Automatic Branch Exhange », ordinateur qui permet de commuter les flux télécoms d'une entreprise.

[8] cf 1.1.2. du chapitre 2.

Ceci est rendu possible par le fonctionnement combiné de trois artères. Le canal d'abonné contient en effet deux voies à 64 Kbps dites voies B, et d'une voie de signalisation à 16 Kbps, dite voie D. Schématiquement, on parle alors d'une « route à deux voies de circulation et d'une voie de service ».

En termes de prix, l'enjeu semble de taille puisqu'en 1991 on annonce « (la capacité de) transmission des 300 kilo-octets d'une disquette sur le réseau téléphonique en 32 minutes pour 72 F hors taxes et, sur Numéris, en 37 secondes pour 3 F hors taxes. » (ibid : 382). Il faut toutefois compter avec les frais d'accès au réseau et un abonnement mensuel (de l'ordre de 300 FHT puis 200 FHT).

Après le lancement de Numéris (dont la primeur revient aux Côtes d'Armor dès le 27 décembre 1987 et qui s'étend ensuite à Rennes, Paris, l'Ile-de-France et au reste de la France métropolitaine à la fin de 1990), l'évolution se poursuit par une combinaison possible avec le réseau Transpac (2Mbps). Numéris implique également le développement numérique des PABX et de la télécopie. L'essentiel du marché est prévu avec les professionnels. Mais pour dynamiser le taux de pénétration et envisager de toucher une clientèle résidentielle, c'est sur la visiophonie que l'on compte.

Cette technologie des « hauts débits » sera par ailleurs directement liée à la création à partir de 1989 des Zones de Télécommunications Avancées (ZTA). L'heure du numérique avait alors sonné, ouvrant la marche pour le déploiement du multimédia.

Si Numéris constitue dès lors une offre accessible commercialement, elle n'est pas pour autant une débauche de capacité de transmission (actuellement, 128 Kbps). Et la possibilité qu'offre la LRT 90 de constituer des réseaux privatifs au sein de GFU invite à imaginer des solutions techniques utilisant des principes d'activation tels qu'Ethernet, Frame Relay ou ATM (Asynchronous Transfer Mode) qui permettent des débits autrement plus élevés (de 2 jusqu'à 622 Mbps pour l'ATM). De plus, l'annonce des tarifs et l'ouverture du service ATM de France Telecom n'est apparue que très tardivement : fin 1997[9].

[9] Ian CORNS, « France Telecom : l'offre sans les prix », *Le Monde Informatique*, 6 juin 1997, p.6.

L'inventaire des débits « commercialement disponibles » pour une collectivité locale (notamment) au début de la décennie 90 se résume donc assez facilement à Numéris (128 Kbps) ou à la location auprès de France Telecom de lignes spécialisées (LS) de 2 Mbps ou de 35 Mbps. L'époque n'était donc pas au sur mesure.

- l'évolution des supports techniques -

Outre la confirmation commerciale de la technologie hertzienne par le biais du développement de la téléphonie mobile (Itinéris et SFR en GSM), l'essentiel de l'actualité « réseau » porte sur l'opposition cuivre / fibre optique. Que faut-il préférer ? A quels usages quels réseaux ?

L'installation d'un câblage relève toutefois plus des gros travaux, du gros œuvre que de la microélectronique. Le câble lui-même ne coûte que 20% d'une installation ; l'essentiel des dépenses réside en fait dans l'ingénierie, la pose et la réalisation du chantier (Mangin, 1994). Pourtant, c'est sur le choix de la technologie choisie -et notamment sur le support- que les jugements sont portés.

Le début de la décennie voit la consécration des réseaux Ethernet sur paires torsadées en remplacement des câbles coaxiaux plus coûteux. Cet équipement est toujours satisfaisant sachant que l'ATM peut également fonctionner sur une infrastructure cuivre mais, en raison de sa grande sensibilité aux interférences électromagnétiques, seulement sur paire torsadée blindée[10]. Toutefois, on remarque également un certain engouement pour des installations en fibres optiques.

Le « phénomène fibre optique », comme il est appelé dans le premier supplément technique du journal Fréquences Télécom (France Telecom, 1989), semble en effet présenter de nombreux avantages. « La fibre optique est partout : à la ville, à la campagne comme à la mer. En effet, elle surclasse le câble coaxial, mais aussi le faisceau hertzien » (ibid, p2). Outre ses performances comme support de transmission, la fibre optique est aussi moins lourde, moins encombrante et moins rigide que le câble coaxial. Pour appuyer sa démonstration, France Telecom traduit les avantages qu'elle présente sous forme de tableau comparatif.

[10] On notera que les paires torsadées blindées sont appelées STP et les paires torsadées non blindées UTP.

CÂBLE OPTIQUE (7 joncs de 10 fibres)	CÂBLE COAXIAL (12 paires coaxiales)	Rapport
40 km sans répéteur	2 km sans répéteur	1/20
Poids : 400 kg/km	Poids : 3 700 kg/km	1/9
268 500 voies	46 080 voies	1/6
2 400 m sans épissure	300 m sans épissure	1/8
Débit : 16 X 140 Mbps	Débit : 4 X 140 Mbps	1/4
Diamètre : 25 mm	Diamètre : 68 mm	2/5
Rayon de courbure : 0,4 m	Rayon de courbure : 0,8 m	1/2

Figure n°6 : Comparaison des caractéristiques techniques d'un câble optique et d'un câble coaxial. Source : France Telecom, Fréquences Télécom, 1989.

Sans être expert des équipements télécoms, il est tout de même possible de s'approprier quelques informations. Tout d'abord, la fibre optique est plus « autonome » que le coaxial. Le signal lumineux s'affaiblissant moins que le signal électrique, le « pas d'amplification », c'est à dire la distance entre deux amplificateurs qui régénèrent le signal (les répéteurs), est bien moindre. La fibre peut en effet parcourir vingt fois plus de distance qu'un câble coaxial sans nécessité de réamplifier le signal. En outre, les répéteurs optiques peuvent être installés dans des bâtiments déjà existants -sous réserve qu'ils disposent d'une alimentation électrique-, ce qui supprime la délicate question de la téléalimentation sous haut voltage. Cela signifie donc plus de sécurité pour les agents et la réalisation d'économies financières substantielles puisque ces liaisons urbaines, souvent distantes de quelques kilomètres, n'ont ni organes de téléalimentation électrique (souvent onéreux), ni répéteur.

La fibre optique présente également de nombreux avantages en ce qui concerne l'installation. Plus de deux fois plus petit, neuf fois plus léger et deux fois plus souple, un câble optique est nettement plus facile à mettre en œuvre. La pose s'effectue plus rapidement et limite les risques liés aux « soudures ». Le nombre d'épissures est en effet grandement diminué puisque la fibre est installée par tronçon allant jusqu'à 2 400 m (contre 300 m). En outre, l'amélioration du rayon de courbure permet d'envisager des configurations de câblage plus précises.

Mais le principal avantage est bien sûr celui de l'augmentation considérable de la capacité de transmission. Grâce à sa largeur de bande, un câble de fibre optique peut atteindre des débits jusqu'à quatre fois supérieurs à ceux d'un câble coaxial et supporter ainsi non plus 7 680 mais plus de 30 700 communications simultanées. De plus, il est également possible de doubler (voire tripler) cette capacité par le multiplexage fréquentiel[11]. Le pas en avant est donc des plus conséquents.

En outre, la fibre optique offre une meilleure qualité de transmission. Les signaux lumineux présentent en effet l'avantage d'être insensibles aux perturbations électromagnétiques (foudre ou parasites provoqués par des courants forts industriels...).

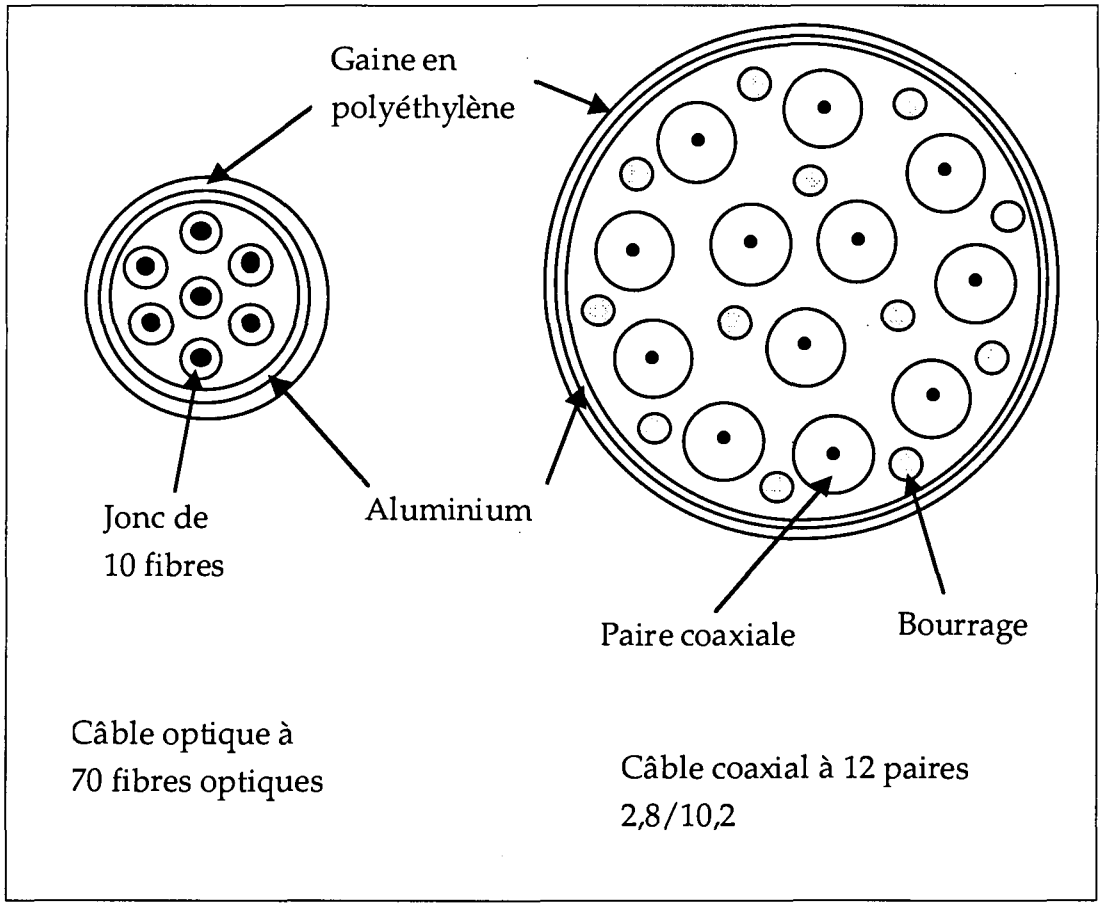


Figure n°7 : Comparaison graphique entre un câble optique et un câble coaxial.
Source : d'après Fréquences Télécom supplément avril 1989, page 2.

[11] Le multiplexage est une technique qui permet la transmission simultanée sur la même paire (de fibre ou de cuivre torsadée) de différents signaux. On pratique du multiplexage temporel ou fréquentiel.

La fibre optique a fait son entrée en milieu urbain au début des années 80 et a connu un certain succès avec la réalisation des réseaux de vidéocommunication du Plan Câble. Les premières commandes « en nombre » datent d'ailleurs de 1982. La majorité de la cinquantaine de réseaux sera finalement réalisée en mode HFC (Hybride Fiber Coax) : fibre optique pour le transport et coaxial pour la distribution.

Ces premières réalisations d'infrastructures optiques verront l'utilisation d'une fibre dite « multimode ». Sa structure autorise plusieurs modes possibles de propagation des photons. Mais dès 1987, une seconde génération arrive sur le marché : la fibre « monomode ». Plus petite et moins chère, elle permet de limiter encore l'affaiblissement du signal.

L'intérêt porté à la technologie récente des fibres optiques est donc fort au début des années 90. Malgré son coût encore relativement important, une mise en œuvre encore délicate et même si le coaxial ou les paires torsadées restent dans la course pour de nombreuses applications, la fibre représente alors indéniablement l'avenir des télécoms.

Et si une ultime preuve était nécessaire... : « Support de transmission aux performances en progrès constants, la fibre optique n'est pas seulement une nouvelle technologie. En fait, elle va révolutionner la transmission, comme les techniques temporelles ont bouleversé la commutation, il y a une quinzaine d'années. (...) La qualité de transmission sur support optique atteint un niveau inimaginable voilà seulement une dizaine d'années (...). Pour l'usager, ce sera la possibilité d'échanger de plus en plus d'information à meilleur marché : distance et débit ne compteront plus. (...) La fibre devient le symbole de la société de communication » (France Telecom, 1989).

1.2.2. Ce que l'on ignorait encore

Même si cela devient banal ou galvaudé, il faut souligner qu'en l'espace de dix ans, le monde des télécommunications s'est métamorphosé. On assiste en effet à un important accroissement des performances (Volle, 1994). Et il ne s'agit pas ici que de l'explosion de la téléphonie mobile ou du développement impressionnant d'Internet ou de la « nouvelle économie ». Au début des années 90, alors que l'on ne savait pas la teneur qu'allait prendre une dérégulation annoncée ni même à quel moment elle interviendrait (puisque la décision

d'ouvrir le secteur à la concurrence au 1er janvier 1998 n'a été prise que le 13 juin 1995), on était loin d'imaginer les transformations actuelles.

De plus, on assimilait largement support technique et capacité de transmission. Pourtant, une fibre optique comme une paire cuivre n'a pas de débit en soi. Tout dépend en fait du mode d'activation.

- évolutions récentes des équipements filaires -

Ainsi, l'infrastructure de base du téléphone (la paire de cuivre torsadée) et ses 56,6 Kbps a été « accélérée » avec Numéris jusqu'à 128 Kbps mais semblait encore il y a peu y être cantonnée. C'était compter sans l'arrivée des technologies xDSL et notamment de l'ADSL (Asynchronous Digital Suscriber Line).

Le propre de cette technologie de codage et de compression de données est de démultiplier de façon extraordinaire la capacité du réseau de téléphone commuté classique (le RTC) jusqu'à des débits maximum de 52 Mbps. L'ADSL étant très dépendant de la distance, les performances s'échelonnent en fait en voie descendante (du serveur à l'utilisateur) de 52 Mbps sur 300 m à 1,5 Mbps sur 6 km avec une voie de retour (dite voie ascendante, de l'utilisateur vers le serveur) d'environ 640 Kbps. En moyenne, il est estimé que la « vitesse commerciale » de l'ADSL pourrait être de l'ordre de 6 Mbps sur l'ensemble du RTC français (Duhamel, 1999). Le simple débit de la voie ascendante est déjà exactement cinq fois supérieur à la capacité de Numéris. Cette technologie permettrait donc des débits suffisants pour la visioconférence ou le téléenseignement à domicile et sans autre installation particulière que l'acquisition d'un modem. Elle constituerait en outre l'opportunité de « doper » la boucle locale qui reste actuellement encore un véritable goulot d'étranglement.

Développée dans le secret des laboratoires de la firme américaine ATT en 1990, cette technologie n'a connu ses premières expérimentations de part le monde qu'à partir de 1996 et ses débuts commerciaux en 1998 (Kahn, 1998). En France, après l'avoir expérimentée à Noisy-le-Grand et à Rennes, France Telecom débute la mise en œuvre de sa stratégie de déploiement.

- évolutions récentes des équipements aériens -

Mais l'aérien n'est pas en reste. Et si les évolutions satellitaires ne sont pas des plus spectaculaires[12] et surtout sans progression notoire, la nouveauté provient plutôt des technologies hertziennes.

Ainsi, le système MMDS (Microwave Multipoint Distribution System) propose un débit descendant de 2 à 15 Mbps. Ce standard a été expérimentée par TDF (TéléDiffusion de France) sur le site de Felletin et du plateau des milles vaches en Limousin dès 1997. Cette technologie de transmission hauts débits par faisceau hertzien présente la caractéristique de ne pas offrir de voie ascendante identique. Elle est essentiellement destiné au « Broadcasting ». Il est toutefois possible d'organiser une voie de retour par RTC ou Numéris.

Le système LMDS (Local Multipoint Distribution System) est apparu corollairement et peut émettre sur 10 km de diamètre des débits gigantesques puisque l'on atteint 1 Gbps en voie descendante et 200 Mbps en voie ascendante. Cette capacité totale se partage entre tous les utilisateurs « branchés ».

Les technologies se multiplient et les débits augmentent à une vitesse grandissante. Autant de raisons qui peuvent donner le vertige lorsque l'on fait un saut temporel de dix ans. L'image que l'on pouvait avoir des télécoms en 90 n'est donc plus exactement la même qu'actuellement.

Que l'on se situe sur le versant des politiques publiques locales ou sur celui des caractéristiques mêmes de l'objet, les télécommunications apparaissent comme le contraire d'un champ dont les collectivités locales peuvent se saisir. Et pourtant, force est de constater qu'en dépit de ces éléments, les télécommunications sont saisies par la ville.

[12] VSAT : 512 Kbps à 2 Mbps en descendante et 256 Kbps en ascendante ; USAT : 6 à 10 Mbps en descendante.

2. UNE INDUBITABLE ET ÉTONNANTE IMPLICATION

La dynamique d'ouverture à la concurrence, le caractère attrayant du marché local pour les opérateurs et les modifications juridiques rendent possible une implication des collectivités locales dans le domaine des télécommunications. On note leur inscription dans les pratiques de gestion locale mais également, ce qui est plus surprenant, leur présence dans d'autres types d'actions ou de politiques : les télécommunications apparaissent comme un nouveau champ d'action locale potentiel. Par ailleurs, on constate que les attitudes des collectivités locales face à cette opportunité d'intervention divergent. L'intérêt des collectivités locales pour ce secteur et les questions qu'il pose sont en effet très divers, allant d'une priorité absolue à une indifférence calme ou méfiante.

2.1. Un constat contrasté

2.1.1. Différents types d'attitudes

Les attitudes des collectivités locales face aux NTIC sont en effet relativement hétérogènes. Et les modes d'analyse sont presque aussi nombreux que les observateurs. Outre les grilles développées par les opérateurs eux-mêmes, différentes typologies ont été élaborées. Nous en citerons deux : celle d'Olivier Jonas (Jonas, 1997) et celle de Jérôme Barré (Barré, 1995).

Parmi les collectivités locales françaises, Olivier Jonas distingue trois catégories principales. La « cité attentiste », profil encore le plus répandu, regroupe les collectivités locales qui ne voient pas l'intérêt immédiat de mener une action forte dans le domaine des télécommunications et autres nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Elles sont dans l'attente d'éventuelles offres d'opérateurs privés et n'ont aucune intention de précipiter ou de provoquer les choses. Ce n'est pas le cas de la deuxième catégorie mise en lumière : la « cité déterminée ». Les collectivités de cette catégorie voient dans les télécoms un formidable levier de développement et s'impliquent fortement dans la mise en œuvre de nouveaux services liés aux télécommunications sur leur territoire. Quant à la « cité médiatisée », elle mise gros et manie les nouvelles technologies dans un but de marketing urbain pour « vendre son territoire à l'extérieur ».

Pour Jérôme Barré, les grandes tendances en présence sont au nombre de quatre et se déclinent de la manière suivante. Les collectivités « avant-gardistes » sont impliquées dans le développement local, les nouveaux services aux citoyens et la modernisation de la gestion interne. Elles sont dans une dynamique pragmatique teintée d'expérimentations pas à pas. Pour les « utopistes », l'heure est à l'affichage de la modernité et à la communication. Leurs actions, selon les termes de l'auteur, tendent à « préfigurer le 3ème millénaire ». La situation est toute autre pour les « suivistes ». Ces collectivités nourrissent un intérêt réel mais prudent pour ce domaine d'intervention et sont attentives aux expériences menées et témoignages des acteurs qui les mettent en mouvement. Elles se considèrent en manque d'informations suffisantes pour s'impliquer et impulser des actions liées aux télécoms mais ne ferment en rien la porte à ce domaine. Pour les « malthusiennes », en revanche, les télécoms sont des éléments perturbants dont on doit contrôler la montée en puissance. Et qui n'ont, notamment, rien à faire au sein du fonctionnement d'une collectivité locale.

Ces deux typologies sont réductrices, voire caricaturales. La réalité est certes plus complexe et surtout plus mouvante. Mais elles permettent néanmoins une approche directe et un décodage rapide dont l'intérêt est finalement de montrer la pluralité des « réactions » locales.

Si beaucoup de collectivités locales sont dans une attitude « attentiste » ou même « malthusienne », il émerge cependant certaines actions liées aux télécoms menées au niveau local. En 1995, c'est-à-dire quelques cinq ans après les premières lois « préparatoires » à l'ouverture à la concurrence du secteur, l'Observatoire des Télécommunications dans la Ville annonçait plus de 300 initiatives. Ce chiffre, non négligeable, révèle que les télécoms étaient bel et bien déjà entrées dans les pratiques ou, du moins, dans les préoccupations de certaines collectivités, et ce avant la date du 1er janvier 1998. Il faut souligner que parmi ces premières « initiatives » recensées on comptait beaucoup de conventions passées avec France Telecom pour l'enterrage de lignes. Il n'existe plus de chiffrage des initiatives locales de télécommunications (et l'objet de cette thèse n'est pas d'en proposer un), mais il apparaît à l'observateur différents domaines d'actions liées aux télécoms et investis par le local.

2.1.2. Différents domaines d'actions

Pour les collectivités « avant-gardistes », « utopistes » et « suivistes », c'est-à-dire pour les collectivités qui entreprennent ou souhaitent entreprendre des actions liées aux télécoms, l'éventail des possibilités est large. Mais les actions menées, diverses et nombreuses, n'en sont pas moins thématiques. Les collectivités actives n'exercent pas nécessairement leurs compétences dans chacun des domaines d'actions identifiés, mais effectuent un choix en fonction de la ligne politique, des problèmes particuliers présents sur le territoire... On dénombre ainsi huit domaines d'actions dans lesquels certaines collectivités locales sont parties-prenantes : l'action économique, l'action sociale et intergénéraltionnelle, l'action administrative, l'éducation, la santé, la formation continue des adultes, la gestion du domaine public et les réseaux de télécommunications.

Les actions à vocation économique sont ainsi particulièrement représentées. Il s'agit d'interventions qui visent à aider les PME-PMI présentes sur le territoire à mieux travailler par le biais des nouveaux outils NTIC (être présent sur Internet dans le but d'étendre les zones de chalandise, par exemple), ou qui visent à attirer de nouvelles entreprises consommatrices de télécoms (comme à Amiens par le soutien des entreprises de « call center ») ou des opérateurs alternatifs susceptibles d'offrir de meilleures conditions tarifaires aux entreprises de l'agglomération (comme à Nancy, où l'on n'élude pas l'aspect réseau).

Un autre enjeu sous-tend les actions de type social et intergénérationnel liées aux télécoms. Le souci des collectivités qui se lancent de ce domaine d'action est souvent double : tisser du lien social entre catégories sociales ou classes d'âge par des outils ludiques et attractifs, et/ou éviter qu'une nouvelle fracture sociale n'apparaisse entre « ceux qui savent » et « ceux qui ne savent pas » (c'est notamment le cas de Brest et celui des Inforoutes de l'Ardèche). Il s'agit de favoriser une familiarisation avec ces nouveaux outils, et de pallier le critère financier souvent discriminatoire. Cela se traduit par la création de Cyber-centres, de centres de ressources munis non seulement d'équipements multimédia, mais également d'un animateur, indispensable lien pour réaliser les médiations nécessaires homme-homme et homme-machine (comme à Parthenay, et dans beaucoup d'autres villes).

Dans le domaine des actions administratives, les choses se réalisent le plus souvent en deux temps. Premièrement, la collectivité s'équipe et se forme dans le but d'améliorer le fonctionnement administratif interne (intranet, groupware,

échanges de données informatiques entre services ou entre administrations...), allant jusqu'à des expérimentations « zéro papier » (entre la mairie de Sommeval dans l'Aube et les autres petites communes du groupe ; à la communauté de communes de Chalon Val de Bourgogne ; et entre certaines des communes des inforoutes de l'Ardèche). Dans un second temps, ce type d'action contribue à améliorer les services rendus aux citoyens par la disponibilité de l'information, la délivrance simplifiée de pièces administratives (comme c'est notamment le cas à Strasbourg pour les fiches individuelles d'état civil). Cette amélioration peut également être plus directe (ne nécessitant pas de changements de fond dans l'administration) par la mise en place de bornes interactives d'information ou de bornes visio-guichet pour un accès plus direct aux services (dans quelques communes de Corse) ; toutes ces réalisations restent actuellement expérimentales.

Le domaine de l'éducation n'échappe pas aux vocations NTIC. Ainsi, chacune à leur niveau ou en partenariat, de plus en plus de collectivités développent des actions en direction des établissements scolaires : équipement (matériels informatiques multimédia et mise en réseau) et animation des écoles, collèges et lycées. Cette démarche vise à intensifier la familiarisation avec ces techniques nouvelles et à favoriser une pédagogie plus active par la recherche d'informations ou les échanges entre établissements (Inforoutes...). Ces mises en réseau permettent également de lutter contre les inégalités territoriales en donnant la possibilité à tout élève de suivre (à distance) des cours de langues rares qui ne justifient pas la présence d'un professeur dans l'établissement (Région Bretagne).

Les principales réalisations du domaine de la santé consistent, là aussi, à mettre en réseau des établissements hospitaliers, sur une zone locale ou sur un plan international (comme à Besançon par exemple). L'objectif premier est bien souvent de pouvoir transmettre des documents (dossiers mais aussi imagerie médicale) et de pouvoir réaliser à terme de la « télé-médecine » en mutualisant ressources et compétences. Un petit hôpital serait ainsi en mesure de soumettre le cas d'un patient à un centre plus équipé ou plus spécialisé et de décider dans de meilleures conditions le maintien sur place ou le transfert de la personne (« télématernité » des Inforoutes de l'Ardèche). Ce type de réalisation est donc essentiellement voué à permettre l'aide au diagnostic, pour une plus grande efficacité des actes médicaux pratiqués.

Par la création ou l'aide à l'équipement de centres de formation, les collectivités entreprennent des actions de formation continue des adultes qui tendent à favoriser la systématisation de sessions de perfectionnement ou de recyclage, afin d'optimiser la qualité de la main d'œuvre locale (Région Bretagne).

Des actions de gestion du domaine public sont également mises en œuvre et traitent à la fois des questions d'esthétisme en espace urbain (perturbations liées aux travaux sur les trottoirs et les chaussées) et en espace rural (enterrage de lignes téléphoniques, maîtrise de la prolifération des antennes de téléphonie mobile), mais également de coûts (coordination des travaux en zones denses). Elles peuvent aller jusqu'à la réalisation d'opérations d'organisation de la concurrence (Issy-les-Moulineaux...).

Enfin, certaines collectivités développent un domaine d'action spécifiquement tourné vers la création de réseaux de télécommunications. Comme la loi les y autorise (depuis la LRT 90), ces collectivités ont mis en œuvre leurs réseaux soit dans l'optique de satisfaire à leurs besoins propres (comme c'est le cas à Besançon), soit dans l'optique d'attirer des opérateurs alternatifs en mettant à leur disposition une infrastructure passive et de limiter ainsi leurs investissements (comme dans les agglomérations nancéenne et toulousaine).

Ces huit domaines d'action peuvent être distingués par leur « statut ». Ainsi, à la différence des six premiers domaines qui mobilisent les télécoms pour une démarche sectorielle particulière (santé, éducation, action économique ou administrative...), le champ de la gestion « télécom » du domaine public répond à une autre logique : celle de la réaction contrainte de la collectivité face aux opérateurs (ce qui n'exclut pas une forme de libre arbitre et de latitude de niveau d'engagement) qui s'apparente aux actions menées par Lille-Métropole. Quant au huitième domaine, celui des infrastructures, il s'agit explicitement d'un cas où les télécommunications sont les objets mêmes de l'action.

2.2. Une appropriation locale différenciée et raisonnée

2.2.1. Besançon, Chalon, Nancy : 3 exemples à l'appui

La ville de Besançon, la communauté de communes de Chalon Val de Bourgogne et la communauté urbaine du Grand Nancy constituent des illustrations intéressantes à plusieurs titres. Elles contribuent notamment à

montrer la variété des actions entreprises, celle de l'échelle territoriale en jeu et celle des acteurs locaux impliqués. Si ces trois cas ont pour point commun d'avoir une approche des actions télécoms en termes de « réseau » (création d'infrastructures ou mise en réseau), ils n'en masquent pas pour autant la diversité de la réalité des nouvelles relations télécoms/territoires. En outre, ils apportent la preuve qu'il existe bel et bien des collectivités locales françaises qui s'engagent dans des actions volontaristes, plus ou moins pragmatiques, stratégiques ou spectaculaires liées aux télécommunications.

- La ville de Besançon -

Très présent dans les colloques et les média, le cas de Besançon est considéré tout à la fois comme un exemple à suivre (dynamisme et efficacité) et à ne pas suivre (car limite juridiquement). En collaboration étroite avec des partenaires locaux, la ville de Besançon a développé et exploite actuellement un réseau de fibres optiques appelé le « réseau Lumière ». Il a pour vocation de satisfaire les besoins en télécommunications internes des différentes instances impliquées.

Les acteurs publics locaux bisontins (la Ville et l'Université, puis le CHU, le Conseil Général, le Rectorat, le Ministère de la Défense et la CCI), en créant ou étendant ce réseau métropolitain, ont engagé la localité dans différentes gammes d'actions, essentiellement :

- le domaine de la santé (liaison entre les deux hôpitaux de la commune),
- le domaine administratif (modification des fonctionnements internes et amélioration de la gestion),
- le domaine de l'éducation (liaisons universitaires, accès à RENATER dans de meilleurs conditions financières, numérisation et mise en réseau des fonds documentaires des bibliothèques...).

La question d'un investissement dans le domaine de l'action économique de la CCI (notamment la construction d'une infrastructure susceptible de fournir des services de téléphonie locale aux entreprises) a largement été évoquée. Mais de sérieux doutes quant à la légalité de la démarche ont conduit à son abandon.

Le réseau Lumière comporte près de 1000 km de fibres optiques. Il dessert 43 sites de la communes de Besançon et concerne potentiellement près de 70 000 utilisateurs (25 000 étudiants, 1 000 chercheurs, 27 000 lecteurs des bibliothèques, 16 000 élèves des écoles primaires).

Que l'on se réfère à la typologie proposée par Olivier Jonas ou à celle de Jérôme Barré, Besançon apparaît dans la catégorie de la « cité déterminée » ou dans celle des « volontaristes ». Malgré la forte présence de cet exemple dans les presses spécialisées (collectivités locales ou informatique-télécom), dans les colloques ou journées de travail, il n'apparaît pas judicieux de situer cette ville dans la catégorie des « cités médiatisées » ou des « utopistes ». Contrairement à des cas comme Issy-les-Moulineaux, St Agrève ou encore Metz et Parthenay, Besançon communique peu autour de ses actions télécoms. La population ignore en fait assez largement l'existence du réseau métropolitain. La démarche, sans s'en réclamer particulièrement, se veut éminemment pragmatique.

D'ailleurs, les acteurs du projet envisagent de parvenir à terme à une interconnexion du réseau Lumière et du réseau câblé de la ville dans le but d'une plus grande accessibilité de l'information par la population et les professions libérales (accès aux bases de données des bibliothèques à domicile pour les particuliers câblés, accès au Système d'Information Géographique pour les notaires,...). Mais le pragmatisme recherché ne s'accorde que modérément avec les aspects juridiques de création et d'exploitation de réseau.

- La communauté de communes de Chalon Val de Bourgogne (CCCVB) -

L'exemple de Chalon Val de Bourgogne est plus récent et plus confidentiel. Il ne bénéficie pas des feux de la rampe médiatique. Il constitue un cas intéressant notamment du point de vue de l'acquisition de la « compétence interne ».

La CCCVB est passée d'une position de « cité attentiste » ou « suiviste » à une attitude de « cité déterminée » ou même « avant-gardiste ». Ce passage n'a pas été des plus précoces puisque ce n'est qu'en 1996 qu'il a commencé à être question de télécom et de NTIC dans l'agglomération chalonnaise.

Tout a commencé par des réflexions du service Communication de la ville de Chalon sur l'opportunité et la faisabilité de la constitution d'un site web municipal. Mais, dès 1997, un comité de pilotage se forme et un programme cadre de 16 actions est mis sur pied. Il s'agit essentiellement d'actions administratives, d'actions de sensibilisation (grand public, entrepreneurs, scolaires), et d'actions économiques.

Le comité de pilotage informel est composé de différentes instances et peut être à géométrie très variable en fonction des thèmes abordés. Sont ainsi parties prenantes :

- la communauté de communes de Chalon Val de Bourgogne,
- la ville de Chalon sur Saône,
- l'ADERC (Agence de Développement de la Région Chalonnaise),
- la CCI Chalon, Autun, Louhans,
- l'Association Patronales de Saône et Loire,
- la Lyonnaise Câble,
- France Telecom,
- ..., selon le sujet traité et l'intérêt de chacun.

Parmi les premières actions engagées, on note la réalisation effective du site web envisagé. Mais il ne s'agit plus simplement de la seule ville de Chalon. Il est en effet conçu comme un « site fédérateur » des différents partenaires en présence sur l'agglomération. Vu comme une sorte guichet unique territorial, il prend concrètement la forme d'un « site portail ».

Outre la présence de la CCCVB sur la toile, d'autres actions ont également été entreprises. L'action administrative a débuté par la mise en place d'un intranet des services publics et se décline maintenant d'innovation en innovation, jusqu'à la mise en place du contrôle de légalité par voie électronique et le projet de guichets distants multiservices à destination des particuliers. Quant au volet de sensibilisation, il a vu son apogée médiatique dans l'organisation en avril 98 d'un Salon grand public et professionnels intitulé Village du Futur.

- La communauté urbaine du Grand Nancy (CUGN) -

Le cas de la communauté urbaine du Grand Nancy a pris au cours des derniers mois une certaine notoriété. Il se situe actuellement au cœur du débat sur les limites des actions télécoms menées par les collectivités locales. Il constituera d'ailleurs très probablement une jurisprudence intéressante tant sur le plan national qu'européen.

Le projet principal de la CUGN est la création d'un réseau métropolitain en fibres optiques non activées (dit réseau de fibres noires) destiné d'une part à l'usage des universités et des services de la communauté urbaine et d'autre part la desserte des différentes zones d'activités de l'agglomération. Cette action se

situe essentiellement sur le double volet économique et éducatif. Elle est menée dans une attitude des plus « avant-gardistes », tant sur le versant technologique qu'organisationnel et juridique. La volonté de créer ce réseau tient en fait davantage de l'idée d'aider à l'arrivée de la concurrence sur le territoire que d'organiser la gestion du domaine public.

Il faut d'emblée souligner qu'en transformant le District en Communauté Urbaine en 1996, les communes de l'agglomération nancéenne se sont dotées d'une compétence de développement économique, dont l'un des paris était de renforcer Nancy comme un pôle universitaire important. La création de ce réseau métropolitain s'inscrit donc directement dans ces objectifs.

L'attitude des acteurs de cette démarche audacieuse est, quant à elle, totalement « déterminée » et « volontariste ». Le fait d'être hors-normes (ou peut-être seulement avant-normes) n'effraie pas les protagonistes. La réalité sociale devance le droit. Voilà quel est le leitmotiv du Grand Nancy. L'idée sous-jacente est qu'il faut bien que quelqu'un commence ; ce qui est en fait vécu comme une sorte de prime au premier entrant.

2.2.2. *Des enjeux clefs*

Les collectivités locales qui engagent des actions liées aux télécommunications expliquent souvent leur implication par l'apparition de problèmes nouveaux ou accentués. Elles disent se lancer dans le domaine des télécoms pour répondre à des enjeux devenus fondamentaux, des plus conjoncturels aux plus stratégiques. Quatre enjeux sont ainsi mis en avant.

Tout d'abord, il y a le risque dit de « guerre des tranchées ». Il est lié à l'idée selon laquelle les opérateurs vont se succéder et faire chacun, les uns après les autres, des travaux pour implanter leurs réseaux. Une ville en chantier permanent, des percées dans les chaussées ou dans les trottoirs à n'en plus finir, un désordre total et des habitants-électeurs mécontents, voilà la vision qu'ont certains dirigeants des conséquences de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications.

Le risque d'un développement anarchique des nouveaux réseaux de télécoms se révèle être un réel enjeu de gestion urbaine. Une mission d'organisation de la concurrence peut alors apparaître (au titre de la compétence de gestion du

domaine public), dans la mise en œuvre de rapports aux opérateurs (instruction des permissions de voirie, coordination des travaux...). Ces enjeux éminemment urbains se retrouvent notamment à Metz et à Lille, et suffisent à justifier l'intervention publique locale et donc le plein exercice des prérogatives assignées aux collectivités par le décret du 30 mai 1997.

Autre enjeu largement présent dans les motifs d'implication des collectivités locales, la montée en puissance des exigences de la population. Il s'agit en fait plus particulièrement de la double attente de proximité et de transparence. Les revendications en la matière sont, aux dires des élus et des fonctionnaires territoriaux, de plus en plus présentes et de plus en plus aiguës.

L'objectif pour les dirigeants locaux est de réduire la distance, parfois géographique, souvent humaine, entre les services et les populations, mais aussi d'inventer d'autres modes de communication pour rendre le discours administratif (pièces nécessaires à la constitution d'une demande de permis de construire, informations comptables et gestion financière de la commune, projet de révision du plan d'occupation des sols...) moins opaque et donc plus accessible. Les télécommunications apparaissent aux yeux de certains, comme à Grenoble, à Chalon sur Saône ou dans le village des Ardennes de Chooz, comme les moyens de répondre à ces attentes et d'améliorer les services rendus à la population.

Plus stratégique et moins ancré dans la gestion courante, il y a le risque « d'écrémage », c'est-à-dire le risque d'être les laissés pour compte de l'ouverture à la concurrence. L'appréhension d'être évincé provient de l'idée très partagée que cette dynamique concernera avant tout, ou peut-être uniquement, les zones à fort potentiel économique. Certaines collectivités craignent donc que les opérateurs alternatifs ne viennent pas sur leur territoire, faute d'apparaître comme une zone suffisamment rentable.

Dans cette vision des choses, les télécoms symbolisent souvent l'occasion de sortir de la crise industrielle, d'entrer dans le 21ème siècle, de devenir un pôle tertiaire. L'intervention publique locale est alors quasiment justifiée de fait, considérant que la collectivité ne peut se permettre d'attendre d'être (éventuellement) sollicitée et de rester sur le bas côté de la route. Le risque d'écrémage apparaît comme un enjeu majeur et une raison suffisante à l'engagement public local dans les télécoms aux yeux des villes moyennes ou

des « petites grandes villes » comme Besançon, des collectivités rurales comme le Conseil régional du Limousin, ou des territoires qui se sentent excentrés, comme le Grand Nancy.

De façon plus politique, ou du moins à une visée de plus long terme, un quatrième enjeu est fréquemment cité. C'est celui du risque d'une nouvelle fracture sociale. Une division des populations pourrait bientôt sévir entre ceux qui utilisent plus ou moins couramment les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les autres. Certaines collectivités craignent des conséquences fâcheuses tant au niveau de l'individu (possible exclusion sociale) qu'au niveau de son inscription dans l'économique (déficit de qualification, difficultés de recherche d'emploi...).

La perception d'un risque de fracture sociale tient au fait de croire à un développement rapide et sans alternative de l'utilisation des NTIC dans la vie quotidienne et la vie professionnelle. Dans cette optique, ne pas être familiarisé avec le maniement de ces nouveaux outils risque de constituer un handicap majeur voire rédhibitoire pour un certain nombre d'individus. Deux types de populations sont ainsi considérés comme particulièrement exposés : les familles à bas revenus, et les personnes âgées ou isolées. La problématique ici développée tient en deux axes principaux.

En premier lieu, il y a la question de l'accessibilité matérielle à ces technologies. Les prix du marché baissent nous dit-on. L'équipement pour une famille en informatique multimédia constitue néanmoins un investissement conséquent et pas forcément prioritaire. Comment peut-on accéder aux NTIC si ce n'est par le biais de son travail ou parce que l'on dispose de matériel à la maison ? Voilà ce qui inquiète certains dirigeants de collectivités locales.

En second lieu, mais cela n'est pas sans poser problème, il y a la question d'une autre forme d'accessibilité que l'on pourrait qualifier de « culturelle ». Devant le développement rapide de ces technologies, une partie de la population se sent perdue et désarmée. Une autre part encore développe des sentiments hostiles à l'égard de ces nouveaux outils. Chacun ne se voit pas forcément charmé par la puissance et l'intelligence de ces produits et ne succombe pas immédiatement dans une passion dévastatrice. De plus, toute personne n'est pas obligatoirement initiée à l'informatique de base ou à l'informatique communicante (par l'école, l'université ou l'activité professionnelle). Le fait

qu'une frange de la population passe totalement à côté du maniement des NTIC est donc tout à fait possible.

Là encore, un risque d'évincement est identifié. Nul ne doit rester en marge et courir le risque de devenir un exclu des nouveaux modes de communication économique et sociale. Certaines collectivités territoriales, comme les villes de Brest, de Parthenay ou de Marly le Roy notamment, se mettent en devoir d'intervenir pour permettre à tous d'accéder matériellement et culturellement au domaine des télécommunications et de prendre pied dans « la société de l'information ».

Les quatre enjeux ici exposés sont incontournables lorsque l'on pose la question du « pourquoi » de l'implication d'une collectivité. Pourtant, il semble qu'il ne faille pas vouloir lier trop directement les enjeux évoqués et les actions entreprises. Une même action peut en effet répondre à deux enjeux différents. C'est en fait le cas de la mise en place de fourreaux vides ou de réseaux de fibres noires. Cette action peut aussi bien être menée par une collectivité désireuse d'organiser la concurrence et de limiter les travaux sur son territoire que par une collectivité souhaitant participer à l'effort d'implantation de réseaux de façon à attirer des opérateurs chez elle...

CONCLUSION DU CHAPITRE 4

L'implication publique locale dans le champ des télécommunications doit être appréhendée comme un fait avéré. Malgré le caractère *a priori* peu « saisissable » des télécoms (objet trop peu conflictuel et dont la complexité immanente est accentuée par une incertitude technique maximale), certaines collectivités locales s'en saisissent. Certes, elles ne sont pas majoritaires, mais leur engagement mérite notre intérêt.

Ainsi, on voit émerger différents domaines d'actions dont l'objet premier est soit d'utiliser les télécoms pour mener à bien certaines politiques sectorielles (économiques ou administratives, d'éducation ou de santé...), soit de considérer les télécommunications comme un secteur à part entière et de mener une politique de création d'infrastructure.

L'analyse de ce dernier domaine est particulièrement attractive en ce qu'elle suscite nombre d'interrogations au premier rang desquelles figure celle de la qualification des relations de ces collectivités avec les opérateurs.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Au vu des chapitres 3 et 4, on peut affirmer que l'imbrication des sphères des collectivités locales et des télécommunications est indubitable. Et pourtant, deux modèles semblent se dessiner.

Lorsque « la ville est saisie par les télécommunications », on peut parler de modèle d'implication réactif. C'est la sollicitation des opérateurs qui induit une action de la part des collectivités. Poussées par les éminents enjeux du local (qui représente à la fois le lieu du marché et la condition pour y accéder), les opérateurs pressent les collectivités, au premier rang desquelles figurent les grandes villes, à engager une action propre à faciliter leurs activités. Qu'il s'agisse de l'instruction des permissions de voiries ou de l'invention des modalités d'utilisation du domaine public non routier, les collectivités sont très largement prises à partie. Le jeu est désormais ouvert et le local y tient sa place ; ce qui ne va pas sans certaines difficultés dues à l'imprécision des textes en vigueur ou à la pression exercée par les entreprises elles-mêmes.

Mais la réalité nouvelle ouverte par la libéralisation du secteur ne s'arrête pas là et il est possible d'identifier un autre modèle d'implication locale, celui où « les télécommunications sont saisies par la ville ». Malgré le caractère délicat de l'objet télécom (du fait de son inhérente complexité et de l'incertitude technique majeure qui subsiste au début de la libéralisation), certaines collectivités ont franchi un pas décisif en engageant des actions publiques locales dans ce champ. Dans ce cas de figure, on peut parler de modèle pro-actif ; la collectivité décidant elle-même en toute autonomie et sans autre pression que la sienne d'investir dans ce domaine. C'est ainsi qu'apparaissent des actions liées aux télécoms et à vocation sectorielles (telles que l'action économique, la politique de la santé ou l'action sociale), et des actions télécoms plus intrinsèques où les télécoms sont considérées comme un secteur de politique locale à part entière (telle que la mise en œuvre d'une action de création de réseau).

Ces deux modèles, réactif ou pro-actif, ne portent en rien un jugement de valeur sur les collectivités impliquées dans l'un ou dans l'autre. La voix du terrain amène d'ailleurs à penser qu'ils peuvent aisément s'hybrider. Le fait d'appartenir à l'une ou à l'autre de ces catégories, qui soulève l'idée de l'attractivité des collectivités pour les opérateurs, n'est pas abordé ici. Il en sera question dans la quatrième partie de ce mémoire. L'identification de cette organisation bi-polaire ne doit pas occulter l'existence d'une troisième catégorie de situation : celle où il n'y a ni sollicitation ni initiative. Cette thématique sera également l'objet de réflexions en partie 4.

La prochaine étape de notre cheminement a pour objet de tenter d'ouvrir la voie d'une meilleure appréhension des initiatives publiques locales de télécommunications.

TROISIÈME PARTIE

La genèse d'initiatives publiques locales de télécommunications

INTRODUCTION DE LA TROISIÈME PARTIE

L'analyse de la réorganisation (due à l'ouverture à la concurrence) des acteurs du secteur des télécommunications nous apprend que, dans certains cas de figure, des collectivités locales ont une implication qualifiée de « proactive » dans ce nouveau champ. Hors de toute compétence légalement attribuée par la décentralisation, on observe donc que des communes développent des initiatives locales de télécoms.

Mais s'il est relativement facile de mettre en lumière le contenu de ces actions et les enjeux auxquels elles sont censées répondre (chapitre 4), on ne sait que peu de choses sur les modalités concrètes de passage à l'acte. Car être pleinement conscient d'un enjeu n'est pas synonyme de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour y apporter la solution adéquate. Ainsi, il apparaît fructueux d'analyser le processus de naissance de ces nouvelles pratiques locales et ce, afin de mieux en cerner les caractéristiques.

On peut résumer ainsi le questionnement qui jalonne cette troisième partie de mémoire : qu'est-ce qui préside à la genèse d'une action publique locale de télécommunications ? Par « genèse », on entend la définition suivante : « du latin *genesis* (naissance). Processus de développement de quelque chose ; ensemble des faits qui ont concouru à la formation, la création de quelque chose. Ex : la genèse d'un roman » (Petit Larousse 1995). Il s'agit donc ici de mettre en évidence les processus et ensembles de faits qui ont concouru au lancement des collectivités dans le champ des télécoms.

C'est pourquoi nous nous attacherons, dans un premier temps, à identifier ce qui dans les théories de l'action publique permet de comprendre la genèse et de construire une méthode d'investigation propre au sujet (chapitre 5 « Saisir l'émergence des initiatives publiques locales de télécoms ») et, dans un second temps, à décrire et analyser les modalités concrètes d'une action locale (chapitre 6 « Besançon, Chalon, Nancy : de l'objet à l'action, l'histoire d'une alchimie »).

Chapitre 5
Saisir l'émergence des initiatives publiques locales de télécommunications

INTRODUCTION DU CHAPITRE 5 163

1. LES CADRES THÉORIQUES DE L'ANALYSE DE LA GENÈSE DE L'ACTION PUBLIQUE 163

1.1. L'APPROCHE GÉNÉALOGIQUE 163
1.1.1. NATURE DE CE COURANT D'ANALYSE 163
1.1.2. LA NOTION DE « GENÈSE » DANS L'APPROCHE GÉNÉALOGIQUE 164
1.1.3. LIMITES ET ÉCUEILS 166
1.2. L'APPROCHE SCIENCES POLITIQUES 167
1.2.1. DE L'APPROCHE CLASSIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES... 167
1.2.2. ... À LA CRITIQUE DU MODÈLE SÉQUENTIEL ET DE LA « DÉCISION » 168
1.2.3. CHOIX ET PRÉCAUTIONS 170

LES NOTIONS CLEFS DE LA GENÈSE 172

2.1. LA NOTION DE RÉFÉRENTIEL 172
2.1.1. UNE NOTION COMPOSITE 173
2.1.2. UN RAPPORT GLOBAL/LOCAL/SECTORIEL ? 174
2.1.3. RÉFÉRENTIEL ET REPRÉSENTATIONS 176
2.2. LA PROBLÉMATISATION ET LA MISE SUR AGENDA 177
2.2.1. LA NOTION DE PROBLÈME 177
2.2.2. PROBLÉMATISER : UN PROCESSUS EN DEUX TEMPS 178
2.2.3. LA MISE SUR AGENDA 180

3. QUELLE GRILLE DE RECHERCHE POUR SAISIR L'ÉMERGENCE DES INITIATIVES PUBLIQUES LOCALES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS ? 182

3.1. LES ENSEIGNEMENTS THÉORIQUES QUI GUIDENT LA RECHERCHE 182

3.1.1. LES ENSEIGNEMENTS LIÉS À L'APPROCHE GÉNÉALOGIQUE 182

3.1.2. LES ENSEIGNEMENTS LIÉS À LA CRITIQUE DU MODÈLE SÉQUENTIEL ET DE LA DÉCISION 182

3.2. LES MODALITÉS DE RECHERCHE 184

3.2.1. CORPUS D'HYPOTHÈSES 184

3.2.2. CHOIX DES TERRAINS 185

CONCLUSION DU CHAPITRE 5 186

INTRODUCTION DU CHAPITRE 5

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le processus d'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications a pour corollaire un double mouvement d'implication locale où figure l'apparition d'un nouveau type d'initiatives publiques locales. Pour en étudier la genèse, il convient au préalable de se doter de la démarche et des outils adéquats. Car comment saisir l'émergence de ces actions locales de télécoms ?

L'objet de ce chapitre est la construction d'une grille de recherche *ad hoc*. Il s'agit, à travers l'exploration du cadre théorique de l'analyse des politiques publiques en général et des concepts clefs de ce champ disciplinaire adaptés au cadre local, de mettre en place les principes et modalités d'une recherche empirique. Cette démarche en trois temps, éminemment conceptuelle, est un préalable précieux pour « donner la parole aux terrains »[1].

1. LES CADRES THÉORIQUES DE L'ANALYSE DE LA GENÈSE DE L'ACTION PUBLIQUE

1.1. L'approche généalogique

Egalement appelée « génétique »[2], « constructiviste » ou « constructionniste », l'approche généalogique s'intéresse aux origines des choses, des évènements comme des faits admis comme « allant de soi ». Ce courant de pensée est celui de l'étude de la genèse par excellence. Nous aborderons successivement ici la nature de ce courant d'analyse et le type de recherche qu'il permet d'envisager, les caractéristiques de l'idée même de « genèse », ainsi que les limites de cette approche.

1.1.1. Nature de ce courant d'analyse

L'approche généalogique, bien que non spécifique à l'étude des modalités de fonctionnement de l'action publique, présente une importance certaine pour l'analyse de l'émergence de nouvelles pratiques (nationales ou locales) en tant qu'elle

[1] « Donner la parole aux terrains », selon l'appellation d'une thématique du séminaire doctorants du LATTS.

[2] L'appellation « génétique » a une connotation de « déterminisme » pourtant étrangère au courant de pensée « généalogique » ; c'est la raison pour laquelle elle ne sera pas employée comme simple synonyme.

s'intéresse aux origines des changements. D'apparition récente en France (dans le courant des années 80), elle est issue de la sociologie américaine et est considérée comme ayant contribué à renouveler les sciences politiques dans leur ensemble en permettant notamment des passages transdisciplinaires fructueux (Corcuff,1995). Cette approche s'inscrit au confluent de la sociologie et de l'histoire.

L'objet essentiel de ce courant théorique est l'analyse des groupes sociaux et catégories sociales considérés en tant que tels. Cette approche s'attache en effet à élucider le pourquoi de l'existence de telle ou telle classification de personnes, non pas tant pour l'étude de ces personnes elles-mêmes que pour comprendre le processus social ou politique qui a présidé à son avènement. Pour puiser dans l'actualité récente, l'émergence de la catégorie des « working poors », littéralement « travailleurs pauvres » dont le seul travail salarié ne parvient pas à assurer la solvabilité de leur famille, est l'exemple type d'un sujet abordable par l'approche généalogique.

Il s'agit donc bien ici de l'étude des formes de la vie sociale. A partir de ce qui est exposé comme des « résultats » observés, des « faits » établis, l'approche généalogique permet d'éclairer leurs processus de formation, d'en expliciter le mécanisme. La règle première est de ne pas prendre les « faits » comme des objets naturels ou des données avérées. L'approche généalogique est une grande partie de chasse au hasard, un voyage dans les coulisses des évidences. Ainsi, le sociologue américain Eviatar Zérubavel a publié en 1982 une étude sur l'origine (historique) de la formation de l'heure GMT (Greenwich Mean Time) que l'on a tendance à considérer comme une référence naturelle, immuable, c'est-à-dire de mettre à jour les conditions de l'apparition de la standardisation de la mesure du temps à l'échelle mondiale. En fait, cette démarche interroge la création des standards, la stabilisation uniforme de tout un univers des possibles.

1.1.2. La notion de « genèse » dans l'approche généalogique

La notion de genèse comporte l'idée que « rien n'est donné, tout est construit », d'où l'appellation d'approche « constructionniste » ou « constructiviste ». Faire la genèse d'un « fait », d'un « événement », c'est parcourir son histoire en cherchant à identifier les éléments constituants ou décisifs de sa constitution de manière exhaustive ; c'est observer un résultat et chercher à rendre visible le processus propre à son élaboration, à sa construction...

Pour les tenants de l'approche généalogique, et contrairement à ce qui est

communément admis, on ne peut parler de « découverte » ou de « prise de conscience » des choses, comme si elles étaient préexistantes aux acteurs mais dissimulées et qu'elles se révélaient soudain spontanément au monde. Il est plus vraisemblable de faire référence à un processus « d'invention » : suivant l'idée qu'il faut des mots pour penser, la réalité sociale s'élabore avec le concept.

C'est ce que Christian Topalov s'emploie à prouver lorsqu'il publie en 1994 *La naissance du chômeur (1880-1910)*, ouvrage sur la genèse de la catégorie sociale « chômeur »[3] où il contribue à montrer que cette catégorie n'a rien d'évidente ou de naturelle. Topalov cherche en effet à montrer les modalités de la mise en forme d'un « problème » et à dépasser le modèle intuitif qui dit que les catégories de « chômeur » et de « chômage » sont nées naturellement du fait du développement du salariat industriel. Pour l'auteur, le fait social existait bien avant, mais n'avait ni le nom, ni les représentations qu'il a acquis au tournant du XX^{ème} siècle.

L'ouvrage éclaire ainsi le fait que la nouvelle catégorie d'individus « chômeur » est en réalité le fruit de la recomposition de catégories préexistantes inscrites dans les pratiques d'assistance publiques ou privées : « Avant la fin du XIX^{ème} siècle, le chômeur moderne n'existait pas. Une mutation des représentations a été nécessaire pour énoncer autrement l'identité de l'ouvrier sans ouvrage, la nature du mal à traiter et (...) pour faire entrer de nouvelles solutions dans l'univers des possibles » (Topalov, 1994 : 10). Par ailleurs, l'auteur introduit l'existence d'une dimension plus politique : « La notion de chômage élaborée par les réformateurs au tournant du XX^{ème} siècle, plus qu'un moyen de décrire la réalité industrielle et sociale de leur temps, était un instrument destiné à la changer » (ibid : 15). D'où le vocable « d'invention » lié à la genèse du changement.

Tout le propos du livre, et finalement toute la force de l'approche généalogique, est d'aller contre l'hypothèse commune de la discontinuité de l'histoire. Comme le souligne Christian Topalov, on parle en effet souvent de « rupture », de « tournant » ou de « révolution ». Or, le plus souvent, il ne s'agit pas d'une « découverte » soudaine ou d'une « prise de conscience » subite. Ce que l'on voit, ce sont les tremblements de terre. L'approche généalogique propose plutôt d'appréhender le changement comme quelque chose tenant davantage de la tectonique des plaques

[3] La naissance de cette notion impliquera plus tard la genèse de politiques publiques en faveur de ce groupe social, et notamment l'avènement de l'indemnisation de droit (contrairement à des pratiques de secours basées sur des critères moraux et/ou religieux).

(ibid : 10). Il s'agit là d'histoires de temps longs.

Cette posture théorique induit une méthode de recherche qui, pour un objet donné, « remonte » le temps jusqu'à ses origines réelles. Mais comment faire la généalogie des chocs et des évidences ? Il s'agit ici de mettre en œuvre une démarche de recherche et d'observation fine de ce qui conduit au changement. Pour son étude sur la « naissance du chômeur », Topalov, qui cherche à saisir l'émergence d'une représentation nouvelle d'une très ancienne réalité (le manque de travail chez ceux qui doivent vivre de leur travail), met en place une modalité d'enquête sur trois pays (Grande-Bretagne, Etats-Unis et France) qui s'apparente à une démarche de « recensement » des *acteurs* (partie prenants), des *mots* (véhicules de représentations), des *classements* (véhicules d'affichage de ces représentations) et des *chiffres* (qui justifient la prise de position). Sachant que chercher dans l'Histoire, la méthode de Christian Topalov a ainsi permis de mettre en lumière l'existence d'un véritable processus en mouvement, les différentes étapes franchies et la stabilisation de la notion de chômeur à travers l'Europe. L'approche généalogique nécessite de construire une méthode d'investigation pour déconstruire l'histoire.

1.1.3. Limites et écueils

L'approche généalogique a son intérêt mais aussi ses limites. Il s'agit en fait du double risque d'une quête sans fin des origines et d'un enfermement dans le passé (alors que l'objectif premier est d'éclairer le présent, voire l'avenir).

La recherche des causes profondes et historiques d'un fait social peut en effet conduire à une déconstruction à l'infini, étape après étape, jusqu'à une certaine perte de sens. Ainsi peut-on lire dans *Pour la Science*[4] l'analyse humoristique suivante sur l'origine du standard ferroviaire qui, bien qu'irréfutable et apte à satisfaire notre curiosité, n'en finit pas moins par être dénuée d'intérêt réel : « L'écartement entre les rails de chemin de fer est de 1,435 mètre. Pourquoi ce nombre étrange ? A cause des Anglais, qui ont inventé le chemin de fer, donc ont imposé l'écartement entre les rails : 4 pieds et 8,5 pouces, soit 1,435 mètre. Mais pourquoi ont-ils choisi cet écartement ? Parce que les premières lignes de chemin de fer furent construites sur le modèle des tramways. Mais pourquoi les tramways, etc. ? Parce qu'ils reprenaient l'écartement des chariots de diligences. Mais pourquoi les chariots, etc. ? Parce que les routes d'Europe avaient des ornières et qu'un écartement différent aurait causé la

[4] Citation de B. Eschapasse, *Jeune Afrique/L'intelligent*, n°2056 ; repris par Didier Nordon, *Pour la Science*, n° 275, sept 2000, p.4.

rupture des essieux des chariots. Mais pourquoi des ornières ? Parce que l'Empire romain avait standardisé la taille de ses propres chariots. Et pourquoi l'Empire romain avait-il choisi cette norme-là ? Parce que c'était elle qui permettait à deux ânes de marcher côte à côte sans se gêner !
Devinez, enfin, la largeur des réservoirs additionnels de la navette spatiale américaine. Réponse : 4 pieds et 8,5 pouces, bien sûr. Pourquoi ? Parce qu'ils sont acheminés par train. Ainsi, la largeur de la croupe d'un âne est visible sur le moyen de transport le plus avancé du monde ! ».

Généalogie et déconstruction sociale peuvent également tomber dans l'écueil d'une sorte de « frénésie constructionniste », selon les termes de Philippe de Lara (1997 : 115), qui touche certains travaux américains. On constate en effet une multiplication quelque peu désordonnée des objets d'études saisis par cette approche dans l'énumération suivante : « la notion d'auteur, la relation entre frères, les enfants qui regardent la télévision, la dangerosité, les émotions, les faits, le genre (masculin/féminin), la culture homosexuelle, l'inégalité, le Japon, la connaissance, la capacité à lire et à écrire, l'immigrant médicalisé, l'Etat-nation, le post-modernisme, les quarks, la réalité, les crimes en série, l'adolescente enceinte, la scolarisation en milieu urbain, les statistiques démographiques, les femmes réfugiées, les jeunes sans domicile fixe, l'identité zoulou, la panique, la science, la surdité, les années quatre-vingt, l'esprit » (ibid, 115-116).

1.2. L'approche sciences politiques

1.2.1. De l'approche classique des politiques publiques...

L'approche initiale de l'analyse des politiques publiques en France, considérée aujourd'hui comme l'approche « classique », repose sur un postulat de base fort : la rationalité. Ainsi, l'élaboration des décisions et des programmes d'intervention apparaît comme résultant d'un processus clair, fait de différentes séquences successives et nécessaires.

Le modèle « séquentiel » de l'analyse des politiques publiques développé par C. O. Jones en 1970 en comporte cinq. La première concerne l'identification d'un problème et la décision d'engager une politique (entendue comme faisceau d'actions) pour le résoudre. Puis, vient le temps de la recherche d'une solution, ou plutôt la recherche systématique et exhaustive de toutes les solutions possibles pour répondre à ce problème particulier. Parmi les (nombreuses) possibilités envisagées, le choix doit

ensuite être fait de déterminer non pas une solution satisfaisante mais la meilleure des solutions, de façon comparative, en fonction du résultat des différentes études de faisabilité. C'est alors qu'intervient la troisième phase, celle de la décision proprement dite, immédiatement suivie dans un quatrième temps par la mise en œuvre (ou implémentation) de ce qui a été décidé. Enfin, l'évaluation - terminaison de la politique constitue la cinquième et dernière séquence.

Cette approche, qui à bien des égards est proche d'une autre combinaison en trois temps « préparation, décision, exécution », bien que très critiquée car trop stricte et finalement assez irréaliste, constitue cependant un apport important dans la compréhension des étapes clefs et des acteurs en jeu.

1.2.2. ... à la critique du modèle séquentiel et de la « décision »

- l'anarchie organisée -

Le modèle dit « de la poubelle », ou plus institutionnellement « la théorie de l'anarchie organisée », est intéressant car il permet de dépasser la vision séquentielle de la genèse. Développé par Cohen, Olsen et March, « A Garbage Can Model of Decision-Making » (1972) s'inscrit dans une vision du monde « à rationalité limitée ». Il propose d'étudier la genèse des politiques publiques à travers quatre éléments qui se combinent sans ordre chronologique ni rapport hiérarchique prédéterminé :

- un problème,
- une ou plusieurs solutions,
- une opportunité-occasion de décision,
- un décideur.

Un de ces éléments peut par contre se montrer central ou déterminant, et l'énoncé « problème-solution-décision-mise en œuvre » n'est plus le seul possible. Selon les cas, on trouvera par exemple une chaîne où l'aspect « décideur » dominera (une décision d'action publique prise sur la priorité pour un homme politique de « lancer quelque chose sous son nom »). Dans d'autres cas, l'origine d'une politique pourra plutôt être décelée dans un « moment » plus propice. Avec les apports de cette théorie, la question du « problème » n'est plus première.

- La critique de la décision -

« Eternelle décision, sacré phénomène résistant à toutes les critiques ! Le schéma

traditionnel de la décision perdure. Il fractionne la décision en trois moments : préparation, décision, exécution. Il privilégie le second moment, appelé seul décision, moment, paraît-il, de l'acte créateur ». Ainsi débute l'ouvrage de Lucien Sfez, « la décision » (Sfez, 1984). D'après Pierre Muller et Yves Surel (1998), l'intérêt même pour cette notion naît de l'impression de pouvoir percer le mystère de la décision. La fascination qu'elle suscite, chez les chercheurs y compris, s'explique par le fait que le moment décisionnel introduit toujours une discontinuité : il y a un avant et un après décision, riche de conséquences.

Cet aspect d'acte unique et irrémédiable donne beaucoup de force à cette notion. Pourtant, dans les critiques et les mouvements de démystification, la décision apparaît toute autre. Ainsi, pour Lucien Sfez, il n'y a pas de décideur isolé ni de moment unique à la décision, mais plutôt un processus fait de différents acteurs et de différentes actions. La critique est également faite d'une décision issue d'une cause unique pour une finalité unique. Dans cette approche, on parle plus facilement de multirationalité et de multifinalité. Les processus décisionnels « ne correspondent jamais à l'image lisse et linéaire qu'en donnent souvent les acteurs (lorsqu'ils veulent mettre en avant la rationalité de leur action) » (Muller, Surel, 1998 : 105). C'est ici toute la question de la justification *a posteriori* de l'action qui se pose, de la reconstruction rationnelle par les acteurs eux-mêmes et donc de la nécessité pour le chercheur de « déconstruire » le discours.

- vers la « réhabilitation » de la mise en œuvre ? -

La figure inamovible de la décision est donc critiquée. Cela peut-il contribuer à revaloriser le statut de la mise en œuvre ? Comme nous l'avons vu, la quintessence d'une action publique ne réside pas uniquement, ou du moins pas forcément, dans la décision prise et la volonté politique qui s'y exprime. Une fois lancée, l'idée ne fait pas tout. La mise en œuvre est donc de ce fait tout aussi importante.

Mais son importance est multiple. Dans l'approche classique de la théorie des politiques publiques, elle est généralement considérée comme une phase à risque (risque de dérive ou de dénaturation) qui doit donc être surveillée tout particulièrement. Mais il est également possible de la considérer comme un élément qui participe intégralement de la politique. La mise en œuvre peut en effet être vue comme le lieu où les objectifs et les moyens s'affinent et se corrigent chemin faisant. L'action est alors au moins aussi importante que la décision. C'est peut-être ce point qui distingue l'étude des politiques publiques traditionnelles de l'étude de l'action publique, qui intègre une vision constructionniste des processus sociaux.

Malgré les mises en garde et des apports reconnus, les approches critiques de la rationalité restent problématiques. Car si elles soulignent efficacement les apories auxquelles conduit le modèle de la décision rationnelle, elles ne permettent guère, ou très difficilement, d'expliquer pourquoi telle décision est prise finalement. C'est pourquoi il reste opportun de ne pas totalement se désaisir des approches plus classiques, de l'analyse séquentielle, « simples instruments analytiques, un schéma idéal-typique à valeur heuristique » (Muller, Surel, 1998 : 76) tout en exerçant un regard plus distancié.

1.2.3. Choix et précautions

Parmi les différentes théories en présence sur le champ du lancement d'actions publiques ou du changement en politique, le modèle d'analyse en termes de « réseaux d'action publique » a été écarté au bénéfice d'approches peut-être plus traditionnelles, mais aussi plus proches de l'objet télécom.

Les réseaux d'action publique, tels qu'ils ont été développés par Rhodes et March (1995 : 31-68) et analysés entre autres par Philippe Leresche (1996), apparaissent de prime abord comme très susceptibles de prendre place dans une analyse de la genèse d'actions publiques locales de télécommunications en tant que moment d'un véritable changement au sein de collectivités locales françaises. Le caractère intergouvernemental de cette approche vise à intégrer les dimensions sectorielles et territoriales de l'action publique et est centré sur l'analyse des rapports centre-périphéries, ce qui permet de prendre en compte la dimension hiérarchisée des institutions et des territoires. Comme le souligne Philippe Leresche, l'approche par les réseaux de Rhodes et March favorise la prise en compte de la dimension territoriale des enjeux.

La définition du réseau d'action publique (RAP) comme « un groupement ou complexe d'organisations, liés les unes aux autres par des dépendances en termes de ressources, et qui se distinguent des autres groupements complexes par des différences dans la structure de cette dépendance » (ibid : 22) s'avère donc éclairante tant la question de l'émergence d'actions locales de télécommunications se trouve liée aux relations entre Etat central et collectivités locales. Cette définition, qui doit se lire comme une notion générique large, est constitutive de cinq types de réseaux, que l'on peut placer sur un axe en continuum du plus intégré au moins intégré. Les distinctions ne sont pas des plus limpides, et en tout cas pas des plus opératoires, et

l'étude de Philippe Leresche propose d'en retenir surtout les deux extrêmes : les communautés de politiques publiques (community policy), forme très intégrée du fonctionnement en réseau, et les réseaux thématiques (issues networks), plus volatils et plus ponctuels.

Ce type d'approche, à la fois séduisant et novateur, comporte pourtant en ce qui nous concerne un écueil d'importance. Les auteurs en disent en effet une limite dans la difficulté d'analyse et d'explication des décisions politiques et soulignent le caractère essentiellement conservateurs des réseaux : les RAP contribuent à la continuité et à la stabilité du système : « La plupart des chercheurs voient, en effet, dans les réseaux l'une des sources principales de l'inertie politique et non pas de l'innovation. (...) On peut dire que les RAP favorisent des changements à la marge et encouragent ainsi le statu quo et le maintien des équilibres existants entre les intérêts du réseau » (Rhodes et March, 1995 : 62-63), et « la présence d'un RAP apparaît, de ce fait le plus souvent, comme un obstacle au changement dans l'action publique »[5].

Finalement, les RAP ne seront pas inclus dans nos références théoriques en ce qu'ils ne permettent pas de comprendre les changements issus de pressions externes aux réseaux eux-mêmes. Rhodes et March s'accordent ainsi pour dire que leur approche permet de décrire les processus de changement à l'intérieur des réseaux mais pas de comprendre le processus d'innovation politique. Même si les télécommunications sont prises dans un courant de forts mouvements liés à la dérégulation, il n'y a guère de pression exercée sur les collectivités locales ni sur d'autres instances susceptibles de fonctionner en réseaux avec elles. Le modèle d'analyse par les réseaux d'action publique ne semble donc pas être le bon prisme pour étudier la genèse des actions locales de télécommunications qui semblent procéder d'un véritable élan volontariste.

[5] Citation de Hassenteufel, « Do policy network matter ? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en action », in Le Galès et Thatcher (1995), p 103 ; cité par Leresche 1996.

2. RÉFÉRENTIEL, PROBLÉMATISATION ET MISE SUR AGENDA, LES NOTIONS CLEFS DE LA GENÈSE

Aborder la question de ce qui conduit à l'action implique un détour méthodologique par l'étude des outils, notions et concepts développés dans ce champ. Comme le soulignent Pierre Muller et Yves Surel (1998), l'approche cognitive des politiques publiques, et l'accent qu'elle met sur les dynamiques de construction sociale de la réalité, conduit à prendre conjointement en considération les notions de référentiel (Jobert, Muller, 1987), de paradigmes (Hall, 1993) et d'*advocacy coalition* (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993). Toutefois, la notion de référentiel nous paraît première et surtout suffisamment puissante pour étayer notre démonstration des modalités de genèse d'action publique locale de télécommunications. C'est donc sur cette notion principale, sans pour autant négliger l'intérêt des deux autres, que nous baserons notre approche.

Pierre Muller et Yves Surel montrent par ailleurs que la problématisation et la mise sur agenda sont également des notions clef. Pour les présenter, nous évoquerons leur ouvrage synthétique *L'Analyse des politique publique* (1998), en enrichissant leur illustration des travaux de Jean Gustave Padioleau (1982) et de Philippe Garraud (1990).

Il est toutefois capital de manipuler avec prudence les outils et concepts que nous avons choisi de mobiliser. Ils sont en effet tous issus de l'analyse des politiques publiques nationales et il est donc prudent de procéder à un examen méticuleux pour estimer leur adaptabilité au contexte des politiques locales. Ainsi, les deux principales notions retenues, la « problématisation » et la « mise sur agenda », doivent être utilisées avec précaution mais semblent pouvoir soutenir une adoption pour l'étude des politiques publiques locales. Il est en effet légitime de parler de « décision » ou « d'agenda politique local » depuis la mise en œuvre de la décentralisation.

2.1. La notion de référentiel

La notion de référentiel s'inscrit dans l'arsenal de l'analyse des politiques publiques et spécifiquement celui mis en place par Bruno Jobert et Pierre Muller (Jobert, Muller, 1987 ; Muller, 1995 ; Faure et al., 1995 ; Muller, Surel, 1998). Elle participe de la compréhension des relations entre les secteurs et l'Etat dans le cadre de l'élaboration

d'une politique nationale, définie, elle, comme étant « un processus de médiation sociale dans la mesure où l'objet de chaque politique est de prendre en charge les désajustements qui peuvent intervenir entre un secteur et d'autres secteurs ou entre un secteur et la société globale. » (Jobert, Muller, 1987 : 78).

Axés sur deux thématiques de recherche principales, ces auteurs s'interrogent à la fois sur la place et le rôle qu'occupent aujourd'hui les politiques publiques dans la régulation des problèmes sociaux et sur le processus de « politisation des problèmes sociaux » qui implique d'analyser les différentes formes de médiation Etat - société. C'est dans cette seconde approche que l'on rencontre l'idée de référentiel.

Référentiel et *médiation* sont en fait les deux notions d'importance lorsqu'il s'agit d'aborder la question de la « construction du sens ». Elles permettent en effet d'appréhender la nature et le contenu des échanges entre acteurs à l'origine d'une politique publique. Elles soulignent en outre l'importance des représentations sociales (voir infra).

2.1.1. Une notion composite

Le référentiel est défini comme un construit social qui organise le champ d'une politique publique. Il comporte trois dimensions qui constituent « un code ». En premier lieu, il y a une dimension cognitive (dire ce qui est), puis une dimension normative (dire ce qui devrait être), et enfin une dimension instrumentale (dire les principes d'action) (Jobert, Muller, 1987 : 47). Il est en outre composé de la combinaison du « référentiel global » et du « référentiel sectoriel ».

Le référentiel global est une conception d'ensemble de la société et de son avenir. Elle contient une dimension hégémonique. La « vision du monde » qui constitue le référentiel est dominante, voire unique, et imposée par un groupe social à l'ensemble de la société. Toutefois, il est bien montré que les idées de pouvoir et de conflit, mais aussi de capacité de conviction, ne sont pas loin et que le référentiel n'est pas posé de façon définitive. Est en fait érigé au rang de « référentiel global » la conception sociétale la plus partagée à un moment donné.

Le référentiel sectoriel suit le même schéma mais n'est constitué que des représentations, images sociales et valeurs construites autour de domaines ou secteurs précis. Là encore, il s'agit de la vision dominante.

Le concept de « rapport global / sectoriel » (RGS) synthétise l'idée d'une pénétration du global dans le particulier. Il met en jeu une opération de traduction ou d'interprétation menée par les acteurs d'un secteur qui interrogent les relations existantes (et/ou souhaitables) entre leur secteur et la société dans son ensemble. Les auteurs montrent que le fonctionnement de notre société selon des secteurs distincts de plus en plus autonomes entraîne forcément des « décalages ou distorsions » entre la « reproduction d'un secteur » et celle de la société elle-même (Jobert, Muller, 1987 : 52). Ils soulignent également l'idée que « ce concept de RGS doit permettre de mettre en évidence les processus de genèse sociale des politiques, c'est-à-dire de déterminer ce qui déclenche l'action publique » (ibid : 53). Le RGS peut donc être considéré comme le « super référentiel » ou le « référentiel-tout-court » qui englobe les relations du référentiel global et du référentiel sectoriel.

La notion de médiateur désigne « les agents qui élaborent le référentiel des politiques publiques » (ibid : 71). Ce statut leur attribue une fonction de décodage du RGS (pour le rendre intelligible) mais également de re-codage (en normes et critères d'interventions politiques, c'est-à-dire en termes susceptibles d'agir sur le réel). Comprendre une situation et faire comprendre son analyse (à un public plus ou moins large de collaborateurs, politiques ou techniques, ou de citoyens), telle est la double mission dont les médiateurs sont en charge. Il s'agit d'une « opération d'alchimie idéologique » où « un acteur social va transformer une réalité socio-économique relativement opaque en un programme d'action politique cohérent ».

Le médiateur est un « faiseur d'images ». Il est à l'origine des « images cognitives déterminant la perception du problème par les groupes en présence et la définition des solutions appropriées » (Muller, 1990 : 50). Il dit « la vérité du moment ». « Il définit la place du secteur considéré par rapport à la société toute entière et s'appuie sur les transformations du global pour annoncer les transformations inévitables du sectoriel... (...) En cela, le médiateur se fait le héros / héraut de l'inéluctable, ce qui contribue à renforcer considérablement son discours » (Muller, 1995 : 161-164).

2.1.2. Un rapport global/local/sectoriel ?

Référentiel, RGS et médiateur sont des notions directement issues de l'analyse des politiques publiques nationales. Elles s'inscrivent explicitement dans les enjeux des relations entre l'Etat, acteur initiateur de l'intervention publique, et les secteurs, bénéficiaires directs de cette intervention. Peut-on envisager l'adaptation de cette théorie à l'espace des politiques publiques locales ? Existe-t-il un « Rapport Global /

Local / Sectoriel » ? Ici, pour les questions qui nous préoccupent, il s'agirait en effet d'ajouter un niveau de cognition supplémentaire : celui du local.

Les élus comme les habitants ont des images qui constituent leurs propres représentations mentales de ce qu'est leur territoire ou espace local. Mais peut-on pour autant parler de « référentiel » au sens des dimensions cognitive, normative et prescriptive du terme ?

Le premier niveau ne pose pas, comme on le voit, de véritable problème, si l'on exclut la question de savoir ce qu'est « connaître » un espace local. Une connaissance totale, qui inclurait toutes les thématiques en présence, est impossible. En fait, il serait bon d'examiner les éléments qui font dire que l'on connaît une question spécifique à un lieu (information disponible, indicateurs...). Le deuxième niveau est déjà plus délicat puisqu'il s'agit de dire ce que devrait être le territoire, ce vers quoi il devrait tendre et donc les « problèmes » qui s'y posent et les amorces de « solutions » ; ce qui suppose là d'avoir une opinion. Quant au troisième niveau, celui qui dit les principes d'action, il ne semble pouvoir tenir son rang que dans la sphère des politiques locaux.

Par ailleurs, on peut aisément vérifier qu'il existe des relations identifiables local/global et local/sectoriel. Une collectivité se positionne en effet par rapport au « global national » (« moi et le reste de la France ») et par rapport au « global international » (« moi et le reste du monde »). Il en va de même pour les rapports du local au sectoriel. Des secteurs d'intervention ont d'ailleurs été attribués aux pouvoirs locaux par la décentralisation : l'urbanisme aux communes, le transport interurbain aux départements et la formation professionnelle aux régions, par exemple. Par ailleurs, on montre bien en économie régionale les relations étroites qui peuvent lier un territoire et un secteur économique (la chaussure à Roman, la microélectronique dans la vallée de l'Arve, la dentelle et la maille dans le Nord comme ce fut également le cas pour la houille blanche à Grenoble).

Respectant le principe de précaution, ces quelques vérifications faites, un élan de pragmatisme pousserait à dire qu'étant donné leur « praticité », ces notions initialement dévolues à l'analyse nationale peuvent fort bien s'adapter à l'espace du local. Et s'il fallait trouver un nom à ces outils ainsi détournés, on pourrait assez facilement se référer à un vocable désormais célèbre et envisager de parler du rapport « glocal / sectoriel ».

2.1.3. Référentiel et représentations

Pour analyser les modalités de la genèse de l'action publique locale de télécommunications, il parait incontournable de s'interroger en tout premier lieu sur le contenu du référentiel des décideurs locaux, ce qui mobilise à la fois des données sur les télécoms, sur leur propre territoire et sur les relations qu'ils peuvent entretenir.

Le rôle des représentations est donc prédominant : « Les normes du référentiel global sont donc fortement liées aux valeurs dominantes, c'est à dire à la perception que l'on a de la vie, de la société, de l'environnement, etc. Par exemple, on ne peut comprendre le référentiel global des années 60 en France sans faire appel aux nouvelles valeurs qui s'imposent dans la société française de l'époque : recherche du bonheur dans la consommation, libéralisation des mœurs, etc (...). Ce qu'il faut retenir ici, c'est que le référentiel global est en réalité intégré dans un modèle culturel qui lui donne son sens et l'articule aux pratiques quotidiennes des individus et des groupes » (Jobert, Muller, 1987).

Les représentations sont définies comme des « processus de formalisation et de modélisation de la réalité sociale » (Jobert, 1995 :14) ou comme une « forme de connaissance, socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social »[6]. De plus, elles sont, en quelques sortes, créatrices de politiques publiques, ou du moins fondatrices de la direction empruntée par les décideurs. C'est le référentiel, fait de groupes d'idées et d'une certaine vision du monde, qui constitue la référence, la structure souterraine d'une action politique lancée. Selon, par exemple, que l'on se représente la population des drogués comme des délinquants dangereux ou des malades à soigner, on ne mènera pas la même politique[7].

Ayant défini et souligné l'intérêt de la notion de référentiel et des représentations mentales, examinons maintenant les deux autres notions d'importance que sont la problématisation et la mise sur agenda.

---

[6] D. Jodelet (1989)*Les représentations sociales*, Paris, PUF, p.36, cité par Pascal Moliner (1998).

[7] Pour plus d'informations sur ce sujet particulier, se référer aux travaux de thèse de Daniel Kuebler, IREC, Lausanne, Suisse.

2.2. La problématisation et la mise sur agenda

2.2.1. La notion de problème

Il n'existe a priori aucun objet qui ne soit exclu du champ d'intervention publique. Pourtant, seuls quelques-uns de ces « phénomènes sociaux » font réellement l'objet de politiques. Qu'est-ce qui les distingue ? Comment le passage d'un statut à l'autre s'effectue-t-il ?

Un certain cheminement doit être mené pour devenir un problème[8] appelant l'intervention publique, cheminement au cours duquel il s'agit de traverser différentes étapes ou prismes, « agissant comme autant de processus de sélection, qui modifient la nature, l'audience, le sens des phénomènes perçus et contribuent à en faire des objets légitimes de l'action publique » (Muller, Surel, 1998 : 57). Pendant cette phase de problématisation, véritable œuvre de construction sociale, certains acteurs vont être amenés à percevoir la situation initiale donnée comme « anormale », « problématique » et vont la qualifier de telle manière qu'elle devienne susceptible de requérir l'attention d'acteurs publics.

La notion de « problème » a été définie par J. G. Padioleau de la manière suivante : « Il y a problème quand les acteurs sociaux perçoivent des écarts entre ce qui est, ce qui pourrait être ou ce qui devrait être. (...) Cette découverte d'un problème s'accompagne de procédures d'étiquetage qui le qualifient comme relevant de la sphère de compétence des autorités publiques. (...) L'intervention de la société politique est attendue - y compris l'option de ne rien faire » (1982 : 25). Pour Philippe Garraud, qui réagit sur la base de cette même définition, ce qui distingue avant tout un « problème » d'un « problème inscrit sur l'agenda », c'est « la constitution et la structuration d'une demande émanant de groupes sociaux particuliers ; le développement d'une controverse ou d'un débat public ; l'existence d'un conflit entre groupes organisés et autorités publiques » (Garraud, 1990 : 20).

Par ailleurs, il en définit la nature : « Un problème n'existe jamais en soi mais est affaire de perception et de représentations. C'est toujours un construit ou un produit social. Il faut donc souligner tout d'abord que ce n'est pas en raison de leur gravité ou de leur importance, présente ou à venir, intrinsèque que les problèmes accèdent à l'agenda gouvernemental public. (...) Tous les problèmes lourds de conséquences

[8] Sur la notion de « problème social », voir aussi chapitre 4 (1.1.1.).

pourtant prévisibles ou graves en eux-mêmes ne figurent pas nécessairement et spontanément sur l'agenda dans la mesure où l'accès n'est pas uniquement fonction de leurs caractéristiques spécifiques » (ibid : 22).

2.2.2. *Problématiser : un processus en deux temps*

Comment « qualifie-t-on » un problème pour qu'il se mue en problème social ? Pierre Muller et Yves Surel décrivent deux modes de construction principaux : la recherche des causes du « problème » et la construction de récits ; le premier donnant en fait matière au second.

L'origine d'un problème, les raisons qui ont conduit à une situation donnée, peuvent se lire selon trois modèles distincts : la causalité multiple et simultanée, la causalité séquentielle, et la causalité intriquée (cf schémas infra). Dans le premier modèle, des causes indépendantes les unes des autres[9] se combinent simultanément pour aboutir à un même fait. C'est une causalité synchronique. Dans le deuxième, l'enchaînement de différentes causes successives amène à une conséquence unique. Là, la causalité est diachronique. Enfin, le troisième modèle est celui de l'imbrication de causes multiples mais liées entre elles (l'illettrisme, le chômage, la précarité de l'emploi constituant les ingrédients pluriels d'une cause plus englobante pouvant être intitulée « une situation sociale difficile »).

Une fois le schéma de causes établi, schéma propre à chaque acteur ou catégorie d'acteurs, le processus de problématisation suit son chemin en empruntant la voie de la construction de récits. Les différentes interprétations d'un même « problème » s'expriment alors dans des discours concurrents. Les aspects cognitifs et rhétoriques se mêlent et les positionnements de chacune des parties prenantes au débat s'identifient davantage.

La question des connaissances présentes ou de l'accès à l'information est donc primordiale : « D'une manière générale, l'importance de l'information et des outils mobilisés par les acteurs publics et privés dans la connaissance des phénomènes sociaux est souvent soulignée comme une variable essentielle dans la définition du cadre, de la nature, comme du *moment* de l'action publique » (Muller, Surel, 1998 : 61-62). Mais elle ne donne pas la clef de l'attitude que les acteurs souhaitent adopter

[9] La nécessaire indépendance des variables, point qui n'est pas évoqué dans la typologie proposée par Muller et Surel, convient d'être soulignée pour distinguer ce premier modèle du troisième.

pour requérir ou justifier une intervention des pouvoirs publiques. L'un des registres fréquemment investi est celui dit du « discours d'exception ». Il s'agit d'un procédé par lequel « des individus ou des groupes tendent à mettre en avant la spécificité de leurs problèmes (« notre situation n'est pas comme les autres ») et la nécessaire action correctrice ou protectrice qui doit en découler de la part des acteurs publics » (ibid : 63-64). Et de souligner que ce procédé a brillamment été utilisé par le gouvernement français lors de la négociation des accords du GATT avec la célèbre « exception culturelle ».

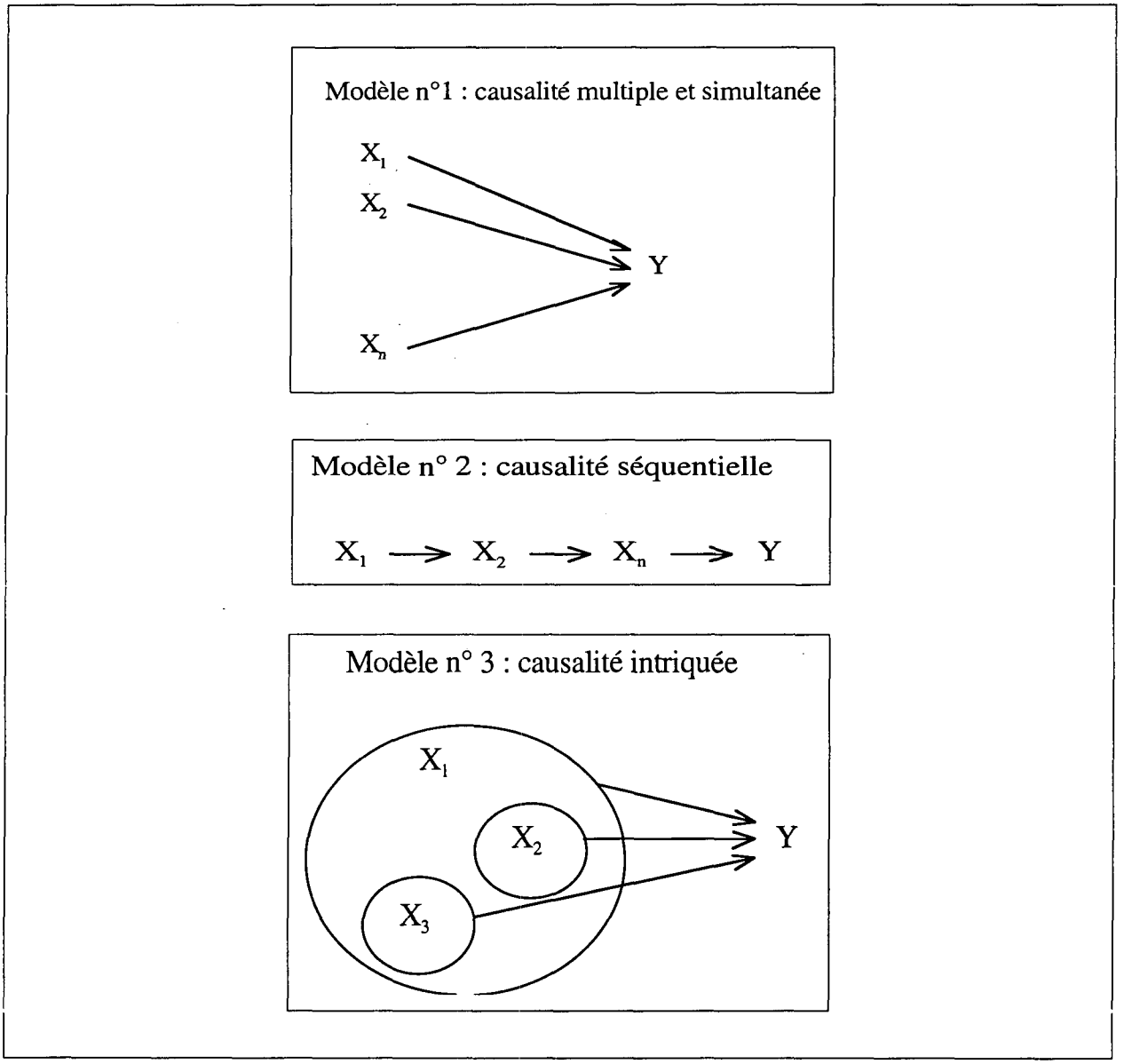


Figure n° 8 : 3 Modèles de causalité. Source : schémas issus de Muller, Surel, 1998 p. 57 & 58.

En matière de genèse d'actions publiques locales de télécommunications, la phase de problématisation s'annonce donc centrale, tant les télécoms sont parvenues à se hisser au rang des sujets d'intervention de collectivités locales, en ne suscitant

pourtant que peu de débats et que peu de discours. Sans renoncer aux formes rhétoriques, l'attention sera ici particulièrement portée sur les aspects cognitifs ; l'importance du langage et des valeurs qu'il véhicule étant moins prégnante pour l'étude les télécoms que pour celle du SIDA ou des difficultés urbaines par exemple.

2.2.3. *La mise sur agenda*

« (...)L'agenda constitue un instrument non seulement utile mais sans doute indispensable pour comprendre les mécanismes du changement politique : comment un *champ* ou un *espace* politique variable se constitue, se transforme et se renouvelle » (Garraud, 1990 : 41). Ces considérations, faites d'un certain enthousiasme, ne doivent cependant pas faire oublier que si la notion d'*agenda* est connue et travaillée, celle de *mise* sur agenda l'est beaucoup moins. Aussi est-il préférable d'en faire un examen.

Tout d'abord, il est utile de préciser que la mise sur agenda est le résultat du jeu d'une diversité de processus, d'agents ou d'acteurs initiateurs. Philippe Garraud en propose une mise en évidence en esquissant cinq modèles (1990 : 31-40), tout en soulignant qu'il ne s'agit là que d'idéaux-types dont la réalité doit fabriquer des formes mixtes ou combinées.

Si ce n'est le plus courant, le modèle de la mobilisation est le plus connu et considéré comme le plus « légitime ». Il repose essentiellement sur l'action de groupes organisés qui jouent un rôle moteur et s'efforcent de défendre ou de promouvoir des intérêts socio-professionnels ou une cause plus idéologique. Il met en jeu des mécanismes de conflit ouvert entre autorités gouvernementales et groupes organisés, de confrontation des solutions proposées, de recours aux média pour relayer grèves ou manifestations. C'est le modèle de la *demande* et du recours à *l'opinion*.

Le modèle de « l'offre » politique repose sur l'action d'organisations politiques qui se saisissent d'un thème lorsqu'elles présentent une certaine rentabilité du sujet en compétition électorale (l'insécurité, la réforme du quinquennat...). Ici, c'est donc *l'offre* qui joue un rôle essentiel. Il n'y a guère de véritable demande sociale première mais une forte médiation orientée, là encore, vers une stratégie d'appel à l'opinion publique.

Dans le modèle de la médiation, les media ont un rôle prépondérant de déclencheur lié à « l'économie de l'information » ou aux stratégies commerciales. Ainsi, une

même thématique, selon que l'actualité est chargée ou non, passera à la trappe de la médiatisation ou sera hissée au premier rang des débats et prendra une position importante. De même qu'en fonction de leurs lignes éditoriales, certains media privilégient des thèmes spécifiques qui seront ou non relayés. La médiatisation conduit à des mises sur agenda contingentes, souvent rapides et précipitées et probablement éphémères.

Le modèle de l'anticipation met en évidence le caractère volontaire de nombreuses actions publiques. Ce sont ici les autorités publiques elles-mêmes qui ont un rôle moteur. Des décalages sont perçus (présents ou à venir) et des situations constituées comme « problématiques ». Dans ce cas, on note l'absence totale de conflit ou de controverse politique, d'exploitation médiatique ou partisane mais aussi de demande sociale exprimée. Il s'agit là d'auto-saisine liée à la capacité d'expertise des services.

Enfin, l'action « corporatiste » silencieuse constitue un ultime modèle et se qualifie par une demande sociale forte mais catégorielle et des modes d'action silencieux. Il n'y a, là non plus, guère de controverse (même interne) ni de conflit public et encore moins de recours aux media ou au positionnement de partis politiques. Le huis clos est recherché. Ce modèle suppose en outre une capacité d'accès privilégiée aux autorités et développe un intérêt à ne pas rendre public la requête afin de ne pas éveiller d'opposition. Et si l'on nomme ce modèle plus explicitement : c'est le lobbying.

D'une manière générale, l'analyse de la mise sur agenda gagne à porter une attention toute particulière à la variable « temps », « sinon totalement ignorée en sciences sociales du moins largement oubliée » (Garraud, 1990 : 41). Le temps joue en effet un rôle essentiel, comme contrainte ou ressource au processus de mise sur agenda, notamment du fait des cycles électoraux. C'est ce que l'on perçoit de l'idée de « fenêtres d'opportunité », que l'on retrouve dans le modèle de la poubelle mais essentiellement développée par Kingdom[10] et Keeler[11], qui voient en la conjonction de trois courants particuliers, à savoir les variations de l'état d'esprit national, les alternances parlementaires ou administratives et les campagnes de pression de groupes d'intérêts (Muller, Surel, 1998 : 73), l'occasion de l'ouverture d'une période favorable à l'énoncé et à l'exposé de problèmes.

---

[10] Kingdom J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.

[11] Keeler J. (1993), « Opening the window for Reform », *Comparative Political Studies*, vol 25, n°4, pp. 433-486.

3. QUELLE GRILLE DE RECHERCHE POUR SAISIR L'ÉMERGENCE DES INITIATIVES PUBLIQUES LOCALES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS ?

3.1. Les enseignements théoriques qui guident la recherche

La lecture des différents courants de pensée présentés ci-dessus amène à poser des questions directement liées à la présente recherche et conduit à adopter certains positionnements, notamment quant à la conduite des études de cas.

3.1.1. Les enseignements liés à l'approche généalogique

L'approche généalogique apprend à être attentif à la recherche des causes profondes et à déconstruire les évidences. En terme d'enquête de terrain, et en l'occurrence d'entretiens, cela implique de ne pas se satisfaire d'une réponse du type « cette décision nous est apparue naturellement » sans pousser plus loin l'investigation. Ce positionnement, s'il est cohérent avec la théorie mobilisée, est également en phase avec le souci pour le chercheur de trouver la distanciation suffisante vis-à-vis de son objet. En effet, ne rien prendre comme immédiatement acquis renforce le jeu de recul et d'interrogation nécessaire à la recherche.

Par ailleurs, cette approche pousse à situer l'étude de cas dans une certaine perspective historique, plus que l'on aurait « naturellement » tendance à le faire, et d'interroger le passé pour mieux comprendre le présent. S'agissant de l'émergence d'initiatives publiques locales de télécommunications, l'approche généalogique ouvre des pistes car elle souffle l'idée que la raison du projet actuel se trouve peut-être dans le fait que la collectivité ait déjà eu des expériences antérieures dans ce domaine.

Ce regard vers le passé doit pourtant se garder de toute fuite en avant nuisible à la clarté de l'exposé et à celle des objectifs poursuivis. Il s'agit donc ici de se préoccuper constamment de garder la mesure du niveau de « déconstruction » réellement utile.

3.1.2. Les enseignements liés à la critique du modèle séquentiel et de la décision

Le modèle de l'anarchie organisée (et ses quatre items indépendants : décideur, projet, problème, opportunité), bien que largement pondéré par les apports de la critique de la décision, ouvre lui aussi sur un champ de questions.

Malgré le trouble qu'elle suscite et les précautions qu'elle engendre, une question demeure : qui est le décideur ? Un élu ? Un fonctionnaire territorial ? Le décideur est-

il forcément le porteur de projet ? S'agit-il d'une personne-moteur, leader sur la question, ou d'un groupe construit autour du projet ?

D'ailleurs, d'où vient le « projet » ? Quelles connaissances ont-elles permis d'y aboutir ? Dans quelles proportions le projet local est-il « inventé sur-mesure » ? Dans quelles proportions est-il importé, tiré d'exemples plus ou moins lointains ?

Par ailleurs, le projet télécom est-il une solution à un problème ou une solution sans problème ? En effet, selon Cohen, March et Olsen, « un ordinateur n'est pas seulement une solution à un problème de gestion du personnel, découverte quand on en a besoin ; c'est aussi une réponse cherchant une question » (Cohen, March, Olsen, 1972 : 3). En matière de télécommunications, à l'instar de l'ordinateur des années 70, et de façon contre-intuitive à la vision du « problème » comme moteur de l'action, il semble que la dimension « solution » soit particulièrement intéressante, voire prédominante. Sans les fabuleux et récents progrès techniques de ce secteur, sans la dérégulation en cours et la dynamique commerciale qui y est liée, quelle serait l'investissement des collectivités territoriales à l'égard des télécoms ? Les télécommunications peuvent donc probablement être considérées comme « une solution en quête de problème ».

Le modèle de la poubelle ne serait pourtant pas complet sans la question de l'opportunité d'action qui, en matière de télécoms, est a priori peu importante : l'objet télécoms ne s'assimilant guère à un « problème social » et n'étant chargé que de peu d'enjeux politiques partisans.

La critique du modèle séquentiel amène également une réflexion sur les relations entre « genèse » et « mise en œuvre », deux notions habituellement sujettes à une distinction nette. Cette séparation n'est en effet probablement pas si rigide dans la réalité, particulièrement en matière de projets locaux de télécommunications ; phénomènes récents par excellence. En fait, comment distinguer si nettement des sphères qui ne sont pas (encore) réellement constituées ? Il n'existe pas actuellement de référence avouée et reconnue de tous sur la manière dont on met en place un projet télécom dans une collectivité locale. Tout est possible et tout s'invente au fur et à mesure. Cela n'est pas le cas des politiques sectorielles institutionnalisées telles que l'urbanisme, les transports ou même l'action culturelle.

Si l'on prend l'exemple d'un projet de transport urbain, la distinction « genèse / mise en œuvre » est assez claire. D'une part, on décide de « faire un métro », ou « un

tramway », ou « de favoriser la circulation en vélo » : c'est la genèse. D'autre part, et dans un second temps, on met en œuvre la décision dans des cadres juridiques, organisationnels et financiers préexistants. La réalité n'est bien sûr jamais aussi schématique, et il peut arriver que l'aspect genèse soit orienté par une modalité de mise en œuvre (parce que l'on sait que pour tel type d'équipement, il est possible de percevoir tel type de subventions...). Les variables genèse/mise en œuvre sont relativement indépendantes.

Dans le cas des télécoms, probablement à l'instar de toute autre domaine en émergence, la mise en œuvre fait par contre totalement partie de la genèse : les modes opératoires s'inventant avec l'objet. On remarque d'ailleurs une diversité de lieux où l'on mène des actions liées aux télécommunications (SEM, SIVU, Association loi 1901,...), ce qui n'existe pas pour des politiques plus instituées. C'est pourquoi il apparaît préférable de réfléchir davantage en termes de « tandem » qu'en termes de phases totalement distinctes.

Ce constat implique de porter une attention particulière à l'ensemble du processus « d'émergence » des initiatives locales de télécoms, et pas uniquement au moment affiché comme celui de « la » décision, qui correspond finalement le plus souvent au seul moment de l'annonce. Cette réflexion conforte l'idée d'une démarche de recherche axée sur l'intégralité du cheminement, des prémices de « l'avant décision » aux premières actions de mise en œuvre.

3.2. Les modalités de recherche

3.2.1. Corpus d'hypothèses

L'émergence d'une initiative publique locale de télécommunications est indépendante de l'histoire locale des pratiques antérieures de la collectivité dans ce domaine. Elle est en revanche conditionnée par l'implication d'un élu local familiarisé à ce secteur par ses fonctions politiques (actuelles ou antérieures). Cette figure semble tout à la fois suffisante et nécessaire à l'avancement d'un projet télécom. Toutefois, un haut niveau de connaissances multi-disciplinaires à la fois technique (informatique-réseau et équipement urbain), juridique (droit des télécommunications et des marchés publics) et organisationnel est requis pour imaginer et mener à bien un projet de télécommunications. Cela signifie que l'émergence d'une initiative publique locale dans ce domaine est étroitement liée à la présence au sein de l'entité territoriale (commune ou groupement) d'une personne ressource ayant

suffisamment de connaissances pour être capable d'initier le projet (lui donner sa nature et s'assurer de sa faisabilité) et de le porter devant l'instance décisionnaire. La *décision* de porter à l'*agenda* politique local la réalisation d'une action volontaire dans le domaine des télécommunications est la résultante d'un processus de *problématisation*. Pour voir naître la volonté politique des décideurs locaux, le porteur de projet doit en effet conduire une démarche de transformation de l'objet télécom en un véritable *problème*, alors qu'il s'apparente plus « naturellement » à une *solution*, et légitimer ainsi une intervention publique en la matière. Par contre, la question de l'*opportunité*, autrement dit de l'occasion, n'a ici que peu d'importance étant donnée la faiblesse des enjeux que constitue le champ des télécommunications au niveau local.

Si l'on se résume, nous basons donc notre recherche empirique sur l'hypothèse que les facteurs explicatifs de la genèse d'une action publique locale de télécommunications ne sont à rechercher ni dans l'histoire locale ni dans l'opportunité temporelle restreinte, mais plutôt dans le rôle prédominant de l'élu local en matière de télécoms, dans la disponibilité des connaissances qui y est lié ainsi que dans sa capacité de problématisation.

3.2.2. Choix des terrains

Vouloir investiguer la question de l'émergence d'une initiative publique locale de télécommunications implique d'aller recueillir les informations ciblées à la source, c'est-à-dire dans la ou les communes impliquées elles-mêmes dans une démarche de projet. D'où l'importance du choix des terrains retenus pour l'enquête.

Loin de pouvoir réaliser une enquête quantitative basée sur un échantillon représentatif des collectivités locales en marche vers la mise en œuvre autonome d'actions liées aux télécommunications, sachant que la connaissance de cette « population » n'est encore que partielle (et balbutiante au début de notre entreprise) et dans l'optique de saisir au plus près un phénomène dans sa genèse, le mode de recherche s'est orienté vers la réalisation d'une enquête qualitative. Si le souci de construire un « échantillon » n'est pas aussi crucial en qualitatif qu'en quantitatif, la démarche méthodologique se satisfait mal de la simple réunion de quelques cas illustratifs de la problématique, ici posée en termes de « réseaux »[12].

[12] Problématique explicitée en introduction de la Partie 3.

Le choix des terrains résulte donc à la fois du respect de la problématique et du souhait d'une certaine rigueur. Ainsi, pour explorer la question des collectivités qui prennent des initiatives en termes de réseaux de télécommunications, il est apparu judicieux de se référer à la distinction *infrastructure / service*, issue des travaux de Nicolas Curien sur la « maquette en trois couches » de la morphologie des réseaux[13] (1993 : 17-18) et largement structurante des représentations actuelles[14]. C'est ainsi que les projets de la Ville de Besançon, de la Communauté de Communes de Chalon-Val-de-Bourgogne et de la Communauté Urbaine de Nancy ont été retenus.

En effet, avec le projet de créer un réseau de « fibres noires », le Grand Nancy est caractéristique des collectivités impliquées dans une logique d'infrastructures de télécommunications. L'agglomération chalonnaise quant à elle s'inscrit parfaitement dans la catégorie des collectivités engagées dans la mise en œuvre de services de télécommunications. Par ailleurs, Besançon permet de finaliser le dispositif d'observation en tant que collectivité ayant à la fois des préoccupations d'infrastructures et de services par le biais de la création de son réseau métropolitain. Ce sont donc sur ces trois cas d'étude, et fort d'un certain équilibre thématique à défaut d'une exhaustivité réelle, que le dispositif de recherche est fondé.

CONCLUSION DU CHAPITRE 5

Ayant cerné les apports et les limites des approches théoriques (du courant généalogique ou de sciences politiques), identifié et validé en termes d'adaptabilité à l'échelle locale les concepts clefs du référentiel, de la problématisation et de la mise sur agenda, et, enfin, déterminé une grille de recherche adaptée à l'analyse de l'émergence de la thématique télécom dans les initiatives des collectivités locales, il est dès lors possible d'aller interroger le terrain et d'y confronter nos hypothèses.

[13] Ici, nous distinguons la couche basse de ce modèle (réseau-support) qualifiée d'*infrastructure* en opposition aux couches intermédiaire (réseau-commande) et supérieure (réseau-service) regroupées sous le terme générique de *service* ; suivant en cela le bémol que Nicolas Curien avait déjà émis sur le cas particulier des réseaux de télécommunications (cf 1.1.1. du chapitre 1).

[14] On remarque en effet que les dispositions de la LRT 96 sont en grande partie organisées autour des réseaux de télécommunications (ici, les infrastructures) d'une part et des services de télécommunications d'autre part.

Chapitre 6
Besançon, Chalon, Nancy : de l'objet à l'action, l'histoire d'une alchimie

INTRODUCTION DU CHAPITRE 6 189

1. BESANÇON ET LE RÉSEAU « LUMIÈRE » 189

1.1. PRÉSENTATION DU TERRAIN 189
1.1.1. QUELQUES FAITS SUR LA VILLE 189
1.1.2. UNE IDENTITÉ AFFIRMÉE 191
1.2. CHRONOLOGIE ET NATURE DU PROJET 192
1.2.1. LE LANCEMENT, DE L'ORIGINE AUX DÉBUTS DE MISE EN ŒUVRE 193
1.2.2. LIMITES À L'IMAGINATION ET CONTROVERSES 196
1.3. LE PROCESSUS DE PROBLÉMATISATION 197
1.3.1. UNE PROBLÉMATISATION INITIALE D'ORDRE FINANCIÈRE 197
1.3.2. UNE CONJONCTION DE CAUSES 199
1.4. LA MISE SUR AGENDA, L'INITIATEUR, LE DÉCIDEUR ET L'EXTÉRIEUR 202
1.4.1. INITIATEUR ET DÉCIDEUR 202
1.4.2. LANCEMENT DU « RÉSEAU PÉRIPHÉRIQUE » : UN « APPEL D'AIR » EXTÉRIEUR 203
1.5. CONCLUSION 204

2. LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE CHALON-VAL-DE-BOURGOGNE ET LES TÉLÉPROCÉDURES 205

2.1. PRÉSENTATION DU TERRAIN 205
2.1.1. QUELQUES FAITS SUR LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES 205
2.1.2. CARACTÉRISTIQUES LOCALES 208
2.2. CHRONOLOGIE ET NATURE DU PROJET 209
2.2.1. LES TÉLÉPROCÉDURES, UN PROJET CENTRAL EN TROIS AXES... 209
2.2.2. ... QUI APPELLE DES ACTIONS EN CASCADES 211
2.3. PROCESSUS DE PROBLÉMATISATION 213
2.3.1. UNE PROBLÉMATISATION EN TERME D'ENTRÉE DANS LA « SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION » 213
2.3.2 LE RÔLE DES « INFOROUTES DE L'ARDÈCHE » 215

2.4. UNE MISE SUR AGENDA ENTRE IMPORTATION ET APPROPRIATION **217**
2.4.1. LA RENCONTRE DE DIFFÉRENTS « COURANTS PORTEURS » 217
2.4.2. SOUS LE SIGNE DE « L'EXCEPTIONNEL » ET DE « L'EXPÉRIMENTAL » 220
2.5. CONCLUSION **221**

3. NANCY ET LE RÉSEAU MÉTROPOLITAIN DE FIBRES NOIRES **221**

3.1. PRÉSENTATION DU TERRAIN **221**
3.1.1. QUELQUES FAITS SUR LA CUGN 221
3.1.2. CARACTÉRISTIQUES LOCALES 224
3.2. CHRONOLOGIE ET NATURE DU PROJET **226**
3.2.1. LA CRÉATION D'UN « RÉSEAU MÉTROPOLITAIN DE TÉLÉCOMMUNICATIONS » EN PARTENARIAT AVEC LES UNIVERSITÉS 226
3.2.2. LE RTM2 : LA DEUXIÈME PHASE DU PROJET REMISE EN CAUSE 229
3.3. PROCESSUS DE PROBLÉMATISATION **231**
3.3.1. FAIRE ÉMERGER LA CONCURRENCE 231
3.3.2. DES COMPÉTENCES CERTAINES 233
3.4. UNE MISE SUR AGENDA ENTRE CONVICTION ET MILITANTISME **235**
3.4.1. UNE INITIATIVE PIONNIÈRE MAIS PAS ISOLÉE 236
3.4.2. EN PHASE OU EN AMONT DU DROIT ? 237
3.5. CONCLUSION **239**

CONCLUSION DU CHAPITRE 6 **239**

INTRODUCTION DU CHAPITRE 6

S'intéresser aux télécommunications et s'y impliquer politiquement sont deux choses différentes, et il est important de souligner que dans un cas comme dans l'autre, cela ne va pas forcément de soi. Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, les télécoms ne sont pas un objet anodin. Leur appropriation, tant personnelle que collective ou politique, n'a rien d'aisée.

En dépit des difficultés liées à la nature même des télécoms et aux incertitudes actuelles, des collectivités se sont lancées dans ce domaine. Et pourtant, être face à des enjeux ne signifie pas forcément engager des actions. Il existe une marge significative entre le fait de considérer quelque chose comme problématique ou préoccupant et le fait de l'inscrire sur l'agenda politique.

Qu'est-ce qui déclenche le lancement d'une action publique locale liée aux télécommunications ? Au-delà des enjeux, quels sont les moteurs de l'implication ? Quels sont les éléments à l'origine de la prise de décision ? Ce chapitre a pour objet de montrer, à travers trois cas distincts, les différents schémas, les différentes raisons qui président à l'engagement d'une collectivité dans un projet lié aux télécoms et d'en présenter le récit et l'analyse.

1. BESANÇON ET LE RÉSEAU « LUMIÈRE »

1.1. Présentation du terrain

1.1.1. Quelques faits sur la ville

- fonctionnement administratif et population -

La ville de Besançon, préfecture du département du Doubs et préfecture de région de la Franche Comté, compte 122 000 habitants (en progression) et constitue le pôle majeur du District d'environ 150 000 habitants. Sa situation géographique, 6 505 hectares dans l'espace franco-suisse, et morphologique, au cœur d'une boucle du Doubs, à l'abri de fortifications de Vauban et entourée de collines, a peut-être

contribué à une dynamique districale assez lente et une politique d'intercommunalité relativement faible. La stabilité politique y est particulièrement forte puisqu'en près de cinquante an, Besançon n'a connu que deux maires : Jean Minjoz (1953-1977) et Robert Schwint (depuis 1977), tous deux de la même tendance politique (SFIO et Union de la gauche), réalisant ainsi une « succession politique réussie » (Borraz, 1998 : 62).

La ville emploie 2 200 agents répartis sur environ 80 sites (hôtel de ville et bâtiments de services techniques, mais aussi établissements scolaires, musées, médiathèques, équipements sportifs,...). Selon les derniers chiffres disponibles à la Direction Générale des Collectivités Locales du ministère de l'Intérieur[1], c'est à dire les ratios issus des comptes administratifs 1997, Besançon a des dépenses de fonctionnement en francs par habitants assez supérieures à la moyenne des communes de plus de 10 000 habitants.

- Besançon, ville universitaire -

Besançon est également une ville d'enseignement supérieur de 23 000 étudiants (soit 1/5 de la population totale, chiffre en progression). Sept lycées, une Université de cinq UFR (Sciences du Langage, de l'Homme et de la Société ; Sciences et Techniques ; Sciences Juridiques, Economiques, Politiques et de Gestion ; Sciences Médicales et Pharmaceutiques ; Sciences Techniques des Activités Physiques et Sportives) , un Institut Universitaire de Technologie et IPAG (Institut de Préparation à l'Administration Générale) en composent le tissu principal.

A cela s'ajoute une antenne du CNAM (Conservatoire National des Arts et Métiers) et un CLA (Centre de Linguistique Appliqué) qui comporte non seulement des sections d'apprentissage de langues étrangères, mais aussi une section d'apprentissage du français comme langue étrangère, ce qui génère une certaine émulation internationale par la présence d'étudiants étrangers. La ville comporte également une forte propension à la formation aux métiers de la santé (Faculté de Médecine ; Institut de Formation aux Soins Infirmiers ; Institut de Formation des Cadres de Santé ; Ecole de Sages-Femmes ; Ecole de Puéricultrice ; Ecole de Masso-kinésithérapie ; Ecole d'Infirmiers-Anesthésistes et d'infirmiers de Bloc Opératoire... la liste n'est pas exhaustive), formations qui produisent de nombreux contacts avec le Centre Régional Hospitalier Universitaire (l'Hôpital Jean Minjoz). Enfin, elle recèle un groupe d'écoles privées qui proposent des formations dans le domaine du commerce

[1] http://www2.dgcl.interieur.gouv.fr/chiffres/RationCommunaux/commune.asp?insee=25+056

(ECD - Ecole de Commerce et de Distribution ; IMEA - Institut de Management Européen des Affaires ; IMEXPORT ; IMORGA), dont certaines travaillent en lien direct avec la CCI (Chambre de Commerce et d'Industrie).

Ce tissu dense de formations supérieures constitue une dominante forte dans la ville, ce qui n'est pas qu'un contexte mais, comme nous le verrons, un des ingrédients du projet télécom mené à Besançon.

1.1.2. Une identité affirmée

- un esprit d'innovation -

La vision que la ville de Besançon a d'elle même et qu'elle veut donner d'elle à l'extérieur est bien résumée par son logo-slogan : « Besançon, l'innovation ».

Cette idée générique s'exprime aussi bien dans les domaines industriels et culturels qu'environnementaux. Aussi peut-on lire dans le site web de la ville[2] que Besançon « est une ville fière de son passé mais résolument tournée vers l'avenir », et de citer les exemples de ses réussites où l'on montre que « Besançon a toujours eu un temps d'avance » :

- premier musée de France en 1698,
- premier mouvement « lecture pour tous » et première ludothèque,
- premier bureau d'aide sociale,
- invention d'un revenu minimum garanti, ancêtre du RMI,
- invention de la première montre à quartz,
- première ville à avoir pensé les zones piétonnes,
- lancement des premiers services télématiques médicaux,
- création des premiers « jardins des sens », et
- de la première école d'éducation à l'environnement.

Outre l'aspect « industrie de pointe » avec l'héritage de la tradition locale horlogère et les activités actuelles dans la micromécanique, les microtechniques et la robotique, l'environnement est également très prégnant dans l'identité bisontine. Elle revendique son patrimoine et se présente comme une « ville verte »[3], prône les sports de plein-air et de rivière en jouant de ses ressources naturelles, et notamment

[2] http://www.besancon.com

[3] « Un écrin de verdure où coule une rivière... », dit une plaquette de 1997.

du Doubs. La ville est attentive et communique assez volontiers sur la qualité de l'air (indices et types de polluants par jour sur le site web de la ville) ainsi que sur l'eau et l'assainissement. Elle est également, bien que plus récemment, très active en matière de tri sélectif et de recyclage des déchets ménagers. Elle est aussi présente en matière de chauffage urbain par cogénération dont l'exploitation, limitée actuellement au quartier de la planoise (habitat collectif) a débuté en 1994. De plus, dans le cadre de son Plan de Déplacement Urbain (PDU)[4], elle souhaite une nette réduction du trafic routier en centre-ville et une favorisation des déplacements en vélo et transports en commun.

- un souci de proximité -

Autre caractéristique de la ville, le souci de proximité entre les habitants et la mairie est très présent et particulièrement fort au milieu des années 90, période de lancement de différentes actions.

Ainsi, la ville se lance-t-elle en 1996 dans une nouvelle version des Conseils de quartiers dans le but qu'un dialogue régulier s'instaure, au plus proche des préoccupations des lieux, mais de façon plus pérenne que ne le permet une simple série de consultations publiques en période de projets spécifiques à un quartier. De plus, le Centre Communal d'Action Sociale met en place un service de téléalarme à destination des personnes âgées ou handicapées. Ce service d'assistance téléphonique est fourni par le groupe Europ Assistance avec la collaboration de la ville elle-même (organisation et intermédiaires avec les habitants) et les services de secours de la ville (pompiers).

1.2. Chronologie et nature du projet

Le propre de la création du réseau Lumière est d'avoir mobilisé différents acteurs en différents moments. D'un projet initial entre la Ville de Besançon et l'Université de Franche Comté, « Lumière » compte finalement une dizaine de partenaires (Ville, Université, CHU, Conseil Général, Rectorat, Ministère de la Défense, CCI, Conseil Régional, District).

[4] Pour plus d'information sur les PDU, et notamment sur celui de Besançon, voir l'enquête « OP4 » actuellement en cours de réalisation au LATTS, et les travaux de thèse de Nicolas Louvet (LATTS-ENPC).

1.2.1. le lancement, de l'origine aux débuts de mise en œuvre

- le récit des acteurs -

Les différents acteurs impliqués dans le projet Lumière ont une vision claire et univoque de sa genèse. Elle est unanimement perçue de la manière suivante.

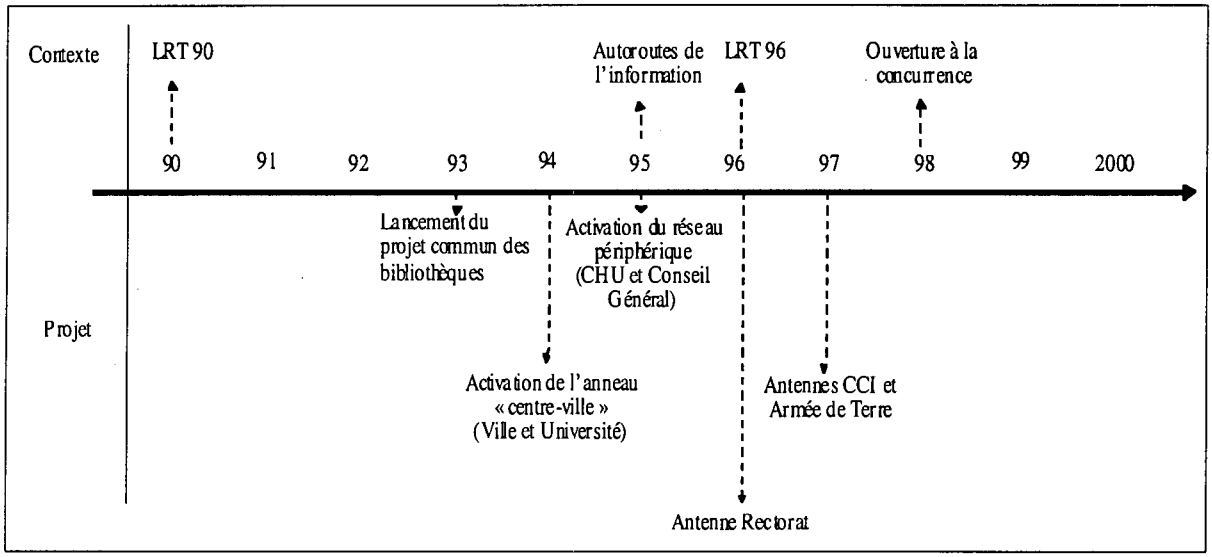


Figure n°9 : Chronologie du projet Lumière de la ville de Besançon.

Le déclencheur de la constitution du réseau Lumière relève du projet commun de gestion de documentation entre l'Université de Franche Comté et la bibliothèque municipale d'étude de Besançon. Nous sommes en 1993. Ville et Université, dont les systèmes informatiques datent alors du milieu des années 80 (et dont on commence à considérer qu'ils deviennent obsolètes), vont travailler de concert sur ce projet de documentation (mutualisation des fonds, catalogage commun, politique d'achat optimisée, partage des CD-Rom d'information...). Cette volonté de rapprochement et de travail commun provient de l'initiative des conservateurs des deux bibliothèques. Une mise en réseau s'avérant nécessaire entre les deux établissements, on « profite de l'occasion » pour créer un véritable réseau métropolitain. « Les responsables du projet comprennent qu'ils peuvent aller bien au-delà et relier le Conservatoire, le musée des Beaux Arts, le théâtre, la salle de spectacle, le service de santé de d'hygiène... », peut-on lire dans une analyse parue dans la presse spécialisée télécom (Meddah, 1995 : 68).

Au démarrage du projet, il s'agit donc de relier les deux bibliothèques entre elles, municipale et universitaire, les différents bâtiments de la Mairie entre eux (y compris les parkings et entrepôts), et les différents bâtiments de l'Université entre eux

(bibliothèque comprise !) par un réseau métropolitain propriétaire dans le cadre d'un Groupement fermé d'utilisateurs (GFU).

La ville prend à sa charge le lancement d'un appel d'offre pour l'équipement et la maîtrise d'œuvre. Les opérations liées à la réalisation de ce réseau (qui ne s'appelle pas encore « Lumière ») sont alors placées sous la tutelle de l'élu chargé des finances, la Direction des services informatiques étant pilote du dossier. La réalisation du réseau est en effet considérée comme une opération technique destinée à améliorer la gestion des bibliothèques et le fonctionnement de la téléphonie municipale pour un coût modeste estimé à environ 1 million de francs. En février 1994, la solution technique est adoptée et en avril, les travaux débutent et la première activation de la boucle « centre-ville » (6 fibres multimodes pour l'Université et 8 pour la Ville) intervient avant la fin de l'année.

La question de l'extension du réseau au Centre Hospitalier Universitaire (CHU) et au Conseil Général du Doubs se pose alors rapidement. Devant le succès de la première réalisation, le CHU est demandeur. En investissant 1MF, il économise 600 000 F par an en facture de téléphone. Le Conseil Général, qui se trouve sur le tracé du potentiel réseau élargi, se rend aux arguments des protagonistes du projet, étant lui-même en train de chercher des solutions pour agrandir ses locaux (projets de nouveaux bâtiments à quelques kilomètres de l'Hôtel de Département). L'étude d'extension est menée en interne (technologiques, architecture, coûts...). Le choix se porte sur un montage comprenant des fibres privées et des fibres communes. Elles sont destinées à donner une marge de manœuvre suffisante pour d'éventuelles évolutions.

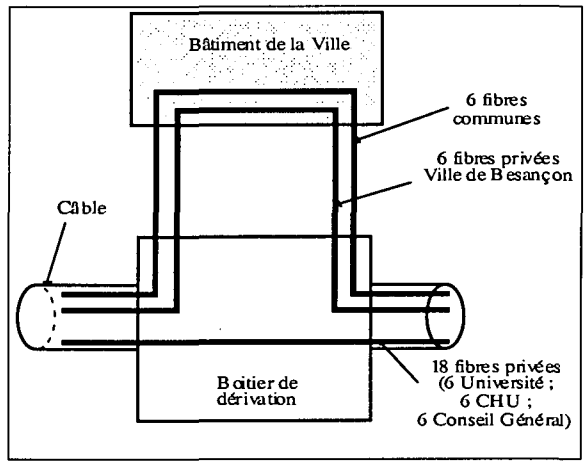


Figure n°10 : Schéma illustratif d'un boîtier de dérivation.
Schéma réalisé d'après une figure du site web de Besançon en 1997.

En 1995, le deuxième réseau dit « anneau périphérique » est activé. Mais cette deuxième étape ne marque encore que le début d'une série d'extensions du réseau car en 1996 vient le tour du Rectorat et en 1997 celui de la Chambre de Commerce et d'Industrie et du Ministère de la Défense pour les services de l'Armée de Terre implantés sur le territoire bisontin, puis celui du Conseil Régional et du District.

Par ailleurs, début 1997, la ville inaugure son site web.

- trouver un mode de fonctionnement -

Le projet est essentiellement piloté par la Ville (notamment en ce qui concerne les fibres communes). Les différents membres du Réseau Lumière se sont dotés d'une sorte de structure administrative. Ils sont liés par une convention de copropriété et des règles d'exploitation, d'entretien et d'usage. Cette organisation est basée sur quelques principes :

1. Les partenaires sont copropriétaires à hauteur des investissements réalisés,
2. Chacun est libre de l'activation de ses fibres privées,
3. L'activation des fibres communes est faite en ATM,
4. Chaque nœud du réseau Lumière étant un point d'accès, chacun des partenaires doit permettre le raccordement d'autres usagers,
5. Toute extension du réseau peut être envisagée en implantant systématiquement 6 fibres communes,
6. Les frais d'entretien sont répartis en fonction des investissements de chacun,
7. Chacun des partenaires bénéficie d'un droit d'usage gratuit sur les fibres communes,
8. Un contrat de maintenance préventive et curative a été signée avec une entreprise locale, garantissant un délai d'intervention maximal de 2 heures, et de remise en service provisoire sous 6 heures. Ce délai est largement suffisant compte tenu de la sécurisation en boucle.

Cette organisation originale ne fait appel ni à une structure de gestion ad hoc de type SEM ou même SIVU (comme c'est le cas, respectivement, à Issy-les-Moulineaux et à St Agrève), ni (bien sûr) à un opérateur de télécom. Elle est très particulière et ne semble pas avoir vocation à se multiplier.

1.2.2. limites à l'imagination et controverses

- des freins aux réalisations -

L'évolution du projet de Besançon trouve rapidement des freins d'ordre juridique. Certains développements peinent ainsi à être réalisés. Dès son arrivée sur le réseau, le souhait de la CCI est de pouvoir en donner l'accès aux PMI-PME du secteur. Mais cela reviendrait à devenir opérateur d'un réseau ouvert au public et l'aventure est donc bloquée.

Les projets de la Ville sont globalement du même ordre, mais touchent deux autres publics. Afin de pourvoir offrir de meilleurs services, elle envisage en effet d'interconnecter la part communale du réseau Lumière avec le réseau câblé. Cela permettrait d'atteindre un public de particuliers « au plus près », c'est-à-dire à domicile. On envisage ainsi que les habitants consultent de chez eux par le câble le site web de la ville, par exemple, le catalogue « consolidé » des bibliothèques. De même, l'idée est lancée que certains services pourraient être développés à l'intention d'un public professionnel. Les professionnels bisontins (médecins, notaires, architectes,...) accèderaient ainsi aux informations diffusées par différents services municipaux, comme des bases de données sanitaires et sociales, le système d'information géographique urbain ou bien utiliser en ligne un CD Rom.

En dépit de l'intérêt même de ces projets, la question de l'interconnexion des fibres municipales au câble est bloquante. C'est pour ces raisons que la Ville a fait appel en 1997-1998 à une société de conseil juridique afin qu'elle l'éclaire sur l'avenir évolutif du réseau. Les résultats en sont confidentiels, mais début 2001, cette interconnexion n'a toujours pas vu le jour.

- pourquoi une telle controverse ? -

Une controverse s'est progressivement mise en place autour du cas de Besançon. Elle porte sur la frontière juridique et le degré d'intervention des collectivités publiques dans le domaine des télécoms. Le réseau Lumière est autorisé au titre d'un « réseau indépendant partagé » par plusieurs groupements fermés d'utilisateurs (GFU). La présence de fibres communes, officiellement prévues comme fibres de secours communes à tous les membres, les place dans une situation délicate. Si ces fibres sont utilisées pour que les différents GFU communiquent entre eux, la réalité juridique projette alors les protagonistes dans la situation d'un réseau ouvert au public, nécessitant l'obtention d'une licence d'opérateur. Le fonctionnement « dans les

règles » est donc basé sur l'engagement des différents partenaires mais ne comporte aucune modalité de contrôle.

Besançon est souvent dénoncée comme ayant été trop loin. Mais le débat s'installe et, à sa décharge, les acteurs locaux soulignent qu'au moment où la Ville et ses partenaires se sont lancés dans ce projet de télécom, la jurisprudence était encore fort peu développée et les opérateurs alternatifs assez peu prompts à accourir vers « une ville moyenne de province » ; d'autres marchés étant visiblement plus intéressants à couvrir en premiers lieux.

La controverse développée autour de Besançon a en fait largement participé de la fabrication de la philosophie générale et des lignes de conduite à tenir. Pour Besançon, on pourrait parler d'une sorte de « prime au premier entrant », car il est fort à parier qu'une telle architecture de réseau ne serait plus guère autorisée.

1.3. Le processus de problématisation

1.3.1. une problématisation initiale d'ordre financière

La genèse du réseau Lumière sera basée pour une part importante sur la question de la rationalisation financière du poste de dépense de télécommunications. Le processus de problématisation pour la création de l'anneau de centre-ville sera essentiellement construit sur ce mode[5]. Il comporte différentes étapes.

- une tentative échouée de négociation avec France Telecom -

Au tournant 1989-1990, la ville de Besançon étudie puis met en œuvre avec France Telecom un système informatisé d'échanges de données et de vidéosurveillance de ses installations. Les frais engagés sont importants, la facture informatique-télécoms est lourde (environ 500 KF/an). Aussi, dès 1993, la Ville tente une négociation sur les tarifs des liaisons louées à l'opérateur public, sans succès. Elle l'informe alors de son intention de créer son propre « réseau propriétaire » et lui propose d'en être partie prenante. France Telecom soumet le projet de mettre en place un autre système avec un débit augmenté à 10 Mbps pour 5 MF payables en 5 ans. Le coût est jugé rédhibitoire.

[5] Ce sera également le cas en ce qui concerne la création de l'anneau périphérique pour le CHU (échec de tentatives antérieures de liaisons par faisceaux hertziens...)

En effet, une étude de faisabilité[6] d'un anneau « centre-ville » reliant les 14 sites de la Ville et de l'Université de la boucle du Doubs (10 sites communaux et 4 sites universitaires) estime sa réalisation, en utilisant au maximum le réseau des égouts de la ville, à 1,1 MF (900 000 F pour les raccordements et 200 000 F pour les éléments d'activation), et un budget de fonctionnement annuel de 50 000 F. L'argument financier commence à poindre.

- « Lumière », un projet à faible coût -

Le budget de réalisation du réseau métropolitain, même s'il atteint le million de francs, ne représente que peu de chose au regard d'autres projets financés par la ville. Au même moment, Besançon est animée par une question de circulation routière et de gestion de trafic.

Le constat est dressé que l'asphyxie menace « la boucle », c'est-à-dire la partie centre-ville entourée par le Doubs. Avec plus de 12 000 véhicules par jour qui empruntent « les rues étroites et sinueuses du pied de la Citadelle », la circulation est rendue très difficile. Le projet est alors lancé de construire un tunnel sous la Citadelle et d'éviter ainsi que le trafic de transit n'ait à contourner tout le centre-ville. L'étude débute en 1990, les premières acquisitions foncières et le démarrage du percement se déroulent en 1993 et le tunnel, d'une longueur totale de 440 m, est prévu pour 1995. Ce planning court s'accompagne d'une note particulièrement élevée pour la Ville. Cofinancé[7] par la Région Franche Comté et le Département du Doubs, le coût de l'ouvrage se monte à 100 MF, dont 68 MF pour la Ville, soit près des 3/4 de l'investissement.

La mise en rapport du projet Lumière (1,1 MF) et du projet du tunnel sous la Citadelle (68 MF) renforce d'autant plus le caractère finalement peu onéreux d'un réseau métropolitain. Et cela est compter sans le fait que le projet d'anneau « centre-ville » est lui même cofinancé par la Ville et l'Université chacune pour moitié.

- la perspective de réaliser des économies substantielles -

Les premiers calculs de rentabilité du projet annoncent un retour sur investissement inférieur à cinq ans. Cet argument est sans appel face à toute autre proposition

[6] Etude réalisée par le cabinet Icare.

[7] Clé de répartition : Conseil Régional =16 MF ; Conseil Général = 16 MF ; Ville = 68 MF.

« concurrente » et particulièrement sensible aux oreilles de la Direction financière de la commune.

En fait, il s'agit non seulement de réaliser des économies sur le budget de fonctionnement mais également d'améliorer sensiblement la qualité des prestations : accès à la bureautique communicante pour chaque poste de travail, débits accélérés pour la transmission de données, téléphonie communale (intra-bâtiments et inter-bâtiments) quasiment gratuite.

Avec la réalisation du réseau Lumière, les gains sont effectivement importants puisqu'en investissant 1,7 MF, la ville évite une dépense de 500 000 F par an, ce qui constitue un retour sur investissement inférieur à 2 ans doublé d'une qualité de service nettement supérieure. Le coût final des travaux de l'anneau « centre-ville » sera d'ailleurs inférieur aux prévisions : 950 KF contre 1,1 MF initialement prévu.

1.3.2. une conjonction de causes

L'argument financier, s'il est important et remporte un grand succès auprès des décideurs locaux qui aide à leur adhésion au projet, n'est pourtant pas unique. Il fait partie d'un faisceau de causes qui convergent et justifient la réalisation du projet.

Ici, ce n'est bel et bien pas l'aspect « problème » qui domine. L'énoncé du « problème » pourrait se résumer ainsi : « Les services informatiques et télécoms mis en œuvre pour la gestion urbaine sont chers. Nous pourrions en faire autant, voire plus, pour moins cher ». Il n'y a pas là d'enjeux tels que l'on mobilise forcément et énergiquement les pouvoirs publics, fussent-ils locaux. C'est davantage autour de la question de l'opportunité[8] de créer un réseau métropolitain propriétaire, et donc autour d'une « solution » informatique-réseau, que les discours vont s'échafauder.

La « recherche des causes », étape de la genèse d'une action publique dont nous avons déjà présenté la teneur[9], s'exerce donc ici différemment. Elle ne s'attache pas à l'identification des facteurs qui ont conduit à l'émergence d'un « problème » mais à la perception des différents éléments qui concourent à l'aboutissement vers une « solution ». Une relation de causalités multiples s'instaure, favorisant le cheminement vers l'argumentation et la construction du discours.

[8] « Opportunité » au sens de « judicieux » et non « occasion ».

[9] cf chapitre 5 (2.2.2).

La genèse du réseau Lumière peut donc être lue comme la résultante d'une conjonction de causes. Pour schématiser, on peut parler d'une combinatoire entre une « causalité simultanée » et une « causalité imbriquée », c'est-à-dire d'une hybridation entre le modèle n°1 et le modèle n°3 décrits précédemment.

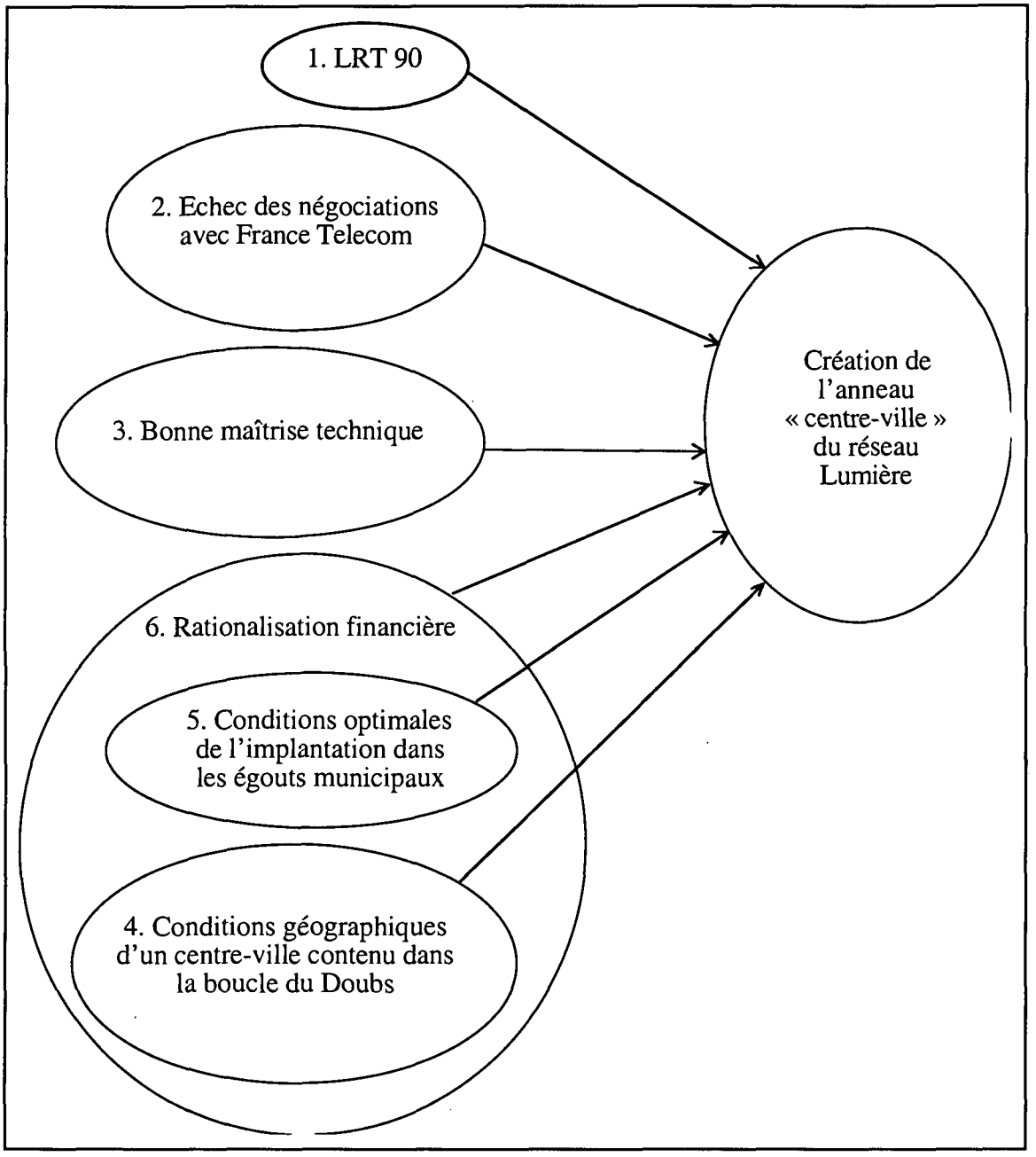


Figure n° 11 : Schéma de la conjonction des causes de la genèse du réseau Lumière, (causalité simultanée et imbriquée)

Ainsi, la genèse du réseau est rendue possible par la convergence des raisons suivantes :

1. La Loi de Réglementation des Télécommunications de 1990 (LRT 90) rend possible l'implication d'une collectivité locale dans la création d'un réseau de télécommunications pour satisfaire ses besoins propres ou ceux d'un Groupement Fermé d'Utilisateurs (GFU). Implanter un réseau de fibres optiques pour répondre à la demande d'une meilleure gestion documentaire des bibliothèques ou d'une amélioration de la communication administrative revient à saisir les possibilités offertes par la loi et prendre part au mouvement de dérégulation engagé. Ce n'est donc pas une révolution.
2. Cette implication n'est en rien l'expression de la simple volonté de cesser les relations avec l'opérateur historique. D'ailleurs, le projet résulte assez directement de l'échec des négociations engagées avec France Telecom.
3. La Ville dispose d'une bonne maîtrise technique et la Direction informatique-télécom s'estime capable de rendre les mêmes services que France Telecom, avec (au moins) la même qualité.
4. Les conditions de réalisation de l'ouvrage sont très bonnes pour ne pas dire optimales. La possibilité d'utiliser le réseau des égouts est une aubaine véritable : avec des égouts « visitables », c'est-à-dire pas à moins d'1,60 m de hauteur, les travaux de génie civil sont réduits au strict minimum. Moins de 40 m de travaux de voirie sont nécessaires, ce qui représente un investissement mineur de 100 000 F de génie civil.
5. De plus, la situation géographique du centre-ville dans « la boucle du Doubs » permet de relier tous les bâtiments « centraux » de la Ville (bibliothèque, médiathèque, salles de spectacle, Conservatoire, Musées...) et de l'Université (Présidence, bibliothèques des Lettre, d'Histoire et de Médecine, Amphithéâtre) en seulement 4 km de réseau.
6. Ces deux dernières conditions permettant une rationalisation financière certaine.

Cet effet de congruence vers la « décision » de mettre en œuvre une « solution » sans la pression d'un « problème » a été le mode principal de la problématisation de « l'anneau centre-ville » du réseau Lumière. Le schéma sera un peu différent pour la deuxième phase du réseau (celle de « l'anneau périphérique »), en ce qui concerne l'Université, car la situation est plus directement liée à l'arrivée de Renater en 1995. En effet, en ce qui concerne l'extension vers le campus, il s'agit (entre autre) de répondre à la question de l'arrivée du réseau national de la Recherche.

1.4. La mise sur agenda, l'initiateur, le décideur et l'extérieur

1.4.1. initiateur et décideur

L'initiateur est-il forcément le décideur ? Le décideur est-il forcément un élu local « averti », c'est-à-dire acculturé aux télécommunications par ses fonctions politiques présentes ou passées ? Cette hypothèse, inspirée par différents exemples de collectivités locales, ne se vérifie pas dans le cas de Besançon.

L'initiative bisontine ne relève pas d'une « vision » ou de la « volonté politique » d'un élu mais de la force de proposition du service informatique-télécom de la Ville. Porté par Claude Lambey, Directeur du service en poste à Besançon depuis 1986, le projet est avant tout le fruit d'une réflexion technique basée sur une argumentation financière. On peut lire dans cette action la marque de l'expression d'une certaine logique professionnelle, de la montée en puissance de services jusqu'ici essentiellement dédiés aux « coulisses » de la ville : télésurveillance de locaux techniques, bon fonctionnement des installations informatiques, signalisation...

Avec ce type de projet, la présence au sein de la commune de compétences pointues liées aux télécommunications (tant techniques que juridiques et organisationnelles) se manifeste plus pleinement, faisant prendre à l'ensemble du service une toute autre dimension.

Mais si l'initiateur n'est pas le décideur, le projet doit parcourir une étape supplémentaire vers l'ultime stade de la « décision ». L'initiateur doit en effet d'abord convaincre le(s) décideur(s) de l'intérêt de la démarche. Toute initiative, toute action demandant effort, il convient en effet d'apporter des éléments susceptibles de la justifier. C'est donc le chemin qui sera emprunté par le porteur de projet qui fera différentes interventions en « Municipalité ». Ces réunions préparatoires aux Conseils Municipaux, qui ne regroupent que les membres restreints de l'exécutif local, c'est-à-dire le Maire et ses (principaux) adjoints, ont été les moments privilégiés de la manifestation de la capacité de conviction du Cadre territorial - initiateur. Convaincre le « noyau dur » du système local est la première étape indispensable à l'aboutissement final du projet.

Les interventions en Municipalité ont donc essentiellement pris la forme d'une « sensibilisation » des élus à la question des télécommunications, de l'évolution juridique à la capacité technique existante au sein de la commune. L'objectif de ces

séances revenait à donner aux décideurs les informations nécessaires à une compréhension globale que l'on pourrait qualifier de « méso », c'est-à-dire une connaissance supérieure à la compréhension très basique que « monsieur tout le monde » peut avoir des télécoms mais cependant inférieure à celle d'un spécialiste, pour lutter contre l'effet pervers d'une trop grande complexité. Il s'agit ici d'amener les membres du Conseil municipal à adopter une attitude propre à entraîner la mise sur agenda de la question télécoms, autrement dit, de les pousser à prendre une décision « expert » d'anticipation socio-technique sur un domaine qui leur était jusque là inconnu.

L'équilibre n'est pas simple à atteindre, mais il semble être la condition *sine qua non* à ce qu'une assemblée d'élus locaux, non spécialistes de ces techniques, puisse se trouver dans un environnement suffisamment propice à une « décision » pleine et entière. Comme le souligne l'approche dite de l'Advocacy Coalition Framework[10], être confronté à un objet trop complexe ne favorise pas la décision ; c'est tomber dans l'écueil d'un blocage de la capacité de libre arbitre. Il s'agit donc pour un acteur qui souhaite en amener d'autres à une même « vision des choses » et donc à adhérer à sa proposition, de produire un discours choisi, ni trop flou pour éviter un sentiment de prégnance insuffisante sur le sujet, ni trop pointu pour fuir le sentiment inverse d'être noyé sous des quantités d'informations ingérables.

L'exercice n'est pas facile. Il semble pourtant avoir trouvé le succès escompté pour que le Conseil Municipal (majorité et opposition cette fois) adopte une délibération de création de l'anneau centre-ville début 93. Toutefois, pour le lancement de l'anneau périphérique, il n'est pas certain que la capacité de conviction du porteur de projet ait été suffisante. En 1995, le processus de la décision de poursuivre l'extension du réseau Lumière a bénéficié du renfort de « l'environnement extérieur ».

1.4.2. lancement du « réseau périphérique » : un « appel d'air » extérieur

Si la première étape du réseau Lumière a été décidée et mise en œuvre avec une relative facilité, la poursuite du projet dans une phase d'extension (de l'infrastructure et du cercle des partenaires) est plus délicate. L'anneau « centre-ville » déjà opérationnel, il semble que les élus locaux n'aient pas perçu l'intérêt ou voulu adhérer à l'idée d'engager de nouveau la Ville dans des dépenses supplémentaires (4,1 MF pour les quatre partenaires Ville, Université, CHU et Conseil Général, soit

[10] cf chapitre 4.

environ 1 MF pour la Ville) et des travaux de plus grandes ampleurs pour améliorer le réseau existant.

Début 1995, le projet d'extension stagne. Mais 1995 est aussi la date des résultats de l'appel à proposition concernant « les autoroutes de l'information ». Le projet Lumière fait partie des lauréats et est labellisé (au titre de son premier « anneau »). Cette labellisation « autoroute de l'information », même si elle n'est pas accompagnée de subventions (le gouvernement ayant fait le choix de subventionner les contenus mais pas les infrastructures), et le battage médiatique général autour des inforoutes font l'effet d'un détonateur au sein de l'équipe municipale. Ils constituent un élément important qui a permis une plus grande sensibilisation des élus de la ville qui, malgré les interventions des membres des services techniques en Municipalité, étaient restés réticents à l'idée de la réalisation d'une nouvelle infrastructure.

Le rôle de l'environnement « extra-local » est fondamental. Il joue un rôle d'arbitre et influence l'orientation des décisions d'actions territoriales. Ici, il les légitime en permettant de les inscrire dans un contexte plus global, celui des « autoroutes de l'information ». Le nouveau visage de cette même réalité contribuera ainsi à permettre la poursuite du projet Lumière.

Un second soutien « extérieur » interviendra en automne 1996. La DATAR, le Secrétariat Général à l'Action Régionale d'Alsace et les services de la Préfecture du Doubs contactent les services des Affaires économiques de la Ville et s'enquièrent de l'avancement du projet. Ils concluent leur visite en disant en substance : « Vous êtes assis sur une mine d'or. Vous êtes de vrais Gabonais ». Cette déclaration (d'Anita Rozenholc, chargée de Mission à la DATAR) aura un effet immédiat. Et après quelques réunions avec la DATAR, une rivalité apparaît entre élus pour le portage politique du projet. Les élus à l'Urbanisme, à l'Enseignement supérieur et à la Culture se portent candidats. L'arbitrage viendra du Premier adjoint au Maire, M. Jacques Vuillemin, chargé des finances et de la coordination, qui en prend finalement le contrôle.

La prise en compte et l'intérêt politique pour les actions menées par les services techniques depuis plus de trois ans ont été tardifs mais sont désormais forts.

1.5. Conclusion

La création du réseau Lumière, largement pilotée par la ville de Besançon, et plus particulièrement par le Directeur du service informatique-télécom, correspond assez

bien à l'image de précurseur qu'elle cultive : « Besançon, l'innovation ». « Lumière » a d'ailleurs rejoint les rangs des actions pionnières de la ville sur son site web : « Besançon, première ville française à réaliser un réseau métropolitain haut débit ».

Le côté précurseur de ces actions se poursuit avec le développement d'un nouveau service utilisant le réseau Lumière : la téléphonie municipale sur Internet qui reliera à terme (en 2003) 43 sites (dont les établissements scolaires, les équipements sportifs, les locaux techniques, les bibliothèques et médiathèques...) ; 20 sites devant être interconnectés avant la fin de l'année 2000.

2. LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE CHALON-VAL-DE-BOURGOGNE ET LES TÉLÉPROCÉDURES

2.1. Présentation du terrain

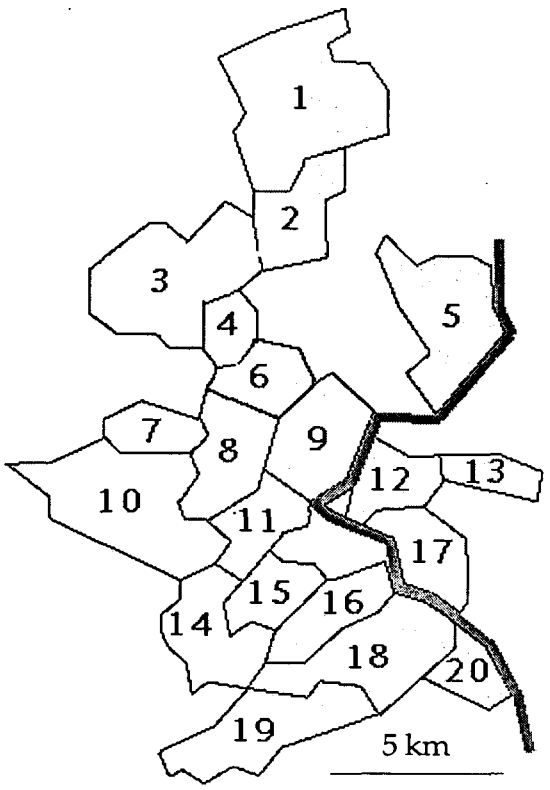
2.1.1. Quelques faits sur la Communauté de communes

- une Communauté de vingt membres -

La Communauté de communes de Chalon Val-de-Bourgogne (CCCVB) est une structure de coopération intercommunale créée le 1er janvier 1994 qui regroupe 20 communes du département Saône et Loire. Elle représente près de 94 000 habitants. Chalon sur Saône, la ville-centre, en compte plus de 55 000, tandis que Saint-Ambreuil, la plus petite commune du groupement, compte 417 habitants. En fait, un cinquième des communes ont moins de 1 000 habitants (et plutôt 500 que 1 000).

On note par ailleurs que le territoire de la CCCVB n'est pas totalement contigu : la commune de Lux, immédiatement au sud de Chalon et qui occupe une place centrale, n'est pas adhérente, tandis que celle de Sassenay, plus à l'est mais également en bordure de Saône et qui a rejoint le groupement courant du premier semestre 97, ne jouxte aucune autre commune membre.

Le groupement concerne une aire de près de 30 000 hectares, sur laquelle la part des forêts et de l'activité agricole n'est pas négligeable (céréales et vignobles).



1 - Demigny	1 483 habitants[11]
2 - Lessard-le-National	582
3 - Fontaines	2 202
4 - Farges-les-Chalon	534
5 - Sassenay	1 271
6 - Champforgeuil	2 155
7 - Dracy-le-Fort	1 111
8 - Châtenoy-le-Royal	5 733
9 - Chalon-sur-Saône	56 259
10 - Givry	3 988
11 - Saint-Rémy	6 485
12 - Saint-Marcel	4 207
13 - Oslon	1 006
14 - La Charmée	606
15 - Sevrey	1 251
16 - Saint-Loup-de-Varennes	1 138
17 - Epervans	1 557
18 - Varennes-le-Grand	1 633
19 - Saint-Ambreuil	417
20 - Marnay	471

Figure n° 12 : Carte de la Comunauté de Communes de Châlon Val de Bourgogne. Source de la carte : http : //www.cc-chalon-val-de-bourgogne.fr

- le fonctionnement de la CCCVB -

La CCCVB comporte 51 agents permanents, dont 45 personnes dédiées à la gestion des ordures ménagères. Outre un Président (Dominique Perben, maire de Chalon sur Saône, ancien Ministre de la Fonction Publique), un Bureau de 15 personnes pour assurer l'Excécutif et un Conseil communautaire de 58 membres, éléments essentiels de fonctionnement, la Communauté de communes présente la particularité de s'être dotée d'un Conseil des maires.

Le Conseil des maires est une innovation locale. Les textes fondateurs des Communautés de communes ne prévoient pas en effet de telles instances. Il regroupe le Président de la Communauté, les vice-présidents et les maires de

[11] Nombre d'habitants par commune selon la carte publiée dans le Journal de la Communauté de Communes n°4 de mars 1998.

chacune des communes membres. Il a pour vocation d'être une instance de concertation et à été créé dans le but de promouvoir un dialogue permanent. Il permet notamment au Bureau de recueillir les avis des maires sur les diverses affaires communautaires et aux maires d'être directement tenus informés des projets et des actions de la Communauté. Bien que les conclusions qu'il rende ne soient que des avis qui n'ont aucune valeur d'obligation pour la Communauté, il est considéré comme « un élément essentiel du dialogue et de la bonne entente parmi les 20 communes membres »[12].

Les 58 sièges du Conseil communautaire sont attribués selon une répartition qui tient compte de la population et du potentiel fiscal de la commune et en fonction du choix effectué par les différents conseils municipaux des communes. Avec le système mis en place, aucune commune ne détient plus de la moitié des sièges. Le Conseil est au niveau communautaire l'équivalent du Conseil municipal pour une commune, tant par son rôle que par ses compétences.

Les décisions prises sont préparées par les sept Commissions permanentes. On compte ainsi les commissions des finances, du développement économique, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de la formation et de l'enseignement supérieur, des infrastructures et de la communication & relations internes.

En 1998, le budget prévisionnel[13] de la Communauté de communes présente une structure de 34 MF en section de fonctionnement et de 21 MF en section d'investissement. La collecte et le traitement des ordures ménagères, ainsi que la gestion des déchetteries, « consomment » à elles seules 45% des dépenses de fonctionnement. A cela s'ajoute, pour 14% du budget, la cotisation à l'ADERC (Association pour le Développement Economique de la Région Chalonnaise).

Le rapport recettes/dépenses de fonctionnement permet de dégager une marge d'autofinancement des investissements de près de 14 %, soit plus de 4,6 MF. Ainsi, les recettes d'investissement, dont près de la moitié provient d'un prélèvement sur le fonctionnement (22 %) et de remboursements et subventions diverses (22 % : FCTVA, FEDER, Etat, Région et Département), sont complétées par un recours à l'emprunt (44 %). Elles sont affectées principalement à l'avancement de deux projets :

[12] http://www.cc-chalon-val-de-bourgogne.fr/cvb/h_cccvb.htm

[13] Le budget prévisionnel de 1998 présenté sur le site web en 1998, n'est plus accessible en ligne actuellement.

la construction d'une dernière déchetterie (5 %) et les études, acquisitions foncières et travaux du PABS, « Parc d'Activité des Bords de Saône » (près de 80 %), devant accueillir les entreprises prospectées par l'ADERC.

2.1.2. Caractéristiques locales

- un bassin en fin de crise -

Le bassin chalonnais a subi de plein fouet la crise des années 70 et 80. Avec les difficultés des secteurs métallurgiques et sidérurgiques et la fermeture de Creuzot Loire, l'activité industrielle de la Bourgogne a connu une période de récession importante, sans épargner Chalon et sa périphérie.

Après une période de baisse démographique, la situation s'améliore. La CCI d'Autun, Chalon-sur-Saône, Louhans et Le Creuzot/Montceau-les-Mines disait en 1998 que Chalon, « avec sa population jeune et une reprise économique maintenant évidente, ne peut que se développer », et de poursuivre sur « un effort continu et considérable » réalisé au niveau de l'urbanisme depuis plusieurs décennies : construction de nouveaux quartiers et équipements publics, scolaires, sociaux et culturels ; percements de voies rapides ; aménagement de rues piétonnes et instauration d'un secteur sauvegardé autour de la Cathédrale Saint-Vincent ; réalisation d'une « coulée verte » et d'un parcours pédagogique de 7 km le long de la Saône ...

Chalon a également intégré différentes actions contractuelles telles que le programme de Développement Social des Quartiers (DSQ), un contrat de Ville Moyenne et un conventionnement en 1995 lui conférant le label « Ville d'Art et d'Histoire », ce qui affiche sa notoriété touristique et facilite la mise en valeur de son patrimoine par les appuis techniques et financiers qui y sont liés.

- Chalon, berceau de la photographie -

Chalon-sur-Saône est la ville natale de Nicéphore Niepce, l'inventeur du premier appareil photographique, et a développé des liens avec ce secteur d'activité. Elle a été pendant de nombreuses années le siège social de Kodak France.

La photographie, et plus largement l'image, constitue une dimension importante de l'identité locale. La création d'un grand pôle de formation et d'activité dédié à l'image

(y compris à l'infographie) fait partie des projets de développement de l'agglomération.

2.2. Chronologie et nature du projet

La nature des projets liés aux télécommunications menés à et par la Communauté de communes de Chalon-Val-de-Bourgogne est multiple et d'ambition « globale ». Les réflexions engagées par le service Communication de la Mairie de Chalon en 1996 sur l'opportunité de créer un site web sont unanimement reconnues comme à l'origine de la démarche.

Comment passe-t-on d'une réflexion sur la communication institutionnelle à une série d'actions centrées autour de téléprocédures ? Quelques mots sur les réalisations, projetées ou en cours et sur leur enchaînement chronologique.

2.2.1. Les téléprocédures, un projet central en trois axes...

- le démarrage -

Le projet de téléprocédures est le projet central de la Communauté de communes de Chalon-Val-de-Bourgogne. Il est issu d'un programme cadre de 16 actions défini par un Comité de pilotage courant 1997. Regroupant la CCCVB, la Ville de Chalon-sur-Saône, l'ADERC, la CCI Chalon-Autun-Louhans, l'Association patronale de Saône et Loire et l'Etat, ce Comité, à la fois institué et informel s'est constitué dans le courant du deuxième semestre 1997 avec comme objectif de regrouper les acteurs socio-économiques *ad hoc* pour impulser et coordonner une large gamme d'actions dans le domaine des télécoms. Pour l'aider dans ses décisions, le Comité de pilotage s'appuie sur l'expertise d'un « collège de membres associés » dont la société ASI-Abcom, la Lyonnaise Câble, le GRETA et France Telecom. Egalement ouvert à d'autres partenaires tels que la Poste ou le Journal de Saône et Loire, le programme cadre s'intitule « Développement des usages des Nouvelles Technologies de Communication dans l'Agglomération Chalonnaise ».

Mentionné par les acteurs locaux comme membre décisif du Comité de pilotage, l'Etat, représenté par le Sous-Préfet de l'arrondissement de Chalon alors nouvellement arrivé en poste à la mi-97, est au cœur du dispositif d'impulsion.

- le contenu -

Le projet d'actions se décline en trois axes : téléprocédures inter-administratives, téléprocédures entre administrations et entreprises et téléprocédures entre administrations et particuliers. L'objectif ultime est le développement du dernier point, mais le processus est déroulé en commençant d'abord par une acculturation des administrations elles-mêmes.

Le projet des téléprocédures administratives concerne les relations entre les collectivités locales et l'Etat pour le contrôle de légalité des actes produits par les collectivités. Ce contrôle, *a posteriori* depuis la décentralisation, prend la forme d'une transmission des documents émis par les instances décisionnaires locales (en l'occurrence les Conseils municipaux) à la Préfecture, émanation de l'Etat déconcentré. Cette transmission fait l'objet d'un accusé de réception, qui valide l'entrée en vigueur de la décision, puis d'un examen et d'un « coup de tampon » qui confirme ou infirme la légalité de l'acte. Avec les téléprocédures, il s'agit d'éviter cette gestion « papier » et de passer à une forme électronique tant pour la transmission, l'accusé réception que pour la signature administrative. Economies par la mise en œuvre d'un fonctionnement « zéro papier », rapidité d'exécution et limitation des erreurs, tels sont les avantages prônée et attendus par les tenants du projet.

Les téléprocédures entre administrations et entreprises s'attachent elles aussi à rendre plus faciles, plus rapides et moins soumises aux erreurs les démarches administratives qu'ont (pour certaines quotidiennement) à faire les entreprises ; que ce soit au niveau de l'URSSAFF, des impôts ou des déclarations de douanes (pour les importations et exportations). Avec l'aide de la CCI et de l'Association patronale de Saône et Loire, il s'agit de mettre en place un système de démarches administratives à distance, sur des formulaires à remplir « en ligne ».

Enfin, le projet de téléprocédures administrations/citoyens-habitants, moins abouti, prend la forme de « guichets distants multiservices », implantés dans des lieux publics (donc les Mairies) et donnant accès aux services de différents partenaires ; *a priori* les administrations publiques locales elles-mêmes, la Poste, la CAF, et toute autre organisation désireuse de se joindre au lancement. Les « bornes » ainsi envisagées ne s'assimilent en rien aux expérimentations déjà entreprises en Corse avec la Poste utilisant la visio-conférence. Ici, il s'agit bien de téléprocédures électroniques ayant pour but de procéder à des démarches précises d'échanges de documents, telle la déclaration de ressources à la CAF.

2.2.2. ... *qui appelle des actions en cascades*

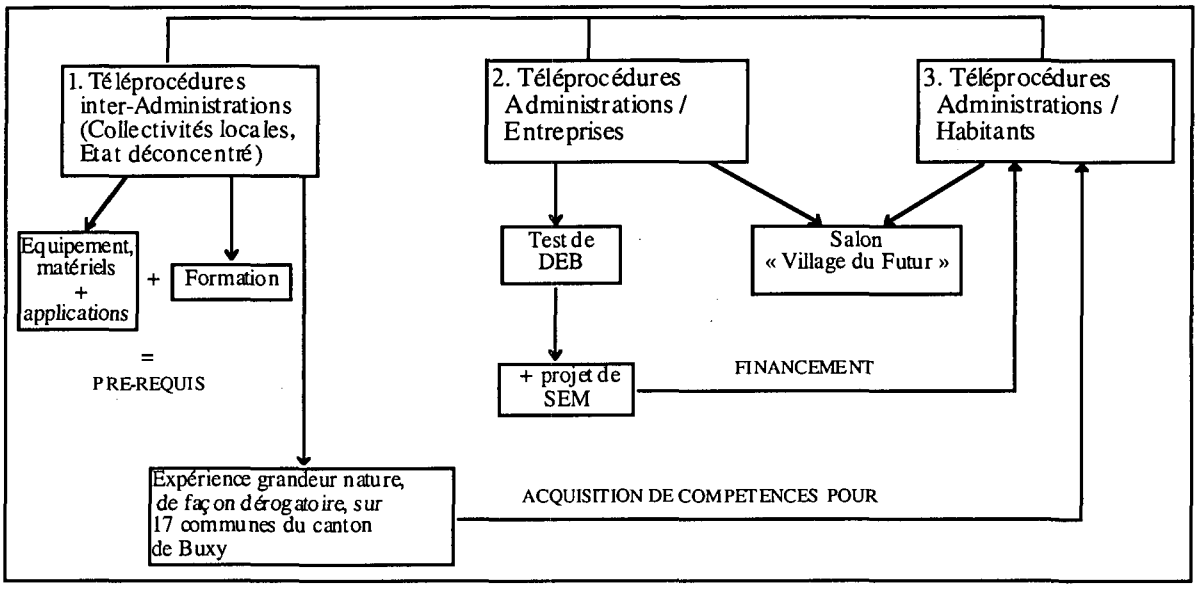


Figure n°13 : Schéma synoptique des trois projets initiaux de la CCCVB

Chacun des trois projets principaux implique une déclinaison d'actions allant de l'équipement, à la sensibilisation en passant par le lancement expérimental. Reprenons ici les trois pôles.

La première action engagée dans le domaine des téléprocédures inter-administratives a été, courant 1998, celle de la remise à niveau de l'équipement en informatique communicante. Elle a consisté en l'acquisition de matériels et d'applications récentes pour l'ensemble des communes concernées, soit un investissement de 400 000 F. Cette démarche s'adresse en fait à la fois aux 20 communes membres de la CCCVB et à 27 communes supplémentaires du canton rural voisin de Buxy, qui représentent environ 7 000 habitants (soit une moyenne de 260 habitants par commune). Il faut souligner que le projet n'a été autorisé par l'Etat que dans la mesure où il concerne une forte proportion de collectivités rurales.

Une fois l'équipement disponible, la seconde phase de « prérequis » a consisté en une vaste campagne de formation, à destination des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux. Un binôme « élu-fonctionnaire » par commune a ainsi été formé. Ce souci de symétrie élu/fonctionnaire permet de toucher les deux catégories majeures qui forment les collectivités et de rendre possible une éventuelle sensibilisation « par ricochet ».

Fin 98, une ultime étape se profile, celle du lancement du projet. Elle prend la forme d'une expérimentation à la fois « grandeur nature » et « en miniature » car elle s'applique aux seules communes du canton de Buxy. Ce lancement à échelle réduite précède une mise en œuvre plus globale sur les communes de la CCCVB (plus peuplées, qui élaborent plus d'actes) six mois plus tard.

Les projets de téléprocédures administrations-entreprises et administrations-habitants ont quant à eux directement bénéficié de l'organisation en avril 1998 d'un Salon intitulé « Village du Futur » pour un coût d'un million de francs. Devant le succès qu'a remporté cette manifestation, à vocation à la fois grand public et professionnel, il a été décidé de la renouveler tous les deux ans.

Le lancement du volet « entreprises » des téléprocédures comporte, à l'instar des téléprocédures inter-administrations, une phase expérimentale. Dans un premier temps, elle ne concerne que la seule DEB (déclaration d'échange de biens). Il s'agit d'une démarche mensuelle entre une entreprise et les services des douanes.

Afin de mettre au point ce projet, une enquête sur près de 8 000 entreprises a été réalisée par la CCI et l'Union patronale. Elle a révélé que la démarche des téléprocédures était fort bien appréciée, voire attendue par les entreprises locales, et qu'elle pourrait donner lieu à un service marchant de l'ordre de 10 000 F par an et par entreprise. La mise en œuvre de ces téléprocédures pourrait ainsi dégager un revenu de l'ordre de 80 MF par an. Fin 98, la création d'une structure *ad hoc* était envisagée pour gérer ces activités et ces fonds ; le montage « politique » et financier d'une SEM à capital de 3 MF était à l'étude.

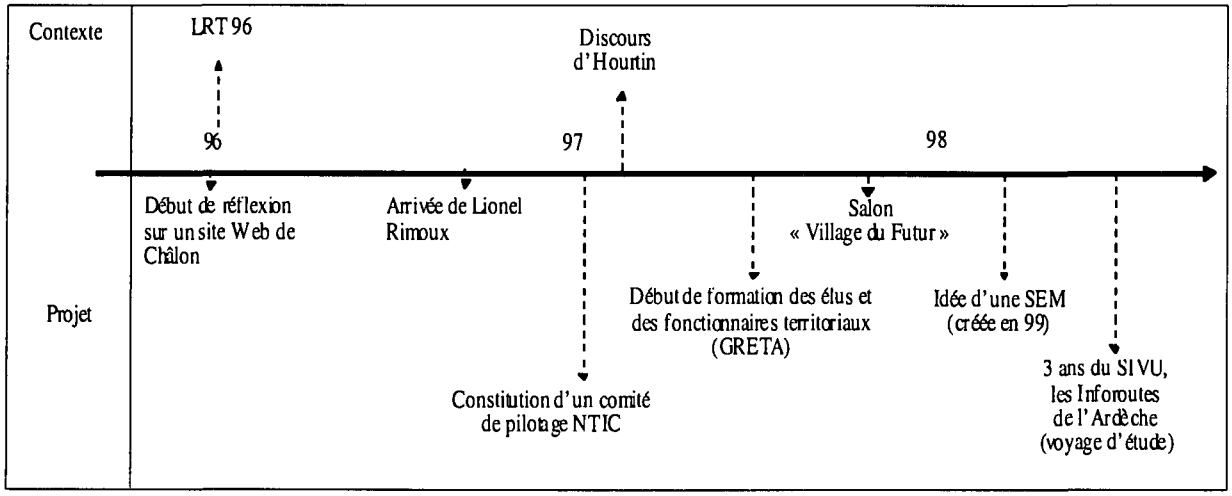


Figure n°14 : Chronologie du projet de téléprocédures de la CCCVB

2.3. Processus de problématisation

Comment l'implication des différentes instances chalonnaises dans des actions liées aux télécommunications s'est-elle imposée comme une orientation de politique locale ? Comment les télécommunications sont-elles devenues un « problème social » à traiter ? En d'autres termes, comment le lancement du projet de téléprocédures et des actions adjacentes s'est-il « problématisé » ? Deux principales thématiques constituent la trame de ce processus : l'entrée dans la Société de l'information et l'exemple du SIVU des Inforoutes de l'Ardèche.

2.3.1. Une problématisation en terme d'entrée dans la « Société de l'information »

Le projet de mise en œuvre des téléprocédures et des autres actions qui y sont liées relève de l'objectif générique d'entrer dans la Société de l'information. Si l'on reprend le modèle de l'anarchie organisée, la question du « problème » n'y est pas immédiate. En fait, il s'agit plutôt d'une problématisation en terme d'anticipation qui suppose d'agir en préventif et non en curatif vis-à-vis d'une situation du rapport « global/local/sectoriel » qui serait en rupture.

Ici, le « problème » serait de manquer « l'entrée dans la société de l'information ». Il répond à une idée implicite, ou pour le moins jamais exprimée de façon officielle, à une certaine représentation de l'état et de l'identité locale. Dans la vision des acteurs locaux, l'agglomération chalonnaise ne s'est que difficilement remise de la crise industrielle et a manqué sa reconversion : elle n'est pas jusqu'ici véritablement parvenue à devenir un pôle tertiaire. Le courant de la « Société de l'information et de la communication » constitue une nouvelle occasion d'y parvenir qu'il convient de ne pas laisser passer. Il représente en effet le moyen de s'affranchir du joug des secteurs de l'économie primaire et secondaire pour aller « directement » à la pointe du tertiaire : l'économie immatérielle.

La problématisation chalonnaise s'exprime donc essentiellement par les notions de « rattrapage » de difficultés antérieures et « d'évitement » de difficultés potentielles futures sur le plan du développement économique local. En quels termes affichés se traduit-elle ?

La construction du discours des acteurs locaux se forge pour l'essentiel sur la nécessité de développer les usages des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'agglomération, et ce, de façon globale. La volonté de « globalité » touche à la fois les différentes composantes du tissu local

(administrations, entreprises, citoyens) et celles du « monde télécom » (réseaux hauts débits, liaisons internet, site web...). Elle implique donc la construction d'une démarche à la fois englobante et ciblée.

Ainsi, la montée en puissance du projet NTC de l'agglomération chalonnaise fait montre d'une problématique qui s'intéresse conjointement à la promotion du territoire de l'agglomération sur ces nouveaux *media* (création d'un site web fédérateur, création de bases de données communes aux différentes instances, achat d'espace publicitaire sur ces supports), au développement des usages des NTC dans différents domaines (administrations, entreprises, écoles, commerces) et à la formation et à la sensibilisation des acteurs locaux au travers d'initiatives multiples (salon, promotion des NTC auprès des milieux économiques, formations pour les élus et les cadres des administrations).

Outre l'affirmation d'une action globale, la formalisation du discours local sur le projet présente un autre volet, celui de la volonté d'une action pérenne. Avec une définition claire de la limite de l'intervention (publique) locale, celle de ne se substituer en aucun cas aux opérateurs existants (publics ou privés), le Comité de pilotage s'impose une règle du jeu incontournable. Ce positionnement affecte en particulier la question de la disponibilité de réseaux hauts débits. En effet, en affichant comme principe de ne pas vouloir se substituer aux opérateurs de télécommunications, c'est-à-dire de ne pas créer de réseaux alternatifs, il ne reste de latitude aux collectivités que de « donner envie » aux opérateurs de venir développer leurs activités sur cette zone. La solution ? Se rendre attractif aux yeux des opérateurs en ayant une grande consommation de télécommunications à la fois en volume et en débits, ce qui nécessite de créer des usages.

Développer des usages des nouvelles technologies de l'information et de la communication revient, pour les initiateurs de l'action, à établir une sorte de garantie à terme sur la rentabilité des investissements des opérateurs. Le projet de l'agglomération chalonnaise s'inscrit donc dans une chaîne d'objectifs : créer des compétences pour créer des besoins pour créer des usages pour créer des réseaux et développer à terme des activités tertiaires. Il s'agit donc d'une problématisation où la globalité se veut mère de la pérennité.

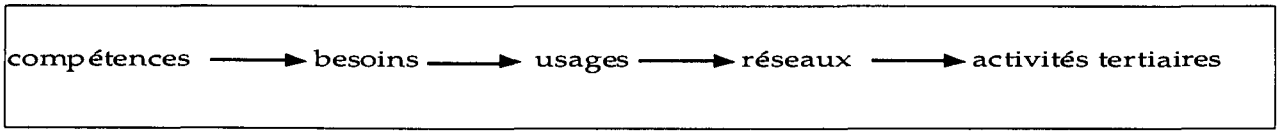


Figure n°15 : Schéma de la conjonction des causes du projet de la CCCVB (causalité séquentielle)

2.3.2 *Le rôle des « Inforoutes de l'Ardèche »*

Les différentes actions menées depuis 1995 par le syndicat à vocation unique (SIVU) « les Inforoutes de l'Ardèche » ne sont pas étrangères au processus de problématisation de l'action chalonnaise. En fait, la démarche entreprise en Ardèche est assez directement, si ce n'est explicitement, liée à l'émergence de la thématique télécom dans les projets d'actions locales du territoire de la Communauté de Communes de Chalon-Val-de-Bourgogne, et tout particulièrement à travers la figure de Lionel Rimoux. Sous-Préfet de l'arrondissement de Tournon-sur-Rhône (Ardèche) lors du lancement du SIVU, Lionel Rimoux a contribué à l'émergence et au développement des activités des Inforoutes. Puis, nommé à Chalon sur Saône, il a eu à cœur de poursuivre la réflexion sur le rôle des NTIC sur la dynamique des territoires et d'adapter la démarche localement. Sur quelles bases ? Un retour sur les modalités d'émergence et la nature des activités de l'expérience ardéchoise s'impose.

Fondé en novembre 1995 par Jacques Dondoux (ancien directeur du CNET et de la Direction générale des Télécommunications, et Maire de St Agrève, 2783 habitants) et Maurice Quinkal (Maire de Vion, petite commune voisine), le SIVU baptisé « les Inforoutes de l'Ardèche » compte 22 communes adhérentes dans le courant de l'année 1997, ce qui représente une population d'environ 60 000 habitants. De plus, 10 autres communes ont alors déjà délibéré pour rejoindre le Syndicat et étaient donc en cours d'adhésion[14].

Les ambitions affichées sont doubles et complémentaires. D'une part, il s'agit pour les acteurs locaux (du seul département français ne bénéficiant pas de desserte ferrée pour le transport voyageurs) d'aménager le territoire. L'enclavement, l'isolement sont vécus comme des problèmes ayant des conséquences sur bien d'autres aspects de la vie quotidienne : éducation, santé, attrait des entreprises, marché de l'emploi... Etant donné le réseau viaire du département, le néologisme québécois « d'inforoute » pour « autoroute de l'information » prend ici tout son sens. Mais il s'agit d'autre part pour les acteurs du projet de faire connaître les NTIC et de favoriser leur utilisation. La sensibilisation de la population constitue d'ailleurs un volet important de l'action entreprise. Ainsi, la direction empruntée par le SIVU est à la fois celle de l'équipement et celle de la familiarisation.

[14] Pour son troisième anniversaire, en novembre 1999, le SIVU comptait une centaine de communes adhérentes dont quelques-unes des départements limitrophes de Haute-Loire et de la Drôme.

Des équipements ont ainsi été mis en place. Parmi ceux-ci, on note la création d'une plate-forme Internet au Cheylard qui permet l'accès à Internet depuis tout point du département pour le prix d'une communication locale. La mise en place d'un Pont de visioconférence en septembre 97 répond aux mêmes principes : permettre un accès moins onéreux à ces services de pointe. Cet équipement doit permettre aux utilisateurs de réduire considérablement leurs frais puisque le prix passe de 500 à 100F de l'heure par site connecté. La mise en place de « centres de communication » (*munis de PC, de kit de vision, d'accès Internet, de tableaux tactiles, de logiciels de* bureautique...) à Guilherand Grange et à Lamastre constitue le dernier point des équipements communs et la base de l'action de sensibilisation de la population : à charge en effet pour ces communes d'animer ces centres en mettant en place l'accueil et les démonstrations nécessaires auprès des écoles, des entreprises, des enseignants...

Mais les « Inforoutes de l'Ardèche » souhaitent surtout être reconnues pour les applications mises en œuvre grâce à ces équipements. Ainsi, début 1997, 7 classes d'écoles primaires (sites pilotes de l'Académie) collaborent à différents travaux par visioconférence, 6 hôpitaux de la région se mettent en relation pour des applications médicales à distance (consultation, diagnostic, formation permanente des praticiens, « télématernité »...), les communes et la Sous-Préfecture du Tournon-sur-Rhônes se lancent dans une expérimentation dite « zéro papier » de contrôle de légalité des actes administratifs par courrier électronique.

Avec des enjeux tels que le désenclavement du département, la lutte contre la dualisation du territoire national (Paris/reste de France), le maintien de soins médicaux sur place, et celui de classes multiniveaux, les Inforoutes ont mobilisé des partenariats avec le Conseil général d'Ardèche, le District d'Annonay, la Préfecture et France Telecom, à la fois sources d'appui et de financement.

Lionel Rimoux arrive ainsi, mi-97 à la Sous-Préfecture de Chalon, fort de cette expérience. Puis, progressivement, se structure au sein du Comité de pilotage un discours qui « autorise » à s'intéresser aux télécoms. Schématiquement, on met en exergue le fait que des expériences existent ailleurs en France, des expériences réussies, y compris en zones rurales, et qui prouvent qu'une implication publique locale est possible. Sur cette base, renforcée par l'identification des enjeux locaux de Chalon liés à la Société de l'information, émerge l'idée que les acteurs locaux peuvent eux aussi engager des actions dans ce sens, d'autant plus que des compétences et des savoir-faire sont mobilisables via le Sous-Préfet.

L'idée fera son chemin jusqu'à la réalisation d'un programme cadre, en lien effectif avec l'exemple des réalisations du SIVU, puisqu'incluant assez directement l'expérimentation de contrôle de légalité électronique et en important aussi un fournisseur d'accès capable de venir s'installer sur place pour garantir les tarifs « locaux » de l'accès à Internet et de développer les applications logicielles nécessaires aux téléprocédures administratives : la société ASI, initialement basée à Villeurbanne.

Le rôle tenu par le SIVU des Inforoutes de l'Ardèche a donc une importance majeure dans le processus de problématisation des acteurs locaux chalonnais. D'ailleurs, c'est bien dans cet esprit que Lionel Rimoux a organisé la visite d'une délégation de membres du Comité de pilotage dans différents « centres de communication » de l'Ardèche à l'occasion du troisième anniversaire du SIVU.

2.4. Une mise sur agenda entre importation et appropriation

2.4.1. La rencontre de différents « courants porteurs »

L'inscription sur l'agenda politique local des actions liées aux télécommunications et à l'entrée de l'agglomération chalonnaise dans la Société de l'information a su s'appuyer sur la combinatoire de différents courants porteurs nationaux et européens. On peut en effet identifier des facteurs qui ont contribué à l'élaboration et à l'affichage d'une « politique locale » au-delà de la concordance de vues et de disposition à l'action des acteurs locaux. Cette seule dimension est pourtant elle-même d'importance.

En effet, en 1996-1997, à la naissance du projet initial de création de site web de la ville-centre, les « forces-vives » qui allaient composer le Comité de pilotage étaient déjà en présence et prêtes à passer à l'acte, à commencer par la Communauté de Communes elle-même. Créée depuis peu, en 1994, la CCCVB (et son directeur Stéphane Massonet) est toute disposée à honorer l'une de ses missions principales et à se lancer dans de véritables actions de développement économique local aux côtés de ses partenaires, ADERC et CCI en tête. Cette volonté est soutenue par la détermination politique de Dominique Perben et de son équipe de poursuivre une orientation axée sur le développement économique du bassin chalonnais. Ces intentions vont rencontrer celles de Lionel Rimoux, nouvellement en poste à la sous-Préfecture, et qui considère sa mission comme celle de catalyseur des énergies locales pour le développement territorial.

Indispensable à l'émergence de l'idée d'action locale de développement, la dynamique de ces seuls courants « internes » s'est vue renforcée par différentes opportunités institutionnelles. Forte d'un savoir-faire certain en matière de contractualisation (DSQ, contrat de ville moyenne...), la CCCVB a su se saisir de courants « externes », tant nationaux qu'européens, pour satisfaire à ses besoins financiers et donner une assise plus officielle et finalement plus légitime à ces projets de développement des usages des NTIC.

Ainsi, l'agglomération chalonnaise étant éligible aux fonds structurels européens au titre de la zone 2 (reconversion industrielle), le premier « coup de pouce » est venu de subventions du FEDER pour la création du site web « portail » de la Communauté de communes. On peut également citer les subventions du Ministère du Travail et de l'Emploi qui ont permis de remettre à niveau l'équipement informatique des communes membres de la CCCVB (soit un investissement de 400 000 F) et qui, dans le cadre d'une Convention pour la Promotion de l'Emploi (CPE), ont financé à 100 % la réalisation d'une enquête permettant d'identifier les projets NTIC amorcés ou aboutis, finançables et riches en création d'emplois sur la zone de l'agglomération.

Mais les projets chalonnais ont également bénéficié d'autres faisceaux d'aide qui ont affirmé la portée la démarche de Chalon. L'implication du GRETA est à ce titre tout à fait notable puisque familiariser gratuitement les élus et administratifs territoriaux au maniement des nouvelles techniques de l'information et de la communication a eu deux conséquences majeures. Tout d'abord, cela a permis la réalisation d'une action clef du projet (qui n'aurait été que difficilement finançable), mais cela a également contribué à souligner la valeur de la démarche toute entière. En testant avec l'agglomération chalonnaise ses nouveaux modules de formation, le GRETA en a affirmé l'importance : il ne s'agit pas ici d'une réalisation futile, banale ou anecdotique qui ne se reproduira jamais nulle part, bien au contraire. Cette implication est donc également lue comme la marque de l'ampleur du projet local et contribue à lui donner une meilleure assise.

L'autre courant porteur « extérieur » dont l'action locale chalonnaise bénéficie est le Programme d'Action Gouvernemental pour préparer l'entrée de la France dans la Société de l'Information (PAGSI), annoncé par Lionel Jospin le 25 août 1997 lors de l'Université d'Eté de la Communication à Hourtin et adopté par le Comité Interministériel pour la Société de l'Information (CISI) le 16 janvier 1998. La « concordance de temps » entre l'annonce de cette nouvelle priorité gouvernementale et le contenu du projet local contribue à afficher indéniablement la

démarche de Chalon comme inscrite dans un courant fort d'appartenance légitime, affirmé, et novateur.

Dans son discours[15], le Premier ministre exprime en effet des ambitions qui touchent notamment à la primauté de l'économie immatérielle et à la nécessité de « moderniser » les services publics en allant vers plus de transparence et de proximité entre l'administration et les citoyens ; les deux fers de lance du projet de téléprocédures de l'agglomération chalonnaise. En déclarant : « l'enjeu économique est évident. L'industrie du multimédia, où se retrouvent informatique, télécommunications et audiovisuel, constitue désormais l'un des moteurs de la croissance et un gisement d'emploi. Aujourd'hui, la part des technologies de l'information dans l'économie mondiale est plus importante que celle du secteur automobile. L'information devient une richesse stratégique, une des conditions de notre compétitivité », le Premier ministre légitime assez directement l'amorce des réflexions du Comité de pilotage et contribue à les renforcer.

Par ailleurs, en exposant la nature de ce qui apparaît parmi les priorités gouvernementales, la mise en réseau des services publics, Lionel Jospin déclare : « L'amélioration des relations entre l'administration et le citoyen doit être un souci constant du gouvernement. Dans cette perspective, je souhaite que les expériences engagées pour permettre à chacun de trouver sur Internet les formulaires administratifs indispensables à l'accomplissement de certaines démarches soient généralisées. L'allégement des formalités est aussi un enjeu fort, à la fois pour les entreprises et pour les particuliers, qui passe notamment par l'extension rapide des téléprocédures ».

Le discours d'Hourtin entre également en résonance avec les problématiques chalonnaises sur le plan du « retard » et du manque de formation : « Des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour parler d'un retard français dans l'utilisation des technologies de l'information. Certains chiffres, comme le faible taux d'équipement des ménages en micro-ordinateurs ou le nombre encore limité d'utilisateurs français d'Internet, témoignent effectivement d'un retard qui a plusieurs causes : une culture informatique encore trop faible ; une offre insuffisante d'informations et de services de qualité, en langue française, sur les nouveaux réseaux ; un manque de soutien aux PME et aux nouvelles entreprises innovantes ». En mettant sur l'agenda politique local des projets d'actions tels que la formation des personnels administratifs ou une

[15] cf discours d'Hourtin (25. 08. 97) en annexes.

détection et un soutien des initiatives d'entreprises locales en terme de NTIC, les acteurs locaux affirment leur volonté de ne pas céder (une fois encore) au risque d'un retard dangereux.

2.4.2. Sous le signe de « l'exceptionnel » et de « l'expérimental »

Le discours qui accompagne l'officialisation de la mise sur agenda d'une politique d'actions liées aux télécommunications par les acteurs de l'agglomération chalonnaise est placé sous le signe du caractère « exceptionnel » et « expérimental » des réalisations. Cet habillage correspond à la volonté d'exploiter la niche que représente le lancement grandeur nature des téléprocédures sur un territoire. L'idée sous-jacente est qu'en revendiquant tout d'abord le statut d'exception, il est possible de prendre en quelque sorte une longueur d'avance susceptible de permettre de devenir précurseur et de bénéficier des avantages liés, souvent qualifiés de prime au premier entrant.

Le caractère exceptionnel est ainsi à la fois recherché pour lui même et ses conséquences attendues et totalement nécessaire. Il prend la forme d'une mise en œuvre de type expérimental et dérogatoire. Le lancement des téléprocédures sur le canton de Buxy illustre parfaitement ce schéma ; l'expérimentation première réalisée en territoire rural devant en précéder une seconde en terrain plus urbain. Elle se combine également avec une dimension dérogatoire puisqu'elle nécessite l'aval de l'Etat pour que le contrôle de légalité par voie électronique ne soit pas doublée d'une version papier classique. L'obtention de l'accord tient pour beaucoup à la participation étroite du Sous-Préfet au projet.

L'utilisation de l'exemple du lancement des téléprocédures sur le territoire du Buxy dans la promotion de la démarche chalonnaise est symptomatique de la recherche « d'exceptionalité ». Car ce qui y est essentiellement mis en avant est le rôle (effectivement) majeur de Casimir Lipiec, « garde champêtre chargé des TIC » sur le canton qui, formé par le GRETA, s'est pris de passion pour ces technologies et à contribué à leur plus large diffusion en complétant (ou répétant) les formations dispensées. Cet état de fait contribue pour beaucoup à la construction d'un discours qui veut prouver que la pratique des NTIC est à portée de main, même si l'on n'y est *a priori* guère destiné. Cette « originalité » locale fait donc intégralement partie du processus de mise sur agenda et de début de mise en œuvre, jusqu'à être intégrée dans la présentation de l'exemple chalonnais de téléprocédures lors des Rencontres de l'Observatoire des Télécommunications dans la Ville (OTV) de janvier 2000 aux

côtés d'André Gentien, Maire de Buxy, de Christian Bièvre, Directeur de l'information de la CCI de Chalon-sur-Saône, et d'André Renaud, Conseiller communautaire de la CCCVB.

La dimension dérogatoire et expérimentale répond également à une question de droit et à un principe simple qui s'apparente à la question de la poule et de l'œuf. Cet aspect paradoxal a d'ailleurs été rappelé par Lionel Rimoux lors du colloque de l'anniversaire des Inforoutes de l'Ardèche : « la loi attend le projet pour évoluer ; le projet attend la loi pour se lancer »... Le recours à un habillage estampillé « exception » permet de contourner la question (piège) et est donc tout à fait propice, si ce n'est indispensable à l'innovation et au changement.

On peut donc voir dans les modalités de la mise sur agenda une forte dimension de recours et d'inscription dans des courants porteurs « extérieurs » et une propension à l'appropriation locale des thématiques importées.

2.5. Conclusion

La mise en œuvre des téléprocédures sur l'agglomération chalonnaise présente la particularité d'être d'une part directement issue de l'importation d'une partie de la politique du SIVU les Inforoutes de l'Ardèche et d'autre part de vouloir s'ériger en sorte de référence pour d'autres collectivités locales. Ici, contrairement à Besançon, on note que la dimension intercommunale est des plus prégnantes.

3. NANCY ET LE RÉSEAU MÉTROPOLITAIN DE FIBRES NOIRES

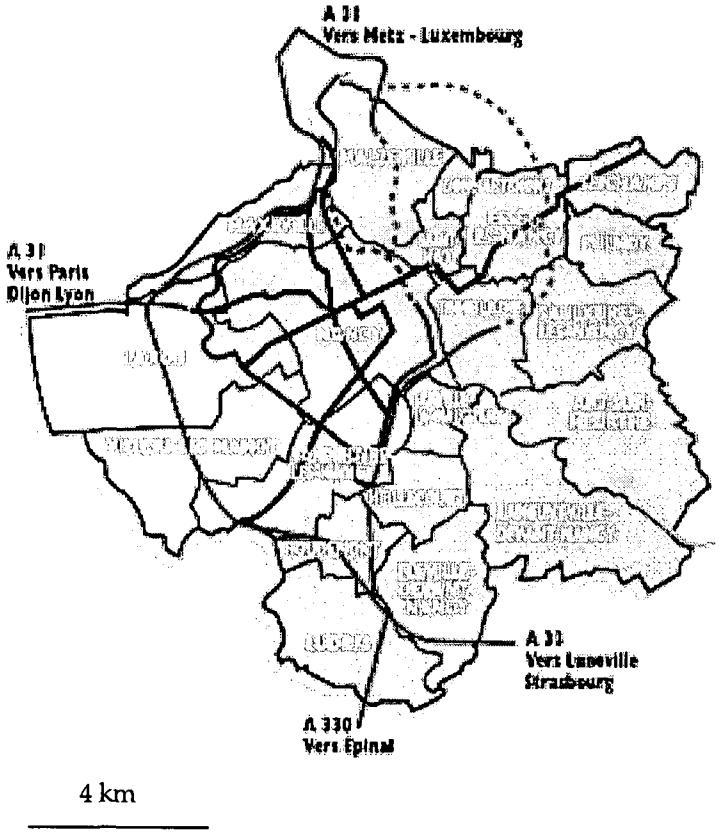
3.1. Présentation du terrain

3.1.1. Quelques faits sur la CUGN

- une création récente -

Créée le 31 décembre 1995, prenant la suite du District urbain en fonction depuis 1959, la Communauté Urbaine du Grand Nancy est composée de vingt communes et compte 266 000 habitants sur 14 203 hectares. Nancy, la ville-centre, comporte à elle

seule plus d'un tiers de la population avec plus de 100 000 habitants. Elle est également la Préfecture de la Meurthe et Moselle mais a vu Metz (pourtant plus petite) accéder au rang de Préfecture de la région Lorraine.



Communes membres	Habitants
1- Art-sur-Meurthe	1 488
2- Dommartemont	696
3- Essey-les-Nancy	7 996
4- Fleville-devant-Nancy	2 762
5- Heillecourt	6 409
6- Houdemont	2 169
7- Jarville	10 392
8- Laneuville-devant-Nancy	4 931
9- Laxou	16 078
10- Ludres	7 176
11- Malzeville	8 454
12- Maxeville	8 865
13- Nancy	102 410
14- Pulnoy	4 758
15- Saint-Max	11 131
16- Saulxures-les-Nancy	4 355
17- Seichamps	5 798
18- Tomblaine	8 369
19- Vandoeuvre-les-Nancy	34 420
20 - Villiers-les-Nancy	16 601

Figure n°16 : Carte Comunauté Urbaine du Grand Nancy. Source carte http://www.grand-nancy.com source population : CUGN 1997

Déjà évoquée en 1987 par André Rossinot, député-maire de Nancy et alors président du District, cette transformation s'est finalement produite huit ans plus tard, sur la proposition de Charles Choné, son successeur à la présidence du District. La décision d'évoluer vers une structure de coopération intercommunale plus intégrée n'a pris que trois mois, la réflexion ayant eu le temps de la maturation. Au passage, elle a permis de remettre en cohérence le territoire nancéen en (ré)intégrant deux communes (Houdemont et Tomblaine) qui étaient volontairement sorties du

District[16]. La création de la CUGN a en outre été accompagnée d'une Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) de 37 MF pour permettre un meilleur transfert des charges de centralité de Nancy sur l'agglomération.

- un recadrage -

Pourquoi cette transformation ? D'après Jean-Claude Meyer, Secrétaire général de la CUGN, créer une Communauté urbaine, c'est affirmer « la volonté de se donner les moyens d'une stratégie économique d'agglomération légitime » ; le développement économique, compétence obligatoire d'une Communauté urbaine s'imposant mieux qu'un transfert de cette compétence au District (Chavelet, 1996 : 19). De plus, le choix a été fait de doter la structure d'une compétence communautaire en matière de Plan d'Occupation des Sols (POS). D'une manière plus générale, le Grand Nancy renforce le rôle de l'Agence d'urbanisme. Forte de sa fusion avec l'Agence de développement de Nancy, l'Atelier d'urbanisme et le Laboratoire logement, l'ADUAN est constituée de trois directions : Aménagement, Développement et Dynamiques urbaines.

De plus, le changement de statut institutionnel équivaut à un changement d'image auprès des partenaires extérieurs de l'agglomération. Ainsi peut-on lire dans une publication du « Grand Nancy » peu de temps après sa création : « Le bassin de vie de Nancy possède dorénavant un statut comparable à celui des plus grandes agglomérations françaises telles que Lyon, Lille, Bordeaux ou Strasbourg ». En fait, on peut faire le constat que la décision de transformer le District est affichée comme une sorte d'entrée dans le club très privé des Communautés urbaines. Dans cette même publication, un encadré titré « Onze pôles d'activités forts : les communautés urbaines de France » déclare : « Les onze Communautés urbaines de France regroupent plus de quatre millions d'habitants. Chacune d'elle est un territoire d'innovation et de solidarité. Portrait de famille », et dresse brièvement la liste des territoires français organisés sous ce statut.

- des missions étendues -

Les missions de la CUGN sont étendues et vont de la gestion de services publics (eau et assainissement, services d'incendie et de secours, voirie d'agglomération, éclairage

[16] Cette réintégration a été rendue possible grâce aux lois du 6 février 1992, complétées par celle du 30 décembre 1995, toutes deux portées par André Rossinot, qui rendent possible la transformation d'un district en communauté urbaine même si la communauté urbaine comprend des communes extérieures au district préexistant, et ce, à condition qu'elles n'augmentent pas la population totale de plus de 10 %.

public, transports en commun, collecte et traitement des déchets) à la réalisation et la gestion de grands équipements (Ecole régionale d'architecture, Ecole nationale des Beaux-Arts, Conservatoire national de région de musique, danse et art dramatique, musées, piscines et centres sportifs, camping, crématorium...) en passant par des actions d'aménagement urbain et de développement économique (18 ZAC communautaires, 26 zones d'activités, 2 Universités, Schéma directeur, POS, urbanisme commercial, Programme local de l'habitat, Opérations programmées d'amélioration de l'habitat...). Avec un budget global de 2 milliards de francs, et 900 employés, la Communauté consacre 656 MF aux investissements[17].

Lors de sa première séance plénière le 9 février 1996, un exécutif composé d'un Président et de 24 Vice-Présidents a été élu. Charles Choné, maire de la commune de Ludres et ancien « Président sortant » du District devient Président de la Communauté urbaine. Le premier vice-Président est André Rossinot, député-maire de Nancy. Il a le portefeuille des grands projets d'intérêt général, le suivi des politiques d'agglomération et de métropole régionale et les affaires internationales. Le Conseil de Communauté comprend en outre 55 Conseillers communautaires et compte donc 80 membres au total.

3.1.2. Caractéristiques locales

-activités et emplois -

La région nancéenne a vécu de plein fouet la crise industrielle qui a détruit un tiers de ses emplois industriels en moins de dix ans, dont 6 000 pour la seule sidérurgie. La crise de l'économie locale a eu pour corollaire une crise plus directement urbaine avec une perte de population (Nancy passe alors sous la barre des 100 000 habitants) et une désertion-paupérisation du centre ancien.

Le tournant 70-80 marque conjointement le lancement d'opérations de redéploiement économique et de réhabilitation du centre urbain. Ainsi, à partir de 1978 et selon « la nouvelle doctrine en matière de relations entre l'université, la recherche et l'activité économique » (ADUAN, 1998 : 5), l'agglomération entame une politique de création de technopôles, avec en premier lieu celui de Nancy-Bradois où 2 400 emplois ont été créés. Parallèlement, « pour tenter d'inverser cette spirale dégradation/dépeuplement » (ibid), différentes opérations d'aménagement

[17] Chiffres de 1997.

s'engagent, mêlant le lancement de ZAC, la création d'un secteur ancien sauvegardé et la réalisation d'acquisitions foncières sur la zone comprise entre la Meurthe et le canal[18].

Depuis le début des années 90, l'agglomération nancéenne connaît une sensible reprise[19]. Et une profonde mutation s'est opérée puisque sur les 158 300 emplois que compte le Grand Nancy, selon les chiffres de l'INSEE du 31/12/95, le secteur de l'industrie n'en représente plus que 16 % (et seulement 9% dans les « industries traditionnelles »), c'est-à-dire autant que le secteur de la santé et des services sociaux. Les services aux entreprises constituent une part importante de l'activité : près de 30 000 emplois y sont consacrés, soit presque 20 %. On note une nette progression des fonctions de conseil et assistance (4 300 emplois), ainsi que des activités financières en développement (5 600 emplois). Presque aussi importante, l'activité dite « autres services » et qui regroupe les commerces, hôtels-restaurants et services à la personne compte pour 17 % du total de l'activité nancéenne. Mais avec 39 800 postes, c'est le champ des services publics et de l'éducation qui à lui seul représente plus d'un quart des emplois de la zone.

- le pari de l'enseignement supérieur -

Avec plus de 48 000 étudiants et une progression de 10 000 étudiants en dix ans, l'agglomération nancéenne a gagné le pari de l'enseignement supérieur. Ce secteur emploie plus de 4 400 personnes dont 3 700 enseignants-chercheurs. Nancy compte trois grands établissements : l'Université Henri Poincaré Nancy-1, l'Université Nancy-2 et l'INPL (Institut National Polytechnique de Lorraine).

Nancy-1 compte plus de 16 000 étudiants au sein des facultés de médecine, de sciences, de pharmacie, d'odontologie, de sport, de l'IUT et de trois Ecoles d'ingénieurs. L'effectif est renforcé par Nancy-2 qui forme 20 000 étudiants aux lettres et sciences humaines, droit, sciences économiques, AES et gestion. L'INPL, qui regroupe un cycle préparatoire aux grandes Ecoles, 7 Ecoles d'ingénieurs, un 3ème cycle et une Ecole nationale d'architecture, compte près de 4 000 étudiants. Une centaine de laboratoires de recherche vient compléter le dispositif.

Les « piliers » traditionnels de l'économie lorraine ont été les premiers thèmes de recherche lancés et restent importants aujourd'hui : la métallurgie-sidérurgie et la

[18] Ces réserves foncières font l'objet d'une opération d'aménagement et de rééquilibrage de la ville-centre.

[19] Les chiffres qui suivent sont issus d'un document de synthèse de 1998 du Grand Nancy et de l'ADUAN.

mécanique. Un important pôle s'est également développé autour de la chimie et de la recherche géologique et minière. Toutefois, d'autres compétences se sont mises en œuvre avec l'arrivée de l'INRIA (Institut National de Recherche en Informatique et en Automatique), de l'INSERM (Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale) et de l'INRA (Institut National de Recherche Agronomique).

De plus, la Communauté urbaine du Grand Nancy est soucieuse de voir s'instaurer « un dialogue intense » entre le monde de l'enseignement-recherche et le monde industriel. Différents partenariats Université ou Ecoles / PME-PMI ont vu le jour, ainsi que certaines créations d'entreprises par des chercheurs locaux.

3.2. Chronologie et nature du projet

3.2.1. La création d'un « réseau métropolitain de télécommunications » en partenariat avec les Universités

L'origine du lancement de l'agglomération nancéenne dans un projet lié aux télécommunications réside selon l'avis unanime des acteurs locaux dans la question de l'avenir du réseau local de Renater : le réseau StanNet. Mis en œuvre depuis 1992 dans le cadre d'une convention avec France Telecom, il relie 29 sites universitaires avec un débit de 128 Kbps pour un coût de 5 MF/an. En 1996, l'Etat et le Conseil Régional de Lorraine, finançant respectivement le fonctionnement du réseau à hauteur de 1,5 et 2 MF, annoncent qu'ils s'en retireront à la fin de la Convention en cours[20], c'est-à-dire en 1997. L'Université se trouve alors seule à devoir faire face à la question de la pérennité du réseau StanNet. Elle se tourne alors « naturellement » vers la Communauté urbaine, nouvellement créée et affichant des ambitions de compétences dans le domaine de l'enseignement supérieur, pour lui proposer un co-financement.

En examinant la situation, il apparaît que le StanNet doit évoluer pour relier non plus 29 mais 43 sites universitaires et laboratoires. France Telecom fait une proposition à 7 MF/an. Elle sera déclinée par les acteurs du Grand Nancy qui voient germer une nouvelle idée : « quitte à payer, autant investir dans une structure et en devenir propriétaire », d'autant plus qu'elle pourrait contribuer à alléger la facture de télécommunications de la Communauté. En effet, pour les seuls besoins de

[20] Il existe un flou, voire certaines contradictions d'informations, sur le fait de savoir quel désistement à entraîner l'avènement du second.

communication entre les différents sites de l'agglomération, le Grand Nancy dépense 800KF/an en liaisons louées à France Telecom.

Pour mener à bien ce projet, qui dès le départ ne vise en rien à ce que la Communauté urbaine devienne opérateur de télécommunications, un Comité de pilotage est constitué regroupant dix personnes convaincues de l'intérêt de cette action : 5 élus communautaires et 5 techniciens. Le groupe est en outre doté d'un animateur, François Pélissier, Adjoint au maire de Nancy « chargé du développement économique et des autoroutes de l'informations ». Mais la structure d'accompagnement du projet ne s'arrête pas là, car si le Comité est commis aux questions techniques et réglementaires, l'ADUAN investit le terrain des contenus et de la mobilisation des acteurs socio-économiques locaux.

Conjointement à cette première impulsion vers une action liée aux télécommunications, Charles Choné et André Rossinot, respectivement Président et 1er Vice-Président de la Communauté urbaine, signent en 1996, à l'occasion de la création du Grand Nancy et dans le but « d'exprimer sa mobilisation sur la révolution technologique des nouvelles technologies de l'information », un texte dit « Charte philosophique et politique » intitulé « Hommes, cité, communication »[21].

La question des réseaux et services de télécommunications figure donc sur l'agenda politique de l'agglomération nancéenne depuis le début de l'année 1996, instruite et suivie par la Commission « Développement Economique, Universités, Recherche » du Conseil de communauté, aux côtés du Comité de pilotage et de l'ADUAN. Avec la délibération du 20/12/96 intervient la première « décision » officielle du Grand Nancy sur ce chapitre. Elle concerne l'adoption du principe de création d'un réseau métropolitain de télécommunications (RMT) en deux phases (la première à destination majeure des Universités et la seconde pour irriguer les principaux sites de l'agglomération susceptibles de requérir un réseau haut débit) et la décision d'engager la réalisation de la première phase. Une étude de faisabilité estime le coût des travaux du RMT1 à 16MF HT.

La délibération du 20 décembre 1996 comporte également la décision de mandater la SEM Câble de l'Est, société dans laquelle la Communauté urbaine est participante, pour la maîtrise d'ouvrage du projet. La SEM a donc en charge la mise en œuvre de l'appel d'offres de travaux pour la réalisation du cahier des charges suivant : le RMT1

[21] Les deux pages qui constituent cette Charte figurent en Annexes.

est constitué d'une boucle principale en fibre optique d'environ 10 km qui relie 4 « sites de concentration » à laquelle sont rattachés 39 « sites satellites » par un réseau secondaire de 37 km. Ils se composent de 12 sites du CIRIL (Centre Interuniversitaire de Ressources Informatiques de Lorraine), 6 sites de la faculté de Sciences, 16 sites du Pôle Lorrain de Gestion et 5 sites rattachés à la présidence de l'Université Henri Poincaré. Au total, il s'agit d'un réseau de 47 km, empruntant pour 50 % des gaines existantes, et constitué de 24 fibres optiques.

Les modalités de mise à disposition de cette infrastructure de télécoms aux Universités sont également définies dans la décision initiale du 20 décembre 1996. Il s'agit d'une Convention de partenariat pour une durée de quinze ans, mettant à la disposition des Universités et organismes de recherche 12 fibres optiques « nues », c'est-à-dire sans « les équipements optoélectroniques d'extrémité spécifiques à chaque utilisateur de façon à conserver les caractéristiques d'une boucle inactivée »[22], dite infrastructure de « fibre noire ». Cette Convention, signée avec la seule Université Henri Poincaré-Nancy-1 au nom de l'ensemble de la communauté universitaire et scientifique, et qui se charge de gérer le partage avec les autres instances intéressées, prévoit que l'Université prenne en charge une partie des investissements réalisés pour son usage selon une grille d'amortissement de 15 ans[23], ainsi que les frais de maintenance dévolus pour un montant estimé à 1 MF par an.

Le 29 mai 1998, soit un mois avant la date prévue de fin des travaux, et afin de tenir compte du fait que la réalisation effective du réseau s'avère moins coûteuse que les prévisions ne le laissaient percevoir, le Conseil de communauté du Grand Nancy adopte une délibération concernant la Convention de partenariat. Le montant cumulé des dépenses afférentes à cette première phase, réalisée en quasi totalité, fait apparaître en effet un coût total de 12,68 MF HT contre 16,1 MF HT prévus. Le montant imputable à l'Université représente alors 6,77 MF, soit 53,36 % des dépenses. Mais ce montant se voit encore réduit par la participation du Conseil régional de Lorraine qui entre en jeu avec une subvention de 25 %, au titre du réseau universitaire et de recherche, soit près de 1,7 MF. La part « dévolue » aux usages universitaires ne représente plus que 5,08 MF. Compte tenu de la baisse de participation financière ainsi constatée, l'Université Henri Poincaré annonce alors qu'elle souhaite revenir sur l'accord préalablement établi et substituer les modalités

[22] Extrait de la délibération du 20/12/96.

[23] Cette durée provient d'une estimation du temps d'amortissement fixés à 30 ans pour le génie civil (mais seulement 50 % à la charge de l'Université) et à 15 ans pour les câbles de fibres.

de paiement établies selon un échéancier complexe sur 15 ans par un paiement libératoire unique, tout en restant redevable des frais de maintenance (forfait de maintenance préventive et coûts réels d'intervention) payables au cours du temps.

Le RMT1 est livré en septembre 98 avec quelques mois de retard. La mise en œuvre de la moitié de l'infrastructure dédiée à l'enseignement supérieur et à la recherche est directement prise en charge par l'Université Nancy-1 (à dominante scientifique et technique). Il sera activé en ATM à 155 Mbps et François Schwaab, directeur du CIRIL et chef de projet du nouveau réseau baptisé « StanNet 2 », recevra les honneurs du prix du Manager Telecom/Réseaux 1999 attribué par la revue Réseaux et Télécoms.

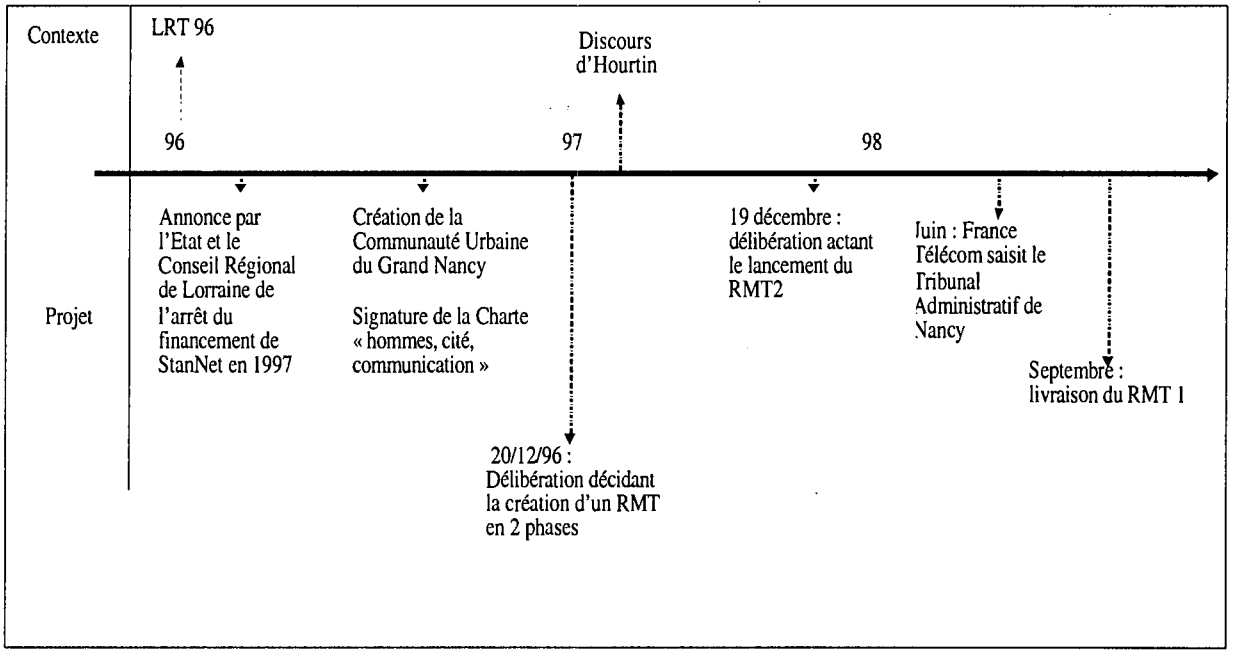


Figure n°17 : Chronologie du projet de RMT et de réseau de fibres noires de la CUGN

3.2.2. Le RTM2 : la deuxième phase du projet remise en cause

Le RMT1 sur les rails, la Communauté urbaine du Grand Nancy peut se consacrer davantage à la réalisation de la deuxième phase du projet, conformément à sa décision du 20 décembre 1996. Le 19 décembre 1997, le Conseil de communauté adopte donc une nouvelle délibération actant du lancement du RMT2 un an après la décision du démarrage de la première boucle.

Les études s'engagent tant sur le tracé que sur les modalités financières de fonctionnement. La décision du 6 février 1998 ouvre le lancement de l'appel d'offres de travaux et conforte la SEM Câble de l'Est dans ses fonctions de maître d'ouvrage délégué. Dans le cahier des charges, le RMT2 est décrit comme une liaison en fibre optique de 48 km venant se raccorder au premier réseau réalisé en empruntant environ 75 % de gaines existantes et composé de trois sous-boucles géographiques : sud, ouest et est. Elles ont chacune pour objectif de desservir les zones industrielles, le technopôle et des ZAC. Par ailleurs, la délibération du 24 avril 1998 statue sur les modalités de location des 50 % du RMT1 et d'une partie du RMT2 à des opérateurs de télécommunications. En effet, la seconde phase du réseau, au-delà d'une fonction de réseau indépendant partagé dans le cadre d'un ou plusieurs GFU à venir (CUGN, Ville de Nancy, CHR...), est envisagé comme une infrastructure devant être mise à la disposition d'opérateurs disposant des licences appropriées dans des conditions d'équilibre financier.

Il est ainsi décidé de louer annuellement chaque paire de fibres selon le principe de dégressivité en tenant compte à la fois de la durée des contrats (3, 5 ou 10 ans) et de la longueur totale utilisée (de 0 à 10 km ; de 10 à 50 km ; au-delà de 50 km). Les tarifs ainsi établis vont presque du simple au double : de 5 000 F HT par an la paire de fibres de plus de 50 km pour une durée de 10 ans jusqu'à 9 500 F HT par an la paire de fibres de 0 à 10 km louée pendant 3 ans.

Moins de deux mois plus tard, en juin 1998, considérant que l'action engagée par la Communauté urbaine de Nancy nuit gravement au principe de libre concurrence, mais axant sa requête sur le fait que l'intervention de la CUGN est illégale puisqu'il n'y a pas carence de l'initiative privée, France Telecom saisit le Tribunal Administratif de Nancy pour qu'il annule la décision de créer ce réseau. Le projet est bloqué.

En septembre 1998, moment auquel cette étude s'achève, la Communauté urbaine lance pourtant un appel d'offres pour travaux pour le RMT2, suspendant toutefois sa décision de les engager à la déclaration d'intention des opérateurs et surtout à la décision de justice[24].

[24] Le Tribunal Administratif rendra son jugement 10 mois plus tard le 18 mars 1999. Il donne raison à France Telecom. Le projet de RMT 2 est ainsi mis en sommeil, puis repris après le vote de la LOADDT 99 (Loi Voynet)

3.3. Processus de problématisation

La problématisation de la question télécoms jusqu'à la décision d'engager une action de création de réseau tient en l'articulation de deux idées majeures : « une intervention communautaire est nécessaire pour faire émerger la concurrence » et « nous avons les compétences suffisantes pour mener à bien une action ».

3.3.1. Faire émerger la concurrence

- l'élaboration d'un constat -

Dès le début 1996 avec l'arrivée de la nouvelle loi de réglementation des télécommunications (LRT), et dès 1994 aux dires de certains, les acteurs de la CUGN ont le sentiment que les télécoms sont en passe de devenir un élément vraiment déterminant pour l'avenir local. Dans l'exposé des motifs de proposition de délibération du 20 décembre 1996 sur la création du réseau métropolitain, on peut lire : « Deux raisons essentielles incitent le grandes agglomérations à définir une stratégie en matière de réseau de télécommunication : la première tient à la place croissante des télécommunications dans le développement économique tant au niveau des entreprises que des centres de recherche. (...) De ce fait, les moyens de télécommunication à haut débit sont un élément important du marketing territorial dans le contexte de concurrence dans lequel sont placées les agglomérations ; la seconde est liée à l'évolution de la réglementation avec l'ouverture à la concurrence, à partir de 1998, des services réservés jusqu'à présent à un opérateur institutionnel. Cette ouverture à la concurrence suppose que chaque opérateur réalise son réseau ou puisse disposer d'une infrastructure ». Cet état d'esprit correspond tant aux motivations qui ont présidé à la réalisation de la seconde phase du réseau métropolitain qu'aux raisons pour lesquelles la première phase à destination de l'Université a été créée. En effet, si France Telecom avait été mise en concurrence, la facture aurait probablement été inférieure à 7 MF/an, pense-t-on.

L'analyse explicite en terme de concurrence s'arrête là : l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications est un élément d'importance quant à la concurrence territoriale. Mais les acteurs locaux poursuivent implicitement la démarche en affirmant que l'agglomération nancéenne ne sera pas « naturellement » au cœur de la bataille. On voit poindre ici un certain « discours de l'exception », décrit par Muller et Surel (1998 : 63-64)[25]. Une argumentation est développée tendant à prouver qu'étant donnée la situation critique du territoire, il est légitime que la

[25] Le « discours de l'exception » exposé au chapitre 5 (2.2.2.).

puissance publique locale intervienne en sa faveur. Ainsi, affiche-t-on que Nancy n'occupe pas une « position centrale » susceptible d'être attractive, et qu'elle restera donc dans une position de monopole de fait de France Telecom, tant il est évident qu'elle n'intéressera aucun opérateur alternatif.

- l'élaboration d'une stratégie -

Aussi, pour remédier à cette situation et ne pas assister impuissant à l'exclusion de l'agglomération nancéenne du nouveau jeu socio-économique fait de télécommunications, les acteurs publics locaux établissent une stratégie. Elle repose sur le postulat (ou le constat) que l'accès à de nouveaux services télécoms (en particulier de hauts débits) à des prix abordables nécessite la concurrence entre opérateurs. L'enjeu est alors clair : il faut faire émerger la concurrence. Mais comment intéresser des opérateurs de télécommunications ?

La création d'un réseau « de fibres noires » semble, à cet égard, être conforme aux objectifs recherchés et se saisit des arguments suivants. Tout d'abord, ce type d'infrastructure ne peut (en principe) soulever aucune opposition juridique dans le sens où il ne s'agit pas que la collectivité publique devienne elle-même opérateur de télécommunications. Le propre d'un réseau non activé est bien d'être loué à des entreprises qui en font, elles, leur activité commerciale. De plus, ce type d'intervention est susceptible de contribuer à « déverrouiller » le local et à offrir aux opérateurs une infrastructure alternative, véritable porte d'entrée vers un marché intéressant, le dégroupage ne semblant encore guère d'actualité[26]. En outre, mais de façon liée à la raison précédente, la réalisation d'une telle structure est censée faciliter l'installation d'opérateurs sur une zone *a priori* peu attractive tant la location d'infrastructures leur fait réaliser des économies, ou du moins leur évite de lourds investissements de travaux, et particulièrement de génie civil, qu'ils n'auraient probablement pas consentis à engager. Enfin, cette intervention se justifie pleinement puisqu'elle n'est guère différente d'autres actions menées par la Communauté urbaine : elle investit bien pour créer de la voirie urbaine, alors pourquoi pas pour créer des « routes de l'information ». Ici, l'implication dans le champ de l'économie est considérée comme parfaitement symétrique en parlant de simples « opérations de génie civil viabilisé ».

[26] En fait, le décret autorisant le dégroupage n'a été signé qu'en septembre 2000 ; il figure en annexes.

3.3.2. Des compétences certaines

Même si la démonstration est faite de la nécessité politique d'intervenir en matière de création de réseau de télécommunications, encore faut-il pour s'engager se savoir en capacité de traiter de la question. Les acteurs public locaux « convaincus » ont donc du apporter la preuve de leurs compétences en la matière.

- compétences internes -

Les compétences internes ne manquent pas, à commencer par la personne de François Pélissier, adjoint au maire de Nancy et animateur du Comité de pilotage, qui dirige une entreprise de conseil en informatique-télécom : Alcoria. Elle est renforcée par la présence de certains membres de l'opérateur historique France Telecom dans les rangs des élus. Si plus de 90 % des Conseillers communautaires et des membres de l'Exécutif ne sont pour le moins pas familiarisés à la question télécom, certains d'entre eux savent parfaitement de quoi il est question.

Et c'est le cas au premier chef du Président du Grand Nancy, Charles Choné, qui bien qu'agriculteur de profession (ce qui loin de l'exclure ne prédispose pas spécialement au maniement des TIC) n'en n'est pas moins à la pointe de l'actualité technologique. Certains affichent que son intérêt pour ces outils provient du fait qu'il en est un utilisateur pionnier et régulier pour communiquer avec ses enfants et petits-enfants partis vivre aux Etats-Unis. Si cet état de fait participe sans doute de la perception d'un certain intérêt à ces techniques, il serait réducteur de le prendre comme seul moteur de l'action. En effet, Charles Choné est maire de la commune du Ludres, 4 000 habitants, située au sud de l'agglomération nancéenne et première « ville câblée » de France. Il est sans doute plus raisonnable de voir la naissance de l'intérêt et de la compétence du Président de la CUGN dans cette première expérience.

En proie à des difficultés de réception TV, et conformément à un arrêté Barre qui autorise la création par une collectivité locale d'un réseau câblé sous réserve qu'il soit remis à TDF, le maire de Ludres fait construire en régie un réseau communal au tournant de 1974-1975. Il s'agit initialement d'une architecture en arbre devant évoluer vers la création d'une voie de retour pour permettre des télérelevés de compteurs (eau et gaz) et une télévision interactive. Mais une fois l'infrastructure remise (pour 1F symbolique) à TDF, nulle évolution ne sera entreprise. Rapidement néanmoins, ce sont quelques 1 200 prises et près de 99 % de raccordement qui annoncent le succès incontestable de l'opération. Il restera pourtant longtemps

purement communal, car l'exploitation en régie municipale ne permet guère de déployer l'infrastructure.

Toutefois, l'idée de faire bénéficier le reste de l'agglomération du savoir-faire développé à Ludres fait son chemin et aboutit à la création d'une SEM, la SEM Câble de l'Est, dont le District (et actuellement la Communauté urbaine), la Ville de Nancy, les organismes HLM et la commune de Ludres deviennent actionnaires. Elle est dirigée par Charly Fidanza qui a contribué à la réalisation du premier Livre Vert de la Communauté européenne sur la déréglementation des télécommunications. Le processus de câblage se poursuit donc, accroissant au passage les compétences locales en matière d'audiovisuel et de télécommunications.

Cette véritable capacité d'expertise peut pleinement s'exprimer dans l'amorce puis dans la réalisation du projet : la SEM ayant été mandatée par la Communauté urbaine pour en assumer la maîtrise d'ouvrage. C'est donc elle qui a eu en charge le dossier des études préliminaires de la proposition à la détermination du tracé des réseaux (sans avoir accès à la localisation de StanNet, puisque France Telecom ne divulgue pas ses renseignements[27]) en passant par le choix technologique final. En effet, c'est sur la recommandation de la SEM Câble de l'Est que le choix s'est porté de créer un réseau de « fibres noires » (fibres noires et nues) et non de « bande passante » (fibres noires, donc non activées, mais déjà équipées des éléments optoélectroniques, ce qui en détermine le débit) comme le suggérait le bureau d'études consulté, en l'occurrence le Comptoir des Signaux.

- convaincre une majorité d'élus -

Fort d'une compétence certaine en matière de télécommunications, les porteurs du projet, Charles Choné en tête, se devaient de faire partager leur volonté d'action aux élus de la Communauté urbaine pour la plupart incompétents sur ce sujet de pointe.

Le Comptoir des Signaux a eu un rôle prépondérant à jouer sur ce chapitre, en tant que structure extérieure, indépendante et orientée vers l'international pour montrer que Nancy est légitime lorsqu'elle s'intéresse aux télécoms, y compris sur le plan des réseaux. Différentes réunions ont donc contribué à rendre cette thématique moins exotique aux yeux des élus communautaires et à apporter la preuve qu'un réseau métropolitain présente un intérêt réel. Le bureau d'étude a en effet réalisé deux

[27] Il faut noter que cette décision s'est prise avant le 1er janvier 1998, date qui fait entre autre obligation à l'opérateur historique de déclarer ses réseaux existants ; cf chapitre 3.

enquêtes, l'une portant sur les consommations télécoms des entreprises locales, l'autre sur l'intérêt que ce genre d'action publique suscite auprès des opérateurs, qui se sont montrées concluantes.

Par ailleurs, l'ADUAN (et plus particulièrement Bruno Jacquemin) a contribué à montrer la mobilisation du tissu socio-économique local. Elle a souligné l'initiative prise dès 1995 par la CCI d'entreprendre une action d'informations économiques « guichet unique sur le web », qui a constitué en une opération de sensibilisation des entreprises du bassin d'emplois en réalisant avec elles leur présentation sur les pages web de la CCI. 200 PME ont donc pleinement participé à ce qui s'apparente à une certaine acquisition de culture télécom.

Mais une fois la première décision prise (pour le RMT1), l'effort de sensibilisation et de conviction des élus ne s'est pas relâché dans la perspective du lancement de la seconde phase du projet. Ainsi, l'ADUAN a marqué des points lors de l'organisation des « Netd@ys », manifestation grand public initiée par l'Union Européenne sur les NTIC. Le succès remporté par ces journées a en effet contribué à prouver aux élus l'intérêt et la force de cette vague des nouvelles technologies de télécommunications.

La compétence locale est bien réelle, doublée d'une forte capacité de conviction du Président qui parle des télécommunications comme des moyens (actuels et encore à venir) de création de valeur ajoutée. Le besoin de réseaux est important, et l'intervention de la collectivité nécessaire. Les télécommunications deviennent dès lors un « problème local ».

3.4. Une mise sur agenda entre conviction et militantisme

La mise sur agenda de la création d'un réseau métropolitain de fibres noires a nécessité de la part des élus porteurs du projet une grande capacité de conviction, tant en interne (pour parvenir au vote des propositions de délibérations) que vis-à-vis de l'extérieur (pour parvenir à le mettre en œuvre). Si l'on se fie à la manière dont ce projet a été « rendu public », c'est-à-dire officiellement pris en charge par la collectivité locale, il est possible d'imaginer que les difficultés effectivement rencontrées aient été quelque peu attendues.

3.4.1. Une initiative pionnière mais pas isolée

L'initiative prise par le Grand Nancy, si elle est effectivement pionnière en France, n'en n'est pas pour autant isolée. L'idée n'a rien d'aventureux ni de fantaisiste. En effet, outre les collectivités françaises qui parlent ou envisagent même concrètement de mettre en œuvre un réseau télécom similaire (comme le Grand Lyon ou le SIPPEREC)[28], la Communauté urbaine de Nancy s'appuie d'avantage sur l'exemple de Stockholm.

En effet, dès 1992, la ville de Stockholm et le Comté (organisme « régional ») se sont associés dans le but de mettre en place une infrastructure de télécommunications. Ces deux instances ont créé une société à statut municipal, « AB Stokab », dont elles détiennent respectivement 91 % et 9 %. L'objectif de leur démarche est de mettre en œuvre les moyens d'un déploiement rapide des activités de télécommunications, vues comme une richesse économique indéniable. Le secteur des télécoms s'est ouvert totalement à la concurrence en Suède en 1993. Après une première phase d'observation des réactions et intentions des marchés, les premiers investissements ont eu lieu en 1994 donnant ainsi le coup d'envoi à la création du premier réseau de télécommunication désactivé du monde.

Les effets attendus sont multiples : « Le but des activités de Stokab est d'exploiter les dynamiques du marché des télécommunications afin de stimuler la croissance de la région de Stockholm avec des opportunités susceptibles de créer des emplois. Cette démarche inclura d'autres avantages tels que l'amélioration des conditions de travail dans les écoles publiques, les services publics et un meilleur accès à la culture. L'expansion du réseau de fibre optique devrait contribuer à poursuivre un développement social positif dans la région de Stockholm.
Un autre objectif des activités de Stokab est d'utiliser au maximum les conduits existants des tunnels et métros afin de réduire les travaux de génie civil dans les rues. Ceci permet de préserver l'environnement existant tout en minimisant les perturbations pour la circulation automobile et piétonne.
Le concept fondamental de fournir une infrastructure de télécommunications sans offrir de services de télécommunications a reçu une attention considérable et a suscité

[28] Devant certaines oppositions, le Grand Lyon a abandonné son projet tandis que le projet « fibres noires » du SIPPEREC (Syndicat Intercommunal de la Périphérie de Paris pour l'Electricité et les Réseaux de Communications) a abouti en février 2001. Depuis que Nancy a initié son RMT, d'autres collectivités s'y sont engagées également : le Conseil Général du Tarn et le District de Castes-Mazamet avec « MédiaCastes », ainsi que le District du Grand Toulouse.

un intérêt international. Il a servi d'exemple à des initiatives similaires de part le monde. »[29]

Au-delà des éléments d'information et d'inspiration que cette initiative suédoise a pu constituer pour imaginer une traduction nancéenne, l'exemple de la ville de Stockholm représente avant tout un argument aux oppositions et/ou aux hésitations locales. Stokab est la preuve qu'une intervention publique locale est non seulement possible mais également souhaitable dans certaines circonstances. Les circonstances en question semblent ici réunies puisque tout comme Stockholm, Nancy ne possède pas *a priori* un pouvoir d'attraction suffisant pour mobiliser les opérateurs et développer ainsi l'usage des NTIC et l'évolution des modes de fonctionnement convoités.

Courant 1998, Stockholm comptait quelques 25 opérateurs ou clients, contre 3 à 4 si elle n'avait pas mené cette action, selon l'analyse d'Agnès Huet, directrice du Comptoir des Signaux. L'intérêt et l'importance de cette initiative apparaît, sans même se livrer à cet exercice d'extrapolation inversé, à travers les chiffres de l'évolution financière d'AB Stokab. Ainsi, créée en 1994, la société a connu un succès immédiat qui lui a permis dès 1998 d'atteindre son seuil de rentabilité[30]. Fin 1996, au moment où les élus du Grand Nancy décident de lancer la première phase du réseau métropolitain de fibres noires, Stokab n'est certes pas encore bénéficiaire mais la courbe des gains est en bonne voie.

La référence à l'action de la ville et du Comté de Stockholm, une action innovante européenne, représente un atout de poids dans la mise sur agenda nancéenne. Elle établit la preuve de sa faisabilité et nourrit un certain caractère d'excellence et d'originalité susceptible d'attirer les regards.

3.4.2. En phase ou en amont du droit ?

Le mode de mise sur agenda (et de début de mise en œuvre) des actions de télécommunications du Grand Nancy a connu différentes phases, à l'instar du réseau lui-même. En effet, lors du lancement et de l'officialisation du RMT1, la question de la conformité du projet avec le droit ne posait aucun problème particulier aux acteurs

[29] Traduction depuis une page de http://www.stokab.se/english/index.html, octobre 2000.

[30] D'après la présentation de Cecilia Fraenkel, responsable de la division des affaires internationales d'AB Stokab, au Colloque « City Carriers 99 » des 29 et 30 mars 1999, Paris-la-Défense.

locaux. Le fait de produire un réseau propriétaire et d'en mettre une partie à disposition des Universités moyennant finances ne semblait guère porter à controverse, même si cela n'avait jamais été pratiqué jusqu'alors (et n'a d'ailleurs jamais été reproduit depuis). Les discours allaient essentiellement dans le sens de la décision de mettre en œuvre une action « à la pointe du progrès » technique et juridique, une action en tout état de cause en phase avec le droit. La situation a quelque peu évolué avec l'avènement de la création de la seconde phase, destinée à être louée à de opérateurs de télécommunications, selon l'exemple de Stokab.

En effet, les porteurs du projet ont eu à faire face à certaines oppositions d'élus communautaires qui pensaient que ce type d'action allait porter préjudice à France Telecom. Ces opposants étaient des élus employés chez l'opérateur historique ainsi que des élus simplement attachés à cette entreprise (semi)publique. Parmi les arguments saisis, on trouve l'idée que l'intervention publique envisagée allait finalement fausser le jeu de la concurrence en favorisant outre mesure les opérateurs alternatifs. A leurs yeux, le projet s'apparentait purement et simplement à balayer les investissements réalisés par France Telecom, à nier son implication locale et à exonérer les opérateurs nouveaux entrants de tout effort d'investissement similaire.

Convaincus du bien fondé de leurs intentions, les élus porteurs du projet ont alors fait montre d'une ample capacité de conviction, arguant du fait que rien dans le droit n'interdit explicitement ce type d'engagement et soulignant à maintes reprises qu'il s'agit bien d'un réseau inactivé et que nulle risque n'est donc couru de franchir la « ligne rouge » de devenir opérateur. La délibération autorisant le lancement de la deuxième phase est finalement adoptée.

Pourtant, dans sa décision du 24 avril 1998 sur l'organisation des modalités de mise à disposition d'une partie du RTM2 à des opérateurs de télécommunications, la Communauté urbaine du Grand Nancy revient sur une nouvelle opposition de taille. En effet, il est dit que, dans le cadre du contrôle de légalité, le Préfet a demandé à ce que la CUGN « renonce » à ce volet du projet « au motif qu'il n'y aurait pas carence de l'initiative privée en raison de la couverture nationale assurée par l'opérateur chargé du service universel ni insatisfaction d'un besoin essentiel de la population concernée, dès lors que les usagers de ce service seraient des opérateurs de télécommunications ». Soufflé ou repris, c'est là exactement l'argumentaire que France Telecom utilisera pour attaquer la Communauté urbaine auprès du Tribunal Administratif.

Face à cette nouvelle opposition, la création en cours du réseau métropolitain de fibres noires nancéen va prendre une toute autre ampleur et s'apparenter plus directement à un véritable acte de militantisme. En septembre 1998, alors que la décision du Tribunal Administratif n'était pas encore rendue, les arguments de riposte étaient déjà prêts : un recours auprès des Instances Européennes pour discrimination territoriale. Comment dans l'espace économique européen peut-on autoriser Stockholm ou Anvers à intervenir dans la mise en œuvre de la concurrence et refuser toute initiative à une ville française ?

3.5. Conclusion

La réalisation des deux phases successives du RMT du Grand Nancy a connu des revers de fortune et surtout suscité maints commentaires et interrogations. Elle a mis à jour le fait que l'intervention publique locale à vocation « interne » (que ce soit pour les Universités avec StanNet ou pour le réseau métropolitain de la Communauté Urbaine) ne provoque aucune réaction hostile, bien au contraire. En revanche, le projet de mettre à disposition d'opérateurs une partie du RMT2 sous forme d'infrastructure passive a attiré de nombreuses oppositions et prises de position tranchées. La collectivité a finalement eu gain de cause et début 2001, le réseau de fibres noires est en cours de démarrage.

CONCLUSION DU CHAPITRE 6

Chacun des trois terrains ici exposé a la nature d'un cas unique. Chacune de ces histoires locales s'inscrit dans des circonstances et une alchimie particulière dont on est amené à penser qu'elles sont pour beaucoup dans les raisons du succès de l'aboutissement des projets.

Ainsi, Besançon, collectivité pionnière dans la mise en œuvre d'un réseau métropolitain, a bénéficié de conditions tout à fait exceptionnelles, d'éléments essentiels et *sine qua non* à l'avancement de la démarche : égouts visitables, principaux bâtiments desservis par le premier anneau compris dans la boucle du Doubs, compétences télécoms et velléités d'actions en interne... L'agglomération de Chalon sur Saône n'a pourtant rien à lui envier puisqu'elle a, elle aussi, bénéficié d'atouts tout aussi capitaux, au premier rang desquels figurent l'appui des instances

préfectorales et l'obtention d'une autorisation à titre expérimental. Quant au Grand Nancy, avec la première commune câblée de France dans son agglomération et les compétences de télécoms pointues ainsi développées, il fait également figure de cas particulier.

La clef de l'action publique locale de télécommunication ne se trouve-t-elle que dans des cas éminemment spécifiques ?

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

Les chapitres 5 et 6 nous offrent un ticket d'entrée pour les coulisses d'une nouvelle pratique publique locale. A travers la déconstruction des projets de ces trois collectivités (conformément aux enseignements de l'approche généalogique) et leur analyse en termes de processus de problématisation et de mise sur agenda (suivant ainsi les notions clefs de l'analyse des politiques publiques), nous pouvons mettre en lumière la chaîne des éléments moteur et de contexte ayant présidé à l'émergence et à l'aboutissement de trois initiatives locales de télécoms.

C'est avant toute autre chose le caractère très singulier de ces histoires qui domine les commentaires. La configuration de Besançon n'est probablement pas interchangeable avec celle de Chalon sur Saône ou de Nancy et réciproquement. Une telle spécificité laisse à penser que ce type d'action n'est sans doute guère reproductible à l'infini, pour toute collectivité et dans tout contexte ; particulièrement lorsqu'il s'agit d'infrastructures.

Ainsi, quel est le statut de ces collectivités ? Doit-on les considérer comme des « précurseurs », en avance sur les comportements à venir de la plupart des autres collectivités, ou comme des « exceptions », dont les modalités de conduite de projet, trop lourdement liées à des atouts purement locaux ou à des opportunités localisées, ne peuvent être retrouvées ailleurs ? De la réponse à cette question dépend le statut, et le futur, de ce type de démarches menées par des collectivités locales et donc du rôle qu'elles sont susceptibles de jouer dans la sphère des télécommunications.

QUATRIÈME PARTIE

Vers la structuration de l'intervention publique locale dans les télécommunications

INTRODUCTION DE LA QUATRIÈME PARTIE

Le processus de genèse d'une action publique locale liée aux télécommunications est chose complexe. Les différents parcours et concours de causalités décrits et analysés au chapitre 6 démontrent le caractère éminemment particulier de chacune de ces initiatives. Pour autant, faut-il en déduire qu'il s'agit là de phénomènes isolés (sorte d'exceptions), ou peut-on montrer au contraire que les collectivités ont vocation à se construire un rôle en la matière ? Autrement dit, assiste-t-on à la structuration de l'intervention publique locale dans les télécommunications ? Tel est l'objet de la quatrième et dernière partie de ce mémoire.

Ainsi, il est nécessaire de trancher la question du statut des initiatives analysées aux chapitres précédents. Les exemples de la Ville de Besançon, de la Communauté de communes de Chalon Val-de-Bourgogne et de la Communauté Urbaine du Grand Nancy sont-ils des précurseurs ou des exceptions ? Il s'agit ici de façon transverse, et au-delà des cas particuliers, d'identifier les grandes constantes de la genèse d'une action publique locale de télécommunications et d'en tester la reproductibilité. Sur la base de ces résultats, et en fondant l'analyse sur un bilan des conséquences territoriales et de l'évolution des pratiques locales, il sera alors possible d'esquisser les premiers traits du nouvel agencement des relations télécoms-territoires.

L'exploration de la structuration de l'intervention publique locale en matière de télécommunications passe donc par l'analyse dela portée des études de cas (chapitre 7 « A cas particuliers, portée générale ? ou les conditions de multiplication d'initiatives particulières ») et par le risque d'un exercice à caractère prospectif sur « L'avenir du rôle des collectivités locales dans les télécoms » (chapitre 8).

Chapitre 7
A cas particuliers, portée générale ? ou les conditions de multiplication d'initiatives particulières

INTRODUCTION DU CHAPITRE 7 245

1. LES GRANDES CONSTANTES DE GENÈSE D'UNE ACTION PUBLIQUE LOCALE TELECOM 245

1.1. LES CONDITIONS D'ÉMERGENCE 245
1.1.1. RELATIVISER LE RÔLE DE L'ÉLU LOCAL 245
1.1.2. RELATIVISER L'IMPORTANCE DES EXPÉRIENCES LOCALES TÉLÉCOMS ANTÉRIEURES 248
1.2. LES CONDITIONS D'ABOUTISSEMENT 252
1.2.1. PORTER LE PROJET ET LEVER LES RÉTICENCES 252
1.2.2. L'IMPORTANCE D'UN CADRE EXTRA-LOCAL 257

2. ANALYSE DES CONDITIONS DE MULTIPLICATION DES INITIATIVES 261

2.1. BILAN DES CONDITIONS D'ACCÈS À LA CONNAISSANCE 262
2.1.1. APPROCHE DES COMPOSANTES DE LA CONNAISSANCE 262
2.1.2. LA RELATIVE FAIBLESSE DU MAILLON DES STRUCTURES INTERMÉDIAIRES 264
2.2. BILAN DES ÉVOLUTIONS TECHNICO-RÉGLEMENTAIRES RÉCENTES 276
2.2.1. A PROPOS DE LA STABILISATION DU RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES 276
2.2.2. A PROPOS DE LA CONCURRENCE SUR LA BOUCLE LOCALE 283

CONCLUSION DU CHAPITRE 7 287

INTRODUCTION DU CHAPITRE 7

Les actions publiques locales liées aux réseaux de télécommunications étudiées précédemment ont-elles vocation à se répandre parmi les pratiques classiques des collectivités locales ? Quelle est leur véritable teneur ? Sont-elles reproductibles dans d'autres contextes, multipliables au sein de toutes les collectivités qui le souhaitent ?

Afin d'éclairer ce questionnement, le présent chapitre s'attache dans un premier temps à identifier les grandes constantes de la genèse de telles actions puis, dans un deuxième temps, à analyser les conditions de leur multiplication.

1. LES GRANDES CONSTANTES DE GENÈSE D'UNE ACTION PUBLIQUE LOCALE TELECOM

A partir des trois cas d'étude exposés plus haut et au-delà des particularismes locaux et d'une dimension qui frôle parfois l'anecdotique, quelle loi générale des modalités de genèse d'une action publique locale télécom peut-on déduire ? Existe-t-il des constantes ou des points récurrents parmi les trois situations ? Peut-on identifier des lignes de force incontournables ? Il s'agit ici de dresser un bilan dynamique du corpus d'hypothèses énoncé au chapitre 5.

Cet exercice conduit à distinguer deux catégories principales de conditions de genèse, selon qu'elles concernent l'émergence de l'action ou son aboutissement. Ces deux types de conditions sont rigoureusement indissociables.

1.1. Les conditions d'émergence

1.1.1. Relativiser le rôle de l'élu local

Qui, au sein de la collectivité, endosse le costume de « l'initiateur télécom » ? L'hypothèse que nous avons formulée est celle de l'importance du statut de l'élu local en la matière ; un élu « averti » et compétent. De prime abord, on peut penser que la connaissance du secteur des télécoms-NTIC par les élus locaux contribue largement à la naissance de l'intérêt public local pour cette question. Cette idée n'est guère démentie *a priori* lorsque l'on fait le constat que

parmi les collectivités impliquées dans ce secteur on trouve nombre de personnalités politiques ayant -ou ayant eu- des relations avec le milieu des télécoms.

Citons par exemple la ville d'Issy les Moulineaux, où le Maire, André Santini, très moteur dans sa commune pour le développement de projets télécoms, a été Ministre de la communication en 1987 et 1988 et fut notamment en charge de la question du lancement du satellite TDF2. Il s'agit du même schéma en marche à Parthenay, « ville numérique », où Michel Hervé[1] fut rapporteur des dossiers NTIC de 1989 à 1994 au Parlement Européen. François-Henri de Virieu, ex-directeur de l'IDATE, a eu la même démarche dans sa ville de Marly-le-Roy. Citons enfin, mais la liste est loin d'être exhaustive, la ville de Metz dont le Maire Jean-Marie Rausch fut rapporteur au Sénat du budget des télécommunications en 1991 et 1992 et les Inforoutes de l'Ardèche constituées autour de St Agrève et de son maire Jacques Dondoux, ancien directeur du CNET et de la DGT.

Face à cet état de fait, il est difficile de ne pas supposer que le rôle des élus locaux aguerris aux télécoms ne soit pas prédominant dans le processus de genèse d'une action télécom, surtout dans le cas d'une implication directe dans un projet « réseau ». Les raisons du lancement d'actions publiques locales liées aux télécommunications sont-elles pour autant réductibles à la seule figure de l'élu local, homme politique « cumulard », familiarisé avec les télécoms de par ses différentes fonctions ? La présence d'un tel élu est-elle rigoureusement indispensable à l'émergence de ces actions -ce qui aurait quelque implication sur la limitation de leur nombre- ? Il semble bien que non. D'une part, parce que la « familiarisation » peut être due à un intérêt propre et direct de l'élu pour les télécoms, comme c'est le cas de Charles Choné (Président du Grand Nancy) ou de Marc Thillerot (Maire du village de Sommeval dans l'Aube). Et d'autre part, parce que l'initiateur télécom peut également être un fonctionnaire territorial. C'est ce que nous apprennent les terrains explorés.

Ainsi, l'hypothèse de la prédominance de la figure de l'élu s'invalide. Bien qu'importante dans différents cas de figure, la place tenue par un élu local initiateur ne couvre pas l'intégralité des possibles. Il convient en effet de souligner le rôle central qu'ont joué les cadres territoriaux dans les cas de

[1] Battu aux élections municipales de mars 2001.

Besançon et de Chalon. Claude Lambey, directeur de l'informatique-télécom à Besançon (avec l'appui de ses homologues de la fonction publique territoriale départementale (M. Mongeot), hospitalière (M. Gaillard) ou universitaire (M. Koch) a été le véritable initiateur du réseau Lumière, maîtrisant à la fois les aspects techniques, juridiques et financiers de l'opération. Stéphane Massonet, directeur de la Communauté de Communes de Chalon Val de Bourgogne, a quant à lui été le pivot du dispositif partenarial du lancement du projet de téléprocédures. On note même une certaine absence de corps politique, et notamment de Dominique Perben, maire de Chalon et président de la Communauté de Communes.

Dans le cas du Grand Nancy, l'implication du Président Charles Choné reste conforme au modèle intuitif de la prévalence de l'élu. Il s'agit bien là d'un projet qu'il a lui même initié, conduit et défendu. Dans ce cas de figure, on peut souligner le rôle prédominant de l'élu local compétent. Pourtant, il n'est pas question ici d'une compétence acquise par le biais d'une fonction politique, ce qui contribue à étendre le champ des possibles au-delà de la poignée d'élus directement concernés par les télécoms et tend à prouver qu'une initiative locale de réseau de télécommunications peut parfaitement voir le jour sans le passage obligé par un élu omnipotent. Il est utile de rappeler en outre que Charles Choné, s'il a été le seul initiateur du projet de réseau métropolitain, a rapidement bénéficié du soutien de sa majorité et s'est largement appuyé sur la compétence locale pointue que représente la SEM Câble de l'Est et la personne de Charly Fidanza, son directeur.

Si, conformément à notre hypothèse, il n'apparaît pas après examen aussi prégnant qu'il est possible de l'imaginer, le rôle de l'élu local initiateur du projet télécom n'est pourtant pas à dénigrer totalement. Le fonctionnement territorial est ainsi fait que les décisions sont celles des élus et non des cadres et que l'implication du politique est incontournable. Ainsi, un projet directement conduit par un élu ou groupe d'élus pourra *a priori* être plus rapidement mené à bien.

1.1.2. Relativiser l'importance des expériences locales télécoms antérieures

- les relativiser sans les exclure -

Bien que nos études de cas confirment que la préexistence d'expériences locales antérieures en matière de télécom ne soit pas centrale dans le processus de genèse, il convient de s'y arrêter un moment. Car dire qu'elles ne sont pas centrales ne veut pas dire pour autant qu'elles soient accessoires.

Ceci est particulièrement vrai dans le cas du Grand Nancy. En effet, les compétences internes existantes, de longue date, avec la SEM Câble de l'Est issue de la régie municipale de Ludres, ont sans conteste largement contribué à l'émergence du projet. La connaissance du sous-sol métropolitain, la maîtrise de l'implantation du câble sur toute l'agglomération sont en effet des atouts de valeur. Dans le cas de Besançon en revanche, on ne peut pas parler d'expériences proprement télécoms. Pourtant, la constitution d'une galerie technique de grande ampleur dans le quartier de la Planoise au début des années 90 a accru le sens bisontin de la gestion des réseaux techniques.

Elément *sine qua non* (dans le cas de Nancy) ou simple facteur « facilitateur » (pour Besançon), la préexistence d'expériences locales constitue un maillon important pour le lancement d'initiatives locales de télécoms. Cependant, le fait qu'une collectivité locale ait eu des expériences antérieures en matière de télécommunications, bien que favorable au lancement de l'action, n'est pas rigoureusement indispensable à l'émergence actuelle d'une nouvelle initiative.

Comme on l'a vu, la volonté d'agir ou de faire agir la collectivité dans le domaine des réseaux de télécoms mobilise des pré-requis qui combinent à la fois une maîtrise technique et financière doublée d'une certaine connaissance du droit des télécoms. A cela vient s'ajouter une autre dimension qui s'apparente à la capacité d'imagination ou de création d'un projet adéquat. Cette autre dimension est éminemment importante puisqu'elle constitue le cœur même du contenu de l'action. Elle peut être nourrie soit des expériences antérieures de la collectivité, soit de la connaissance de ce qui se fait « ailleurs ». C'est en effet ce que montre l'étude de nos trois terrains.

- le rôle des expériences « importées » -

Que ce soit à proximité immédiate ou à l'autre bout de la planète, des projets plus ou moins spectaculaires ou exemplaires voient le jour. Aux vues des cas qui nous préoccupent, il est tout à fait déterminant pour une collectivité d'en avoir connaissance. En effet, le projet de téléprocédures mené par la Communauté de Communes de Chalon Val de Bourgogne a directement bénéficié des enseignements tirés du développement du SIVU des Inforoutes de l'Ardèche tandis que le Grand Nancy s'est largement inspiré de la réalisation de la Ville et du Comté de Stockholm.

Pourtant, comment qualifier ces liens ? Il ne s'agit ni dans le cas de Chalon ni dans celui de Nancy de la réalisation de copies conformes à l'original. Quelle est la nature véritable de cette « importation » d'expériences ? Examinons ici ces quelques aspects de la genèse en reprenant tour à tour ces deux cas d'étude.

Le rôle qu'a joué le SIVU des Inforoutes de l'Ardèche dans le lancement du projet de l'agglomération de Chalon[2] n'est pas à démontrer. Les acteurs y font d'ailleurs eux-mêmes une référence affichée. Schématiquement, les actions du SIVU se rassemblent autour de quatre catégories principales allant de l'action sur la disponibilité des infrastructures (Internet et visio-conférence) à la mise en réseau d'établissements scolaires et d'établissements hospitaliers, en passant par une expérimentation « zéro papier » entre les communes de l'arrondissement et la Sous-Préfecture de Tournon. L'importation chalonnaise de cette expérience n'a pas été directe. Il est en effet important de souligner que parmi les différentes directions empruntées seule celle des téléprocédures administratives a été reprise à Chalon. Elle a ensuite été déclinée selon une nouvelle problématique locale en direction des entreprises et des habitants (ce qui n'est pas le cas en Ardèche).

Cette « sélection » n'a pourtant rien d'explicite. Il ne s'agit pas à proprement parlé d'un choix ou d'un arbitrage opéré par le Comité de pilotage. En effet, nous ne sommes pas dans le cas de figure dit de « choix rationnel ». Les membres de ce Comité ne se sont pas lancés dans le recensement exhaustif des activités existantes dans le champ de la « société de l'information » pour porter leur décision sur le choix des téléprocédures publiques locales. C'est là toute

[2] Pour un retour sur le contenu de l'action du SIVU, cf 2.3.2. du chapitre 6.

l'illustration du concept de rationalité limitée[3]. Les acteurs de l'agglomération chalonnaise sont plus vraisemblablement parti des compétences disponibles, en l'occurrence celle de Lionel Rimoux qui a directement expérimenté le démarrage du contrôle électronique de légalité en tant que Préfet. Le fait que l'implication chalonnaise se « limite » aux seules téléprocédures et « oublie » les autres volets de l'action des Inforoutes de l'Ardèche qui lui servent de « modèle » ne tient pas d'une décision nette de ne pas investir le champ de la mise en réseaux des établissements scolaires et hospitaliers... Cela s'apparenterait sans doute davantage à un non-choix ou plutôt à une décision implicite et *a priori*.

Lorsque Lionel Rimoux a pour la première fois évoqué l'expérimentation des téléprocédures en Ardèche, il est probable qu'il n'ait eu nulle intention de proposer de reproduire l'intégralité des actions menées par le SIVU. Pour autant, l'influence ardéchoise s'est étendue à un autre domaine : celui des « centres de communication ». En effet, lors du voyage d'étude qu'ont entrepris les membres du Comité de pilotage de Chalon à l'occasion des trois ans du SIVU, ce sont sur ces centres (leur composition, leur organisation matérielle et financière...) qu'a porté la visite, et ce, bien que le projet chalonnais n'en soit pas encore à la mise en œuvre du troisième volet de son action (celui des téléprocédures administrations/habitants) pour lequel la sensibilisation de la population à l'usage des NTIC est requise.

D'autre part, il semble que le Comité de pilotage de Chalon n'ait pas envisagé un instant d'importer également la structure de Syndicat Intercommunal à Vocation Unique dans laquelle les Inforoutes se sont constituées. En revanche, après quelques temps de maturation, l'agglomération chalonnaise s'est dotée d'une nouvelle SEM pour mettre en œuvre les téléprocédures administrations/entreprises.

Entre adoption directe et adaptation locale, qu'en est-il du cas de Nancy ? La relation est ici quelque peu plus immédiate et entière. En effet, la solution technique adoptée par la Communauté Urbaine du Grand Nancy est exactement celle mise en œuvre à Stockholm[4] : un réseau de fibres optiques non-activé qui utilise au maximum les ouvrages existants (tunnels, conduits

[3] Ce concept est abordé au chapitre 5.

[4] Pour un retour sur l'action menée à Stockholm, cf 3.4.1. du chapitre 6.

techniques,...) afin de minimiser les frais engendrés par le génie civil. Pourtant, l'adoption de cette « solution » n'a pas été immédiate et a suscité quelques débats. Vaut-il mieux procéder comme Stockholm et proposer aux opérateurs de la fibre noire (inactive) ou est-il préférable de procéder différemment et de proposer de la bande passante (c'est-à-dire de la capacité télécom) ? La question a donc été posée (ce qui témoigne d'une certaine prise de distance avec l'expérience importée) avant d'être tranchée en faveur de la stricte option suédoise.

La distinction est en revanche totale quant au statut de l'infrastructure. En effet, le réseau de Stockholm est la propriété d'une société municipale, AB Stokab, détenue à 91% par la Ville et à 9% par le Comté ; statut qui est totalement inenvisageable en France. Etant impliqué dans l'appareil Communautaire (la CUGN en est le maître d'ouvrage ; la SEM Câble de l'Est n'ayant que la maîtrise d'ouvrage déléguée), le réseau nancéen n'a par définition aucune vocation financière. Il est envisagé comme un investissement infrastructurel au même titre qu'une rocade périurbaine ou que l'installation d'une usine d'assainissement. Il s'agit d'une opération de développement territorial dont la vocation n'est sûrement pas de dégager des bénéfices ; ce qui est en revanche très envisageable à Stockholm.

- exemples ou modèles -

On entend en général par « exemple » une réalité (sociale, artistique, personnelle) dont il convient de s'inspirer pour sa propre démarche. Il s'agit ainsi de « prendre exemple ». L'exemple est un construit. C'est une désignation d'un fait (ou d'une personne) chargé d'intentions. Il doit en effet « servir » à guider une action dans une direction possible en en prenant certains aspects et en en laissant d'autres de l'image donnée. Le propre de l'exemple est ainsi de n'être qu'une possibilité de démarche parmi d'autres, qui n'a pas vocation à être intégralement reproduite. Ce n'est pas le cas du « modèle » dont le sens induit une conformité parfaite de la réalisation à l'original. Un modèle est un absolu, une autorité, une direction imposée.

Mais, exemple ou modèle, il s'agit avant tout d'une décision. Nulle situation, personne ou action n'est exemple ou modèle par essence. Elle est donnée comme telle dans un but d'action.

Ainsi, s'intéresser à une « expérience extérieure », qu'elle soit nationale ou internationale, résulte d'un phénomène volontaire et n'implique pas pour autant son importation automatique. Il existe une certaine marge de manœuvre pour la collectivité. Et si des éléments en sont reproduits, avec plus ou moins d'adaptation, les « exemples » ou « modèles » peuvent également être sollicités de façon à engager une réflexion locale. Le fait de recourir à des expériences extérieures, bien qu'apparemment simple, naturel ou même évident, cache un processus d'arbitrage/comparaison encore assez opaque que cette étude n'est pas parvenue à éclairer. Cette question aurait nécessité un dispositif d'enquête fort différent, faisant la place belle à l'observation participante et aurait impliqué de suivre la genèse d'un projet depuis sa prime origine et en temps réel.

La présence de compétences internes (qu'elle vienne des élus ou des cadres territoriaux) dans les collectivités pour qu'elles envisagent d'engager des actions dans le domaine des réseaux de télécoms s'avère être une condition majeure de la genèse. Ce résultat minimise singulièrement le poids que les opérateurs de télécoms peuvent avoir dans une pure « logique d'offre ». Cette démarche ne peut en effet connaître un certain succès que dans la mesure où elle trouve un lieu de résonance à la fois compétent et réputé comme tel au sein même de la collectivité. Une commune totalement inacculturée aux télécoms ne prendra probablement pas le risque de s'engager dans un quelconque projet même entièrement mené par un opérateur (réseau métropolitain filaire ou hertzien par exemple) et ce, même si elle n'agit pas directement elle-même.

La coexistence d'une volonté tenace et de réelles compétences internes apparaît comme étant une condition nécessaire à l'émergence de projets mais pas comme une condition suffisante. En effet, il s'agit de mettre en œuvre un véritable empilement de connaissances et de savoir-faire qui vont au-delà de la capacité à bâtir un projet concret. Il faut également convaincre l'exécutif local de se lancer dans ce projet.

1.2. Les conditions d'aboutissement

1.2.1. Porter le projet et lever les réticences

Envisagée dès la constitution des hypothèses comme une question centrale, la capacité de problématisation de la thématique des télécommunications à

l'échelle locale s'avère d'une importance capitale. Que peut-on dire, à partir de la lecture transverse des trois sites étudiés, des discours mobilisés ? Sur quels registres les télécommunications sont-elles traitées et projetées au niveau local ? Quelles sont les constantes en la matière ?

Quatre thèmes, regroupés deux à deux sous les bannières de la justification de l'action vis-à-vis des opérateurs de télécoms d'une part et de la justification de l'action en fonction de critères économiques d'autre part, constituent une sorte de « plus petit commun dénominateur » aux sites de Besançon, Chalon et Nancy. Ces quatre sujets traversent en effet l'ensemble des processus de problématisation étudiés.

- une justification de l'action par rapport aux opérateurs -

La question du positionnement et de la signification de l'action publique locale menée par une collectivité vis-à-vis des opérateurs de télécommunications est une constante ; à commencer d'ailleurs par le cas de l'opérateur historique. En effet, pour mener à bien leur action et lever les hésitations du corps politique local, les porteurs de projet ont tout d'abord du justifier leur volonté d'agir par eux-mêmes par rapport à France Telecom.

Ainsi, Besançon a du apporter la preuve que le projet Lumière n'est pas un projet à vocation contestataire mais la façon rationnelle de pallier les difficultés locales qui allaient résulter de la tentative infructueuse de renégociation des tarifs de location de liaisons louées à France Telecom[5]. Il a fallu démontrer qu'il ne s'agissait pas d'une attaque menée contre l'entreprise (encore publique à l'époque) mais d'une décision légitime de prendre une question locale en main.

Dans le cas de la CCCVB, le schéma est quelque peu différent puisqu'il ne s'agit pas d'une question d'infrastructure. Toutefois, le geste d'intégrer France Telecom dans le « Collège de membres associés » du Comité de pilotage[6] n'est pas anodin. Il s'agit une nouvelle fois de montrer que la collectivité n'agit pas dans le but de tourner le dos à l'opérateur historique mais de manière pragmatique.

[5] cf chapitre 6 (1.3.1.)

[6] cf chapitre 6 (2.2.1.)

Quant à la Communauté Urbaine du Grand Nancy, son processus de problématisation des télécommunications locales a rencontré la figure de France Telecom à plusieurs reprises. Tout d'abord, à l'instar de Besançon, il a été question de renégociation de tarifs (ceux du réseau StanNet après le désistement de l'Etat et du Conseil Régional)[7]. Puis, devant cette impasse, quand le projet de créer une infrastructure filaire propriétaire et de se lancer dans les traces innovantes de la Ville de Stockholm a émergé, il a été nécessaire au Grand Nancy de prouver qu'elle ne portait pas atteinte à l'opérateur historique. Le principal argumentaire des opposants à ce projet était en effet qu'il n'est pas tolérable qu'une collectivité engage des deniers publics dans la mise en œuvre d'une action qui entre dans un domaine concurrentiel. Une collectivité ne peut intervenir dans un domaine économique que dans la mesure où il y a carence de l'initiative privée. La CUGN s'est donc évertuée à montrer qu'il s'agissait bien de ce cas de figure. En soulignant cette distinction d'importance au sein même de la proposition de délibération du 20 décembre 1996, elle affirme que l'installation d'une infrastructure de fibres noires ne fait d'elle en aucune manière un opérateur de télécom. De plus, France Telecom, qui certes propose de la capacité télécom, n'offre pas le type de service susceptible de faire démarrer la concurrence localement (les fibres noires). Ces arguments tendent à prouver qu'il y a bien « carence de l'initiative privée » et que le projet n'est pas particulièrement orienté contre l'opérateur historique.

Même si elle prend une part importante dans le débat, la justification de l'action locale télécom vis-à-vis de France Telecom n'épuise pas la question du rapport aux opérateurs. En effet, il s'agit également pour les collectivités d'éclaircir le but de leur démarche vis-à-vis des opérateurs alternatifs.

Pour Besançon, créer un réseau métropolitain propriétaire se justifie par le fait que le recours à un opérateur alternatif s'avérait impossible devant l'absence de proposition, ou aurait nécessité une attente beaucoup plus longue avant de pouvoir bénéficier d'une infrastructure de qualité. De plus, la frontière délicate entre activité publique et activité privée concurrentielle est dans ce cas bien notifiée. En effet, Besançon (et ses partenaires) peuvent sans encombre développer un réseau au titre de la levée partielle du monopole au sein de Groupement Fermé d'Utilisateurs (GFU) par la LRT90. Ce paravent met la Ville à l'abri de toute tentative de critique à cet égard.

[7] *cf chapitre 6 (3.2.1.)*

L'agglomération chalonnaise justifie notamment ses projets d'action dans le domaine des téléprocédures comme étant le moyen d'attirer des opérateurs alternatifs sur la zone. Le pari ici proposé est de créer les besoins (et donc d'intéresser les opérateurs) en provoquant et soutenant les usages. Le positionnement du projet par rapport aux opérateurs privés de télécom est donc très nettement dessiné en direction de la facilitation de l'arrivée de la concurrence.

C'est la même idée qui sous-tend la démarche nancéenne et justifie son action. Bien que plus controversé, le contenu du projet de création du deuxième réseau métropolitain (le RMT2 destiné à innerver l'agglomération) va également dans le sens de la facilitation de l'arrivée concrète d'opérateurs alternatifs afin de stimuler leurs activités concurrentielles. Le positionnement est par ailleurs des plus clairs à leur égard puisque le traitement égal, transparent et non discriminatoire des opérateurs est immédiatement affirmé. L'établissement précoce des règles de « mise à disposition » des fibres en est une preuve formelle[8].

- une justification de l'action en termes économiques -

Le processus de problématisation des trois sites étudiés passe par une phase de justification de l'action en termes économiques. Elle comprend une argumentation double sur le plan financier et sur celui du développement économique.

Le (relatif) faible coût de la réalisation du projet télécom est évoqué comme une marque supplémentaire de l'intérêt de la démarche par Besançon. Il est doublé de la certitude d'un très rapide retour sur investissement. En effet, la Ville estime pouvoir le rentabiliser en moins de deux ans et réaliser ensuite de très substantielles économies de communications locales[9] (puisque les communications seront elles-mêmes gratuites et que la collectivité n'aura plus que les frais de fonctionnement du réseau à assumer).

L'argument financier est également mobilisé par le Grand Nancy, mais cette fois, il est orienté dans une logique plus patrimoniale. Devant la suppression prochaine des subventions de l'Etat et de la Région pour le réseau local de

[8] cf chapitre 6 (3.2.2.)

[9] cf chapitre 6 (1.3.1.)

Renater et face à la sollicitation légitime de l'Université, la Communauté Urbaine est conduite à ne pas se soustraire à une importante participation financière pour le maintien du réseau. Mais quitte à investir dans une infrastructure, elle envisage sous un meilleur angle d'en devenir propriétaire.

Quant à la Communauté de Communes de Chalon-Val-de-Bourgogne, elle use de l'argument financier non pas comme d'un argument central et décisif à la décision de mise en œuvre mais plutôt comme d'un moyen supplémentaire et éminemment pragmatique de justification. Le lancement des téléprocédures inter-administratives se substitue en effet à l'avènement de nouvelles dépenses : nous sommes alors à quelques mois seulement de l'arrêt de la « franchise postale » dont les collectivités bénéficiaient pour l'envoi de leurs délibérations en Préfecture. L'expérimentation « zéro papier » prolonge donc de fait la « gratuité » des transmissions (ou leur bien moindre coût tout du moins).

L'argument du développement économique fait également l'unanimité au sein de nos collectivités. Ainsi, Besançon justifie la création du réseau Lumière d'une part par la rationalisation et l'optimisation de l'utilisation de l'argent public (mise en commun de fonds documentaires et logiciels, meilleure coordination des services) et, d'autre part, par le potentiel d'excellence ainsi créé sur le site. Avec ce réseau, Besançon devient une ville qui pourra offrir des services de pointe originaux à ces habitants (quand le droit aura toutefois rattrapé l'évolution sociétale et permettra par exemple que les bisontins exerçant des professions libérales puissent se connecter via le réseau câblé de la ville aux bases de données municipales -cadastres, POS, action sociale,...- ou hospitalières -pour transmettre des résultats médicaux ou de l'imagerie de l'hôpital aux médecins de ville-).

A Chalon, c'est la perspective d'entrer dans « la société de l'information » qui prédomine. L'évolution favorable vers un accès de toute l'agglomération au cœur de l'économie tertiaire (l'économie immatérielle) est mise en point de mire. La multiplication et la systématisation des usages des NTIC pour les téléprocédures est montré comme un gage de réussite économique. L'arrivée d'opérateurs privés est la condition nécessaire à cette évolution d'activité locale. Le lancement d'une politique de favorisation de l'émergence de forts usages de télécommunications est, à ce titre, totalement justifié.

Pour le Grand Nancy, la question du développement économique local est également présente aux premiers plans de l'argumentaire. La création des deux volets du réseau constitue un affichage fort tant en direction du public des universités (étudiants, enseignants et chercheurs) qu'en direction des entreprises (déjà présentes dans l'agglomération ou susceptibles de venir s'y installer). La Communauté urbaine considère en effet le réseau métropolitain comme un véritable outil de marketing territorial. Un accès Renater performant doublé d'une potentialité d'accès aux réseaux hauts débits sont autant d'éléments qui constituent un sérieux atout pour l'avenir de la région nancéenne. C'est sur cet affichage que se justifie le lancement de la collectivité dans la création d'une infrastructure de télécommunications.

1.2.2. L'importance d'un cadre extra-local

La genèse d'une action locale télécom n'a rien de totalement endogène ou de particulièrement autarcique. L'intervention d'une collectivité locale dans un domaine nouveau a manifestement besoin d'une sorte de « caution morale » qu'elle cherche « à l'extérieur ». En matière de télécommunications, il s'agit d'un nouvel espace de décision en construction (Barré-Vinchon, 2001) qui recherche la légitimation en alliant la preuve par l'exemple et l'inscription de la démarche dans un cadre institutionnel stabilisé et reconnu.

- la légitimation par l'exemple -

Comme nous l'avons vu précédemment, le recours aux expériences « extérieures » est un atout cognitif pour les collectivités candidates à l'action télécom : il permet de multiplier les connaissances et de faciliter l'invention de la « solution locale » à instituer. Mais l'intérêt de connaître l'existence de ces actions extra-locales (qu'elles soient nationales ou internationales) ne se limite pas à cet aspect. Il s'agit également, en apportant la preuve de la présence « d'exemples à succès » de collectivités impliquées dans des projets de télécommunications, d'amorcer le recul du scepticisme. La justification d'un projet local par l'exemple tient une part déterminante dans la décision locale d'une implication similaire. Cela revient un peu à amener l'assurance d'une possibilité de réussite.

L'entreprise chalonnaise s'est largement appuyée sur le contenu du volet « téléprocédures » des activités du SIVU des Inforoutes de l'Ardèche et les

compétences ainsi transférées mais s'est également trouvée renforcée par l'existence même de cette action. En effet, le caractère dérogatoire de cette première initiative a ouvert la voie et a rendu possible aux yeux des membres du Comité de pilotage de la CCCVB la poursuite de l'expérimentation dans le sens non seulement des téléprocédures inter-administratives mais aussi administrations-entreprises et administrations-habitants.

Les porteurs de projets de la Communauté Urbaine du Grand Nancy ont quant à eux largement eu recours à cette tactique en énonçant la réalisation de la Ville et du Comté de Stockholm. A grand renfort de prestations du bureau d'études Le Comptoir des Signaux[10], ils ont montré que l'agglomération nancéenne serait parfaitement dans son rôle si, à l'instar de la capitale suédoise, elle engageait une opération de création d'infrastructure sur le territoire où elle exerce sa compétence économique. En l'absence de cette référence explicite, il n'est bien sûr pas certain que le projet aurait échoué, mais il est fort à parier qu'il aurait connu beaucoup plus d'obstacles (encore).

Une autre illustration, extérieure aux cas directement étudiés, vient renforcer ce principe. La démarche en cours en Picardie, principalement autour des réalisations d'Amiens[11], affirme prendre exemple sur la dynamique imprimée dans la province du New Brunswick au Canada dont les axes majeurs sont depuis 1993 la valorisation des infrastructures télécom, le développement de l'usage des NTIC comme aide au développement économique et comme moyen d'améliorer le service à la population. Ainsi, au-delà d'une politique de soutien des usages des NTIC dans le domaine de l'éducation et des relations administratives, l'ADNTIC (Agence pour le Développement des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication en Picardie) oriente son action sur une problématique d'infrastructures. Elle contribue en effet à la réalisation de « SAXO » (Somme AXe Optique – infrastructure de fibres noires dans le lit du Canal de la Somme), de « PhiléasNet » (système de boucles locales de l'agglomération d'Amiens) et de « SaintQuentin.com » (qui comporte entre autre la création d'un réseau métropolitain raccordé à SAXO). La question de la création d'infrastructures performantes de télécom est ici au cœur du projet. Il

[10] cf chapitre 6 (3.3.2.)

[11] Ces informations proviennent de l'enquête réalisée par Charles Pottier, Ingénieur géomètre ESGT, dans le cadre du Master « Aménagement et Maîtrise d'Ouvrage Urbaine » de l'ENPC - cours « Aménagement et Réseaux de Communication » dispensé par Jean-Marc Offner, mars 1999.

est intéressant de souligner que la démarche picarde se réclame d'une expérience canadienne qui, elle, ne s'intéresse aux réseaux que dans le but de valoriser l'existant. Ce petit décalage cependant n'a aucune conséquence fâcheuse et la « relation » au projet du New Brunswick reste un atout pour la Picardie.

- la légitimation par l'inscription dans un cadre reconnu -

Au-delà du rôle que jouent les exemples, l'espace de décision des collectivités qui souhaitent engager une action locale télécom est également constitué de références au contexte général. Pour être en mesure de se lancer dans l'action, le local a besoin d'être lié au global.

Le lancement d'actions publiques locales liées aux télécommunications est en premier lieu une décision locale. Elle se prend en fonction des dispositions, des capacités et des problématiques qui intéressent avant tout une collectivité donnée. Pourtant, dans la phase d'élaboration et de maturation du projet, d'autres niveaux territoriaux ou institutionnels peuvent être impliqués ou sollicités et élargir les contours de l'espace de décision.

A Besançon, l'engagement de la ville s'est réalisé en deux phases principales pour la construction du réseau métropolitain partagé[12]. Le lancement de l'anneau du centre-ville n'a pas été des plus difficiles. Celui de l'anneau périphérique l'a été davantage, les élus n'étant pas tous définitivement convaincus de l'intérêt d'engager de nouveaux frais dans la poursuite d'une infrastructure dont ils ne percevaient pas nécessairement toute la portée. La décision de mettre en œuvre ce second anneau optique a en fait très largement bénéficié du lancement de l'appel à propositions du gouvernement et de l'ANVAR. La construction du réseau Lumière, initiative impulsée et pilotée par les services techniques informatique-télécoms, a pris une toute autre dimension auprès des élus locaux qui ont vu ce projet s'inscrire totalement dans le contexte des « autoroutes de l'informations ».

La situation est un peu similaire dans l'agglomération chalonnaise où les projets développés ont trouvé un appui considérable aux yeux des membres de la Communauté de communes du fait d'un appui extérieur. En effet, les actions

[12] cf chapitre 6 (1.2.1.).

envisagées ont retenu l'attention de différentes instances[13] et ont bénéficié de financements européens (FEDER pour le site web), nationaux (Ministère du travail et de l'emploi pour la « mise à niveau » des équipements informatiques municipaux), et de la participation active du corps préfectoral. Ces marques de soutien (financier notamment mais pas exclusivement) sont autant de manifestations d'adhésion et d'approbation des actions particulières et souvent isolées menées localement. Elles aident à la décision première et renforcent le dispositif local dans un temps plus long.

A l'inverse, l'initiative du Grand Nancy ne s'est pas vue portée par un faisceau de déclarations de soutien sans faille. Elle a même du supporter certains courants contraires que les collectivités qui poursuivent elles aussi dans cette direction n'ont plus à subir actuellement.

L'intervention d'une collectivité locale dans un nouveau domaine peut donc nécessiter l'intervention d'une certaine « caution morale ». Une implication dans les télécoms n'a encore rien à voir avec un engagement local dans la gestion de l'eau ou de l'assainissement, dans une politique d'action culturelle ou dans un projet en direction des populations défavorisées. La sphère des télécoms est ouverte depuis trop peu de temps pour qu'une implication locale dans ce domaine soit immédiatement considérée comme normale ou allant de soit.

Parmi les différents ingrédients nécessaires à l'aboutissement d'une action publique locale dans les télécoms, l'existence de compétences particulières et internes à la collectivité est indispensable. C'est la figure d'une sorte de « monsieur télécom ». Personnalité ou service *ad hoc*, l'existence d'un porteur initial de projet télécoms affiché comme tel est un facilitateur. Il est le garant d'une certaine capacité à problématiser. Il peut également tenir un rôle d'importance dans la captation et la réutilisation du cadre discursif extérieur sur lequel le projet peut s'appuyer. De plus, on constate que le statut de l'exemple intéresse tant la question de la connaissance (recherche effective d'informations) que celle de la légitimation (recherche d'une caution extérieure).

[13] cf chapitre 6 (2.4.1.)

Les grandes constantes de la genèse d'une action publique locale de télécommunications, qu'elles conditionnent l'émergence ou l'aboutissement du projet, s'articulent autour de deux principaux pôles. Ainsi, les questions de la disponibilité locale de connaissances télécoms et de la capacité à justifier l'action engagée sont obligatoires. On voit donc se mêler dans le processus de genèse des facteurs purement endogènes (compétences locales, situation géographique déterminante...) et d'autres purement exogènes (évolution de discours et de tendances, opportunités de financement, importation d'expériences...).

2. ANALYSE DES CONDITIONS DE MULTIPLICATION DES INITIATIVES

Comment passer du stade de l'expérimentation d'actions télécoms, menée isolément par quelques collectivités volontaires et autonomes, au stade de la généralisation des pratiques ? C'est la question que pose le député d'Attilio dans son rapport au Premier ministre sur le développement des NTIC dans les collectivités locales (juillet 1998). En fin de volume, il propose « quatre mesures principales nécessaires à la généralisation » (p. 119) :

- assurer l'égalité de tous par l'établissement de schémas de service pour le développement des NTIC[14],
- engager un débat parlementaire sur l'implication des collectivités locales en matière d'infrastructures de télécommunication,
- organiser la synergie des moyens financiers disponibles pour accélérer le développement et la répartition sur l'ensemble du territoire de l'utilisation des NTIC, et
- renforcer les moyens de conseil, d'information et d'incitation mis à disposition des collectivités locales.

Ces propositions entrent en résonance avec ce que nous apprend l'analyse menée en première partie de ce chapitre, à savoir que les points les plus

[14] Cette proposition est un plaidoyer pour l'introduction de schémas de services NTIC au sein de la loi sur l'aménagement du territoire alors en préparation. Un Schéma de Services Collectifs NTIC sera effectivement incorporé à la loi Voynet de juin 99. Nous y reviendrons.

importants du processus de genèse d'une action publique locale de télécommunications sont la disponibilité de connaissances télécoms (proche de la quatrième proposition) et la capacité à justifier l'action envisagée au regard de l'environnement économique et juridique (liée à la deuxième proposition). A la lumière de ces éléments et de nos propres résultats, il nous semble opportun de centrer l'analyse des conditions de multiplication des initiatives locales de télécoms sur ces deux principaux domaines.

Notre analyse se doit ainsi de porter sur l'évaluation des conditions offertes aux collectivités : niveau d'accessibilité des connaissances (dont visibilité des expériences) et niveau de stabilisation des règles et des opportunités. Il s'agit donc ici de dresser un double bilan de la situation actuelle, au tournant de l'an 2000 et de poser la question suivante : les conditions existantes sont-elles favorables à une multiplication des initiatives ?

2.1. Bilan des conditions d'accès à la connaissance

Imaginons une commune intéressée par la problématique réseau. De quels dispositifs ou sources d'information peut-elle se saisir ?

2.1.1. Approche des composantes de la connaissance

- une réalité à trois niveaux -

Parler de « connaissance », c'est employer un terme éminemment générique susceptible de recouvrir des situations multiples. Il apparaît qu'il n'est pas question du même type de connaissances dans la presse, dans les publications des organismes professionnels spécialisés et dans les recommandations des bureaux d'études patentés. Pourtant, chacune à leur niveau, ces trois formes d'expression et de diffusion de la connaissance constituent le terreau sur lequel les initiatives locales vont pousser.

Le premier niveau est celui de la presse écrite. Les projets menés par les collectivités locales, tant d'infrastructures que de services, ont en effet été relayés par voie de presse (grand public, spécialisée télécom ou spécialisée management local). Il a donc été « porté à la connaissance » des collectivités non (encore) engagées dans les télécommunications qu'il existait des exemples d'actions menées dans ce nouveau domaine. De façon beaucoup plus marquée

qu'il y a seulement trois ou quatre ans, l'action locale liée aux télécommunications fait donc, visiblement, partie de l'univers des pratiques possibles ; ce qui constitue en soit un premier niveau de connaissance.

Le rôle joué par les organismes tels que l'ART (Autorité de Régulation des Télécommunications), l'OTV (Observatoire des Télécommunications dans la Ville) ou la Mission ECOTER (Mission d'Etude et de COnseil pour le développement des TEchnologies de Réseaux) constitue un deuxième niveau de création de connaissances. Il s'agit en effet ici de groupements spécialisés dans les télécommunications, voire dans l'interaction des télécoms et des territoires et qui font autorité en la matière. Les informations qu'ils diffusent sont donc de toute première importance pour les collectivités étant donnée leur dimension résolument tournée vers l'action (aspects juridiques, économiques, usages et expériences...). Lorsqu'une collectivité locale chemine sur le sentier de l'élaboration d'un projet lié aux télécommunications, ce type d'informations lui est précieux.

Pourtant, lorsque la décision est prise d'engager une action dans ce domaine, il devient nécessaire de recourir à un niveau de connaissance supplémentaire afin de préciser les modalités concrètes et définitives de la mise en œuvre. Le troisième niveau de connaissance, le plus proche de l'aboutissement de l'action, n'est autre que celui des bureaux d'étude et de conseil. Qu'ils soient sollicités au véritable titre de la préparation d'un projet ou pour le justifier (en interne ou en externe), ces organismes constituent en quelque sorte le troisième étage du dispositif d'acquisition des connaissances nécessaires au lancement d'une initiative publique locale liée aux réseaux de télécommunications.

- l'importance du maillon intermédiaire -

Le maillon des structures intermédiaires revêt une importance capitale dans le dispositif d'accès à la connaissance des collectivités locales. En effet, il représente la première véritable étape vers la décision d'action, déjà au-delà de la simple information générale de la presse écrite à la portée de tous mais encore en-deça de la démarche d'entreprendre une étude de faisabilité ou la mise sur pied d'un projet avec un bureau d'étude. Le rôle qu'il peut jouer est directement lié à la structuration des conditions de multiplication des initiatives particulières au-delà des seules collectivités pionnières. En relayant les exemples (ou les modèles) d'action de certaines collectivités, en diffusant une information claire, précise et exhaustive sur le thème des télécoms et des collectivités, ces organismes

peuvent aider une commune à se positionner dans le contexte, plus précisemment que sur la seule base d'articles de presse, et à engager quelque dialogue propice à une prise de décision.

Parmi les différents organismes présents dans cet espace intermédiaire, notre attention s'est portée sur sept entités particulièrement présentes dans les projets des collectivités, émanant soit de l'échelon national (ART, CERTU), soit du monde des associations d'élus locaux (Multimédiaville, OTV), soit du monde des opérateurs (Marianne Village, Mission ECOTER, Ternova). Il s'agit ici d'en exposer la teneur et d'explorer les informations disponibles quant à la mise en œuvre d'une action « réseau ». Toutefois, une attention particulière sera portée à la présence d'informations concernant le volet de la création d'infrastructures de télécommunications ; thématique paraissant la plus délicate à mettre en œuvre et surtout la plus politiquement difficile à justifier.

2.1.2. La relative faiblesse du maillon des structures intermédiaires

- des organismes d'échelon national -

Dans sa mission de régulateur, l'Autorité de Régulation des Télécommunications (ART) se livre à une activité de diffusion d'informations propres à intéresser les collectivités locales avides de connaissances sur l'évolution du milieu des télécommunications. Son mode de communication central est son site web[15] assorti d'un système de bulletins électroniques d'information sur abonnement signalant par liste de diffusion les derniers changements du site ou les dernières informations mises en ligne (dossiers thématiques, communiqués de presse d'avis ou de décisions). Par ailleurs, les membres du Collège de l'ART font de nombreuses communications sur le positionnement de l'institution et sa ligne de conduite lors des manifestations professionnelles (télécoms ou collectivités locales). Mais revenons sur son site web.

Organisé autour de huit rubriques majeures (présentation de l'ART, textes de référence, l'actualité, les grands dossiers, télécoms mode d'emploi, publications, les observatoires -des mobiles et des marchés- et le guichet interactif), ce site n'est pas spécifiquement destiné aux acteurs locaux. Les centres d'intérêt

[15] http://www.art-telecom.fr

spécifiques des collectivités sont à rechercher sur l'ensemble de ces pages. Que peuvent-elles y trouver ?

Dans la rubrique « textes de références », un acteur local peut se référer aux textes de loi et décrets ayant une incidence directe sur le fonctionnement de sa collectivité (loi du 26 juillet 1996, décret du 30 mai 97,...) parmi tout l'arsenal juridique et réglementaire de mise en œuvre de la concurrence (historique des demandes d'autorisation des opérateurs, décisions d'autorisation, contentieux...). Il a également accès, dans la rubrique « grands dossiers », à une série de pages spécifiques intitulées « les collectivités locales et les infrastructures de télécommunications »[16]. Ce dossier s'intéresse principalement au rôle des collectivités territoriales et aborde successivement les thèmes des collectivités « utilisatrices de services de télécoms » (passation de marchés publics, modalités d'établissement d'un réseau indépendant et concept de Groupe Fermé d'Utilisateur), des collectivités « gestionnaires du domaine public » (accès au domaine public et droits de passage, collectivités et réseaux câblés) et des collectivités « aménageur du territoire » (déploiement et mise à disposition de fibres noires, recensement des besoins, collectivités territoriales comme prescripteur), avant de clore par un renvoi sur les discours, textes de référence et bases de données de l'ART.

La question des réseaux indépendants est traitée en un paragraphe tandis qu'une discussion peu opérationnelle de près d'une page porte sur la notion de GFU (mono-GFU, multi-GFU, ...) : il y est spécifié que l'ART a précisé le contenu de cette notion en mai 1998[17]. Le chapitre se clôt sur un accès en ligne aux formulaires de demande d'autorisations de création de réseaux indépendants. En fin de dossier, on trouve également un accès à une base de données de l'ART portant sur « les collectivités territoriales titulaires d'une licence de réseau indépendant filaire ». En réalité, elle traite également des réseaux hertziens. Elle est cependant rigoureusement inexploitable : il s'agit d'une page présentant la carte de France découpée par départements et sur laquelle l'utilisateur doit cliquer pour accéder à une fiche récapitulative des réseaux existants (par département)[18]. Il n'existe aucun document de synthèse informant sur le nombre total de ces réseaux, sur la progression de leur création (nombre de

[16] Ce dossier de 6 pages figure en Annexes.

[17] Soit 8 ans après son avènement dans la LRT90.

[18] La page d'accueil de cette base de donnée figure en Annexes.

créations par an), ou encore sur leur localisation. De plus, en interrogeant la base sur le département du Doubs, on ne trouve trace que du réseau de Pontarlier et du Conseil Régional de France Comté. Où donc est passé le reste du réseau Lumière ? Une hypothèse d'explication serait que la base ne comporte que les autorisations de réseaux indépendants délivrées par l'ART. Les deux premiers anneaux de Lumière ayant été autorisés en 1994 et 1996 par la DGT, cela expliquerait leur absence... Mais pourquoi le réseau filaire de la Ville de Caen -autorisé également en 1996 donc par la DGT- ou celui de la Communauté urbaine du Mans -de décembre 1995- font-ils partie de la base ? Qu'il s'agisse d'un défaut d'actualisation[19] ou de subtilités juridiques, le résultat proposé n'est guère propice à une utilisation efficace par les collectivités locales intéressées.

Quant à la question sensible de la réalisation de réseaux de fibres noires, elle est traitée de façon théorique, renvoyant le lecteur aux différents textes de lois, et ne faisant jamais écho aux projets en cours de réalisations (que se soit celui de Nancy, du Grand Toulouse, de Castres-Mazamet ou du Sipperec) tant de l'angle du contenu de ces initiatives que de l'actualité juridique en la matière. Les informations contenues dans ce dossier ne sont donc pas propres à aiguiller efficacement la réflexion d'une collectivité locale à cet égard.

L'Association des Ingénieurs des Villes de France (AIVF) s'est associée au Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU) pour mettre à disposition des acteurs locaux les informations nécessaires à l'appréhension du nouveau rôle des collectivités locales en matière de télécommunications. Ce partenariat se concrétise par la réalisation de pages communes dédiées à cette thématique sur le site web du CERTU[20]. Les rubriques présentées (textes de référence ; textes non législatifs ; dossiers de presse ; actualités-analyses IVF ; dossiers- références IVF ; liste publique de diffusion ; Contacts IVF et CERTU ; veille technologique ; contacts et annuaire), sont libres d'accès à une exception près. En effet, l'item « actualités, analyses IVF » n'est accessible que sur inscription et mot de passe,

[19] Lors de notre dernière consultation (le 25/02/01), cette page affichait la date de dernière mise à jour au 15 avril 2000.

[20] http://www.certu.fr/sitcert/telecom/sammyw/pageac.htm

et finalement réservée aux seuls membres de collectivités territoriales[21]. Cette rubrique, dite « confidentielle, liste de diffusion privée, partage de points de vue » nous reste donc obscure mais laisse présager d'un partage de l'information efficace et de débats aigus.

Toutefois, le reste de ce site est prometteur et présente l'intérêt dans sa rubrique « veille technologique »[22] d'aborder concrètement la question de la mise en œuvre d'un réseau métropolitain. Il met ainsi à disposition les informations dispensées dans un article paru dans la revue Génie Urbain en 1998 (sans plus de précision d'auteur ou de références explicites). L'auteur débute son introduction en précisant d'emblée que, s'agissant d'un secteur en pleine recomposition, il convient de rester prudent et prospectif. Après avoir rappelé la définition même de ce type d'équipement (ici : « réseau dorsal indépendant, accessible à un groupe fermé d'utilisateurs, de couverture locale, créé et exploité par un opérateur ou une collectivité publique, qui assure sur des infrastructures principales, offrant un débit élevé, des services de télécommunications ») et son inscription juridique, l'article se poursuit sur l'énoncé des principaux enjeux d'une telle réalisation.

De fortes présomptions de confusion entre réseau métropolitain indépendant, réseau de fourreaux vides et réseau de fibres noires plannent dès lors sur l'ensemble du texte. A la question « pourquoi opter pour la création d'un réseau métropolitain ? », il est répondu que, outre les enjeux immédiatement économiques (réduction de la facture télécoms), à plus long terme et selon des objectifs d'aménagement du territoire, « le réseau pourra contribuer à une couverture en infrastructure locale équitable (accès partout, à tous, à des coûts supportables) et donc compenser les disparités que risquent d'installer des logiques d'opérateurs en facilitant une offre concurrente par la mise à disposition de fourreau ou de fibres non activées. Il participera au développement économique local et permettra de différencier son territoire en offrant de la connectivité aux entreprises ». Au delà de la confusion entre aménagement du territoire (logique centrale) et développement local (logique locale) et d'une vision concurrentielle des pratiques de proposition de fourreau ou de fibre inactivée (qui sont plutôt orientées vers une co-production ou du

[21] La demande d'accès que nous avons formulée a été irrémédiablement écartée sur ce motif, malgré l'appui d'un membre de l'AIVF.

[22] http://www.certu.fr/sitcert/telecom/sammyw/cadres/ptexref.htm

moins une coopération avec les opérateurs), ce développement ne concerne en rien l'établissement d'un réseau métropolitain indépendant. Cet amalgame est dommageable et il est à déplorer que ce type d'informations soit ainsi relayé sur un site destiné à diffuser des données complètes et simplifiées auprès des collectivités locales.

L'article se poursuit sur un calcul des coûts de la réalisation d'un réseau privé pour une ville de 50 000 habitants, déclinant les fourchettes de coûts fixes (montage de l'opération, étude d'opportunité et de faisabilité, rédaction des dossiers d'appel d'offres) et les fourchettes de coûts variables (génie civil, équipements passifs et équipements actifs) qui dépendent de la taille et de l'architecture du réseau (prix au mètre linéaire et à l'unité de matériel). Ce point se conclue sur le fait que, d'après les exemples de réalisations, le retour sur investissement se situe entre 3 et 5 ans. Malgré la prudence requise (induite par les réticences issues de la lecture des paragraphes précédents de l'article), ce type d'approche, encore peu commune, constitue un réel intérêt pour les collectivités intéressées par un réseau métropolitain.

- des associations d'élus locaux -

Le changement de statut de l'Observatoire des Télécommunications dans la Ville (OTV), d'une émanation plus ou moins directe de France Telecom à une Association d'élus locaux, et ses quelques 10 années de services font de cet organisme un atout d'importance pour les collectivités locales désireuses d'obtenir suffisamment de matière pour l'action. Cela est visible dans l'évolution de son site web. Organisé autour de trois pôles majeurs, « s'informer pour comprendre », « réfléchir pour agir » et « partager pour réussir », le site offre de sérieuses opportunités d'apprentissage à destination essentielle des collectivités locales.

Ainsi, dans la rubrique « s'informer », le lecteur peut facilement prendre connaissance des principaux sujets traités dans le Journal de l'Observatoire (quatre numéros thématiques par an depuis 1991), en commander des numéros en ligne, accéder au sommaire détaillé et aux articles ou télécharger l'intégralité des numéros récents. Il peut également accéder au catalogue des publications, consulter un résumé et le sommaire de chaque ouvrage et le commander en ligne. Toutefois, s'il cherche des renseignements sur une problématique plus axée sur les infrastructures et les réseaux, ces deux premières sources d'information le laisseront probablement un peu sur sa faim. Pourtant, la

dimension « réseaux » existe au sein du site mais n'est pas des plus faciles à repérer. En fait, elle est absente là où on l'attend et se tient là où on ne l'attend pas.

Ces informations sont en effet attendues dans la sous-rubrique « Bases d'expériences » de « Partager pour réussir ». Il n'en est rien. Il n'y a en l'espèce aucune entrée « infrastructures de réseaux ». La rubrique est principalement axée sur les applications multimédia. Les expériences en question sont classées autour de six « thèmes » (Rural et petites collectivités ; espaces publics multimédia ; modernisation des administrations ; extension des services publics ; appropriation sociale et associative ; citoyenneté et démocratie locale) et sont présentées par fiches analytiques[23]. La différenciation de l'espace rural est d'ailleurs surprenante : il semble établi comme un « thème » à part entière. Si l'on en croit les terrains étudiés dans cette recherche, et notamment le « transfert d'expérience » entre le SIVU des Inforoutes de l'Ardèche (classé « rural » avec ses quelques 60 000 habitants) et la Communauté de Communes de Chalon Val-de-Bourgogne (qui en compte près de 94 000), cette distinction n'a pas lieu d'être.

Il est toutefois possible d'accéder à des fiches projets « réseaux métropolitains » par le biais de la sous-rubrique « Dossiers » de « S'informer pour comprendre ». Ainsi, parmi des thématiques aussi diverses que « le dégroupage de la boucle locale », « Municipales 2001-villes moyenne et grandes villes » ou « les espaces publics multimédia », on accède à d'autres dossiers tels que « TIC et collectivités locales en Ile-de-France », « TIC et collectivités locales en Alsace » ou « TIC et collectivités locales en Languedoc Roussillon ». Au total, quelques six dossiers régionaux sont ainsi disponibles[24] et renseignent des actions en cours ou en projet localement. Une fois passé le barrage d'un filtre qui sépare obscurément les actions en quatre catégories distinctes (entreprises, vie des cités, enseignement et développement territorial), on accède à des fiches projets détaillées. L'initiative engagée par la Ville de Prades (Languedoc Roussillon) de créer un réseau mixte câble/MMDS est ainsi présentée, avec force données de

[23] On note la présence d'un sous-thème « facteurs de succès et freins à la mise en œuvre » qui témoigne de la volonté utilitaire de la démarche.

[24] Dossiers régionaux par ordre d'apparition chronologique : Poitou Charente ; Nord Pas de Calais ; Languedoc Roussillon ; Pays de la Loire ; Alsace ; Ile-de-France depuis http://www.telecomville.org/obs/inf700.html

contexte institutionnel, de partenariat, de chiffrage de l'opération et de contacts[25].

Après un parcours sinueux, une collectivité qui cherche des exemples d'actions réseaux en cours peut utilement se saisir de ces informations. Les fiches projets proposées sont à la fois suffisamment claires et complètes qu'elles peuvent véritablement servir de base à une collectivité pour aller plus avant dans son propre projet à un bémol près : ces fiches ne sont pas datées, il est donc difficile de juger de leur actualisation.

Autre émanation du monde associatif, l'association Multimédiaville (initialement Médiaville) a été créée en 1985 à l'initiative de l'Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF). Elle a pour vocation « d'apporter aux praticiens locaux -élus et proches collaborateurs- l'information indispensable à la prise de décision dans le domaine des nouvelles technologies de l'information »[26]. Elle organise annuellement une manifestation qui porte son nom « Multimédiaville » et qui s'envisage comme le rendez-vous des collectivités locales et de la société de l'information. Par ailleurs, elle organise différents séminaires thématiques au sein desquels les collectivités tiennent une grande part. Ces rencontres constituent un lieu important de la diffusion des expérimentations et actions locales menées dans le domaine des télécoms et du multimédia. Les réalisations à dominantes « infrastructures » sont donc intégrées dans l'ensemble des actions plus généralement NTIC.

Les dirigeants de l'association sont partie prenante de l'avancée des débats sur l'accessibilité des réseaux et affirment notamment que « les réseaux hauts débits deviennent un véritable outil d'aménagement du territoire et de développement local »[27]. C'est dans cette optique qu'elle réalise régulièrement des enquêtes nationales sur ces questions. La dernière en date, « Multimédia et télécommunications : les initiatives des villes », parue en juin 2000, fait le bilan de l'environnement, des stratégies, des intentions et des réalisations des

[25] La fiche de ce projet est présentée en Annexes à titre d'exemple.

[26] Citation issue de la présentation de l'Association sur son site web : http://www.grandesvilles.org/dossiers/dossiers_ntic.htm

[27] Extrait de la lettre de présentation du séminaire « internet à grande vitesse, que font les collectivités ? » du 18 avril 2000 par Christian Lalu, délégué général.

collectivités auprès d'un échantillon de 218 villes de plus du 10 000 habitants[28]. Dans les données concernant la problématique « réseau », l'enquête apprend que 8% des villes envisagent la construction d'un réseau inactivé à louer aux opérateurs, ce qui représente donc une petite vingtaine de projets en puissance. Les intentions sont les plus nombreuses dans la tranche des villes de plus de 30 à 50 000 000 habitants et de plus de 100 000 habitants (3% d'intentions pour les villes de 10 à 30 000 habitants contre 17% pour les villes de 30 à 50 000 habitants, 13% pour les villes de 50 à 100 000 habitants et 18% pour les villes de plus de 100 000 habitants).

Pour une collectivité qui souhaite s'engager dans ce type d'action locale, cette enquête n'apportera que peu d'éléments opératoires, au-delà du fait de savoir qu'elle n'est pas la seule à vouloir le faire. On note au passage que le questionnaire interroge également les villes sur leur intention de devenir opérateur de télécoms ; ce qui n'a *a priori* aucun sens puisqu'après une longue période de flou l'ART a finalement conclu sur le fait qu'elles ne le pouvaient pas. La réponse à cette question est encore plus étonnante : 7% des villes envisageraient ainsi de devenir opérateur de réseau (5% des villes de 10 à 30 000 habitants ; 10% des villes de 30 à 50 000 habitants ; 9% des villes de 50 à 100 000 habitants et 9% des villes de plus de 100 000 habitants), 41% d'entre elles ne se prononcent pas tandis que seules 52% y renoncent. Ces chiffres, présents sous forme de tableau, ne font l'objet d'aucun commentaire quelle que soit la strate considérée, laissant ainsi persister le doute sur la possibilité de cette démarche. Destinées largement au public des collectivités locales, ce type d'informations n'est guère sujette à éclairer leur route.

- des opérateurs -

« Marianne Village, le web des acteurs locaux »[29] est un site-portail destiné à ouvrir le monde d'internet aux collectivités locales et est *a priori* bien placé pour aborder la question de l'intervention des villes dans les réseaux de télécommunications. Parmi les différentes rubriques offertes, dont l'interrogation d'experts sur des sujets divers dont les « nouvelles technologies

[28] Au sommaire : chapitre1 : TIC, les villes en mouvement ; chapitre 2 : les français et internet ; chapitre 3 : la dynamique économique de l'innovation ; chapitre 4 : qu'est-ce qu'une start-up ? ; chapitre 5 : la politique publique en matière d'internet ; chapitre 6 : haut débit et collectivités locales ; chapitre 7 : le renouveau des télévisions locales ; chapitre 8 : l'internet nouvelle génération.

[29] http://www.marianne-village.fr

Internet » font partie, le site propose une interrogation en ligne de ses propres bases de données. Les requêtes portant sur les réseaux métropolitains, les réseaux de télécommunications, ou les réseaux de fibres noires restent lettres mortes.

Ce site a surtout le mérite d'aiguiller plus ou moins finement sur des extraits de pages des différentes instances télécoms telles que l'ART, le Ministère de l'Economie et le Secrétariat d'Etat aux télécoms... Il s'agit bien là d'un site portail.

La Mission d'Etude et de COnseil pour le développement des TEchnologies de Réseaux, dite « ECOTER »[30], quant à elle, est structurée autour de deux collèges « entreprises » et « collectivités locales ». Ses objectifs prioritaires sont d'une part la constitution d'un club d'utilisateurs regroupant les collectivités locales « les plus avancées dans l'usage des technologies de l'information » et les principales entreprises fournisseurs d'équipements, de matériels et de services et, d'autre part, l'information des maîtres d'ouvrages susceptibles d'être intéressés par ces technologies.

Le principal de l'activité tourne donc autour du recensement permanent des projets et réalisations mis en œuvre par des collectivités de façon à ce que « chacun puisse profiter des expériences des autres », de la réalisation d'une veille technologique fine « afin que les choix techniques des collectivités soient bien éclairés » et de l'information régulière des nouveaux services et applications ainsi rendus possibles. La communication de l'institution est organisée sous forme de séminaires régionaux et de publications de guides pratiques.

La Mission a notamment publié en 1999 un guide intitulé *Télécommunications et Internet ; Collectivités Locales et Territoires à l'heure des choix*. Très complet, ce guide dresse un panorama détaillé, bien qu'organisé selon une logique qui nous échappe[31], des enjeux, des techniques, des services et des actions du vaste

[30] http://www.ecoter.org

[31] Chapitre 1 : Rendre de nouveaux services aux citoyens ; chapitre 2 : optimiser la gestion interne des collectivités ; chapitre 3 : favoriser le développement économique local ; chapitre 4 : internet, intranet, extranet, naissance d'une nouvelle économie ; chapitre 5 : l'étude de marché, un préalable à tout appel à projet ; chapitre 6 : assurer un bon équipement de son territoire, choisir ses technologies ; chapitre 7 :

champ des NTIC. En terme de recensement de l'information disponible aux collectivités sur le plan des réseaux de télécoms, le chapitre 9 « droit et réglementation : pouvoirs et contraintes des collectivités locales » est des plus didactiques. Après un bref récapitulatif des nouvelles données juridiques de gestion du domaine public pour l'implantation d'infrastructures de télécoms par des opérateurs[32], le guide s'attache à exposer la possibilité de création d'un réseau métropolitain indépendant (p. 208 et 209), d'un réseau de fibres noires (p. 210 à 212) ou d'un réseau câblé multimédia (p. 231 à 215).

L'information y est claire, précise, présentée dans le contexte juridique et législatif. Elle ne se situe guère cependant sur un plan pratique ou technique. Il s'agit là essentiellement de clarifier au maximum les marges de manœuvre respectives des collectivités et des entreprises en identifiant les différents univers des possibles. Ce ne sont donc pas dans ces lignes que l'acteur local en recherche d'informations ou d'exemples concrets de réalisations sera satisfait. Il trouvera par contre, pèle mêle, au détour de points d'illustration, de petites « fiches projets »[33] regroupant à la fois des actions de sensibilisation, de création de services ou de création de réseaux. Les données disponibles sur chaque action sont relativement sommaires mais offrent l'avantage d'indiquer clairement les personnes impliquées localement (élus et gestionnaires) et leurs coordonnées.

Dernière entité « intermédiaire », Ternova est un site web portail de France Telecom destiné aux collectivités locales. Parmi les différentes rubriques en présence, un en-tête « initiatives locales ; une rubrique pour partager vos expériences » est prometteur : « La rubrique *Initiatives locales* présente des expériences concrètes et innovantes initiées par les collectivités locales. Chaque semaine, ternova.com met à l'honneur l'initiative d'une collectivité locale. Source d'idée, d'enrichissement, d'information et d'exemple, chaque initiative

---

comment piloter le projet « internet-télécom » d'une collectivité locale ; chapitre 8 : le financement des projets ; chapitre 9 : droit et réglementation ; pouvoirs et contraintes des collectivités locales ; chapitre 10 : les collectivités locales clientes des opérateurs ; + annexes.

[32] Pour un retour sur ce point, cf chapitre 2 (1.2.).

[33] Dans le chapitre 1 : Chooz, Parthenay, Issy-les-Moulineaux, Montreuil, Marly-le-Roy, Nice ; dans le chapitre 2 : départements du Lot et Garonne, de la Manche, Metz ; chapitre 3 : Amiens, Angoulême, Castres-Mazamet, Lyon et régions Poitou-Charentes et Limousin ; chapitre 4 : Sophia Antipolis et régions Alsace, Picardie et Rhône ; chapitre 6 : Caen, Le Mans, Nancy, Besançon et région Bretagne.

présente le contexte dans lequel elle a été développée, les besoins exprimés et les contraintes relatives à la mise en place du projet. Un contact vous permet d'entrer en relation avec un des responsables pour aller plus loin ou obtenir de précieuses informations afin d'initier un projet de la même envergure dans votre collectivité. Les expériences présentées couvrent tous les domaines d'intervention des collectivités locales : services aux administrés, développement local, enseignement/éducation, environnement, gestion interne des collectivités, sécurité, information et communication, tourisme, aménagement du territoire, démocratie locale et santé. Classées par thème et par région, ternova.com vous propose de retrouver toutes les Initiatives locales sur son site et d'enrichir cette source d'informations en faisant partager aux autres collectivités votre propre expérience »[34].

Pourtant, il n'y a pas l'ombre d'une information disponible à propos de « réseaux de télécoms »[35]. A noter toutefois qu'à l'issu de chaque présentation invariablement composée d'un résumé suivi des rubriques « le contexte », « le besoin exprimé » et « les contraintes », un bouton « en savoir plus... » amène le lecteur à répondre explicitement à la question : « Cette expérience vous paraît-elle reproductible dans votre collectivité locale ? Oui/Non » et à livrer ses commentaires. A moins de tenir à la dimension « infrastructure » de télécommunications, ce site propose une entrée intéressante dans la mutualisation de l'information et le partage d'expériences.

***

Ce panorama du niveau intermédiaire de diffusion de l'information susceptible d'éclairer les collectivités locales dans leur souhait d'engager une action liée aux réseaux de télécommunications souligne le caractère délicat de l'entreprise. Ces

[34] Extrait de http://www.ternova.com

[35] Lors de la consultation du site le 25/02/01, la rubrique « Nouvelles Technologies de L'information et de la Communication » comportait les fiches suivantes : Des services de communication innovants pour l'aéroport de Lyon-Satolas ; Les nouvelles technologies d'information et de communication pour la ville de Parthenay ; La ville de Brest souhaite développer et faciliter l'appropriation des nouvelles technologies ; Des NTIC au service du développement du territoire pour la Manche ; Mise en place à Voisins-le-Bretonneux d'un projet global d'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour tous les acteurs de la ville ; Développement et mise à disposition de services d'information sur Internet, Intranet et Extranet à Lorient ; Les Cybercommunes de Bretagne ; En Picardie grâce au "Bus Net" les nouvelles technologies vont à la rencontre des habitants du bocage des 3 vallées ; Un pôle Multimédia en Dracénie ; Démonstration de vote en ligne à Brest ;L'université du temps libre et du citoyen à Athis-Mons.

différentes démarches, bien qu'imparfaites, peuvent apparaître comme des éléments plutôt favorables à la reproduction d'initiatives. Une constante se dessine. Il existe une véritable velléité à mettre à disposition des informations propres à développer les usages des NTIC. Par contre, la question du développement de réseaux alternatifs (qu'ils soient des réseaux métropolitains activés par les collectivités ou des réseaux inactifs voués à être mis à la disposition d'opérateurs patentés) reçoit moins de support.

Il est donc regrettable que la seule information directement utile à une collectivité désireuse de mettre en œuvre un réseau métropolitain ne soit pas, à l'heure actuelle, totalement disponible. Il s'agit d'un modèle d'aide à la décision développé par Jérôme Bezzina, membre de l'Ecole Nationale Supérieure de Télécommunications de Bretagne (ENST-B), baptisé MERMAID. Ce modèle, « destiné à épauler les collectivités dans leurs études de faisabilité technique et financière » selon les termes mêmes de l'auteur, a été présenté lors des Journées LASER-outils des politiques publiques du 29 septembre 2000 à la Faculté des Sciences Economiques de Montpellier.

Après avoir explicité le contexte réglementaire « mouvant » ainsi que la problématique « prégnante » du manque de concurrence sur le marché local et le rôle que les collectivités locales peuvent légitimement y jouer avec la mise en œuvre d'un réseau métropolitain (et, sur un autre plan, avec la mise en œuvre d'un réseau de fibres noires), Jérôme Bezzina livre dans son papier la présentation de son modèle d'analyse technico-économique. Sur la base d'un schéma et d'un choix de technologie déterminé (boucle de sites primaires sur fibres optiques activées en ATM et raccordements de sites secondaires en liaisons louées), le propre de ce modèle est de pouvoir prendre en compte les conditions locales particulières (nombre et situation géographique des fonctions administratives, culturelles, universitaires, hospitalières...) et de donner une estimation complète de sa mise en œuvre (réalisation et exploitation). MERMAID est actuellement à l'œuvre quant au projet de réseau métropolitain de la ville de Brest. Il ne semble pas qu'il ait vocation à une plus large diffusion immédiate.

2.2. Bilan des évolutions technico-réglementaires récentes

L'environnement technico-réglementaire de la décennie 90 et de l'entrée dans le 21ème siècle est globalement porteur d'éléments plutôt défavorables à l'action autonome. En effet, loin d'offrir un cadre stable, le contexte a encore évolué depuis le début des années 90, rendant difficile la stabilisation du rôle des collectivités locales. De plus, l'accélération récente de l'ouverture à la concurrence de la boucle locale change quelque peu la donne des modalités de présence d'opérateurs alternatifs sur les communications locales : dégroupage et boucle locale radio.

2.2.1. *A propos de la stabilisation du rôle des collectivités locales*

Deux ans après l'ouverture totale à la concurrence du marché des télécommunications, le rôle consensuellement attribué aux collectivités locales en matière de télécommunications n'est toujours pas complètement clair et stabilisé. Différents textes ont pourtant tenté d'y remédier, suivant ainsi les préconisations du rapport d'Attilio de se diriger vers « un débat parlementaire sur l'implication des collectivités locales en matière d'infrastructures de télécommunications » (juillet 1998), allant d'un projet de circulaire commune du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie à l'article 17 de la loi Voynet du 16 juin 1999[36] sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT 99). Le point d'achoppement principal est celui de la constitution de réseaux métropolitains de fibres noires par des collectivités territoriales. Pour retracer l'histoire de cette lente évolution réglementaire et jurisprudentielle, l'exemple du Grand Nancy est particulièrement didactique. En effet, il est partie prenante de la fabrication du droit en la matière.

- d'un droit restreint... -

Le 1er décembre 1998, le Conseil de la concurrence rend l'Avis n°98-A-21 demandé le 18 septembre 1998 par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Il porte sur un projet de circulaire « relative aux interventions des collectivités territoriales dans le secteur des télécommunications » envisagé par

[36] Loi parue le 19 juin 1999 au Journal Officiel.

les Ministères de l'Intérieur et de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Après une revue des expériences réseaux en cours de réalisation (où le RMT de Nancy figure au premier plan) et des perspectives de l'arrivée de la concurrence sur la boucle locale (encore lointaines mais perçues comme un enjeu central), est établie la position suivante : « Le Conseil de la concurrence estime que la mise à disposition, par les collectivités territoriales, d'infrastructures de télécommunications constitue un des moyens de promouvoir la concurrence au niveau de la boucle locale. Il considère néanmoins qu'il est nécessaire que cette mise à disposition d'infrastructures soit soumise à des conditions qui permettent de s'assurer que l'offre est faite dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires et qu'elle ne conduit pas à imposer l'utilisation de ces installations aux opérateurs qui souhaitent conserver la maîtrise de leurs réseaux et de leurs choix technologiques ». Le sort des initiatives locales de création de réseaux de fibres noires semble réglé : elles font partie de l'univers des possibles de l'action publique des collectivités.

En juin 1998 pourtant, France Telecom saisit le Tribunal Administratif de Nancy afin d'obtenir l'annulation des délibérations communautaires concernant le réseau métropolitain et bloque le projet. Le jugement sera rendu près d'un an plus tard, le 18 mars 1999, accèdant à la demande du plaignant. La situation ne s'améliore guère avec l'avènement de l'article 17 de la loi Voynet ; longtemps attendu comme le texte qui allait durablement déterminer la latitude dont les collectivités locales disposent en matière d'infrastructures de télécoms, ce texte n'offre qu'un cadrage en demi-teinte.

Reprenons quelques points de son contenu et notons tout d'abord que ce texte affirme de façon claire le droit des collectivités locales à créer des infrastructures de télécommunications dans le but de les mettre à disposition d'opérateurs autorisés. Il est également stipulé, ce qui met un terme net à de multiples tergiversations, que cette activité ne fait pas d'elles des « opérateurs » de télécommunications.

Article 17 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 16 juin 1999

« Après l'article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1511-6 ainsi rédigé :

« Art. L. 1511-6. – Les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération locale ayant bénéficié d'un transfert de compétences à cet effet peuvent, dès lors que l'offre de services ou de réseaux de télécommunications à haut débit qu'ils demandent n'est pas fournie par les acteurs du marché à un prix abordable ou ne répond pas aux exigences techniques et de qualité qu'ils attendent, créer des infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications au sens de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications, pour les mettre à disposition d'exploitants de réseaux de télécommunications titulaires d'une autorisation délivrée en application du l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications qui en feraient la demande.

« Ces collectivités et établissements ne peuvent pas exercer les activités d'opérateur au sens du 15° de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications.

« La mise à disposition s'effectue par voie conventionnelle dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoire et à des tarifs assurant la couverture des coûts correspondant à cette mise à disposition. Elle ne doit pas porter atteinte aux droits de passage que sont en droit d'obtenir les opérateurs autorisés.

« La décision de création ou d'extension d'une infrastructure de télécommunications ne peut intervenir qu'à l'issue de la mise en œuvre d'une procédure de publicité permettant de constater la carence définie au premier alinéa et d'évaluer les besoins des opérateurs susceptibles d'utiliser les infrastructures projetées.

« Les dépenses et les recettes relatives à la construction, à l'entretien et à la location des infrastructures mentionnées au premier alinéa sont examinées, de façon prévisionnelle lors de la décision de création ou d'extention, par les organes délibérants qui doivent avoir connaissance notamment des besoins des opérateurs qui ont été identifiés dans le cadre de la procédure de publicité visée au précédent alinéa. Elles sont ensuite retracées au sein d'une comptabilité distincte. Le tarif de la location est calculé sur une durée d'amortissement des investissements liés à la création ou l'extension de ces infrastructures qui n'excède pas huit ans. »

Figure n°18 : Article 17 de la LOADDT

Indéniablement ouvert, ce droit est immédiatement réduit dès le premier alinéa par la limitation de cette offre aux seuls opérateurs dits « L. 33-1 », c'est-à-dire

ceux-là mêmes qui ont une autorisation complète « réseaux et services »[37]. Cette restriction est d'importance car elle exclue des « clients » potentiels des collectivités tous les opérateurs dits « L. 34-1 », qui ont justement besoin d'avoir accès à des infrastructures pour exercer puisqu'ils ne sont autorisés qu'à délivrer des services de télécommunications, ainsi que les autres entreprises de télécoms offrant des services autres que la téléphonie (dont l'accès Internet).

Le texte introduit également aux modalités de mise en œuvre d'un projet de réseau de fibres noires. Il spécifie la réalisation de trois étapes de publicité, de constat de carence et d'évaluation des besoins des opérateurs. Les modes de publicité du projet ne sont pas évoqués, laissant augurer d'une pratique classique en la matière. La nature de la carence est par contre définie dès le premier alinéa de l'article :

Les collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale peuvent engager un projet de création d'infrastructure dans la limite où « l'offre de services ou de réseaux de télécommunications à haut débit qu'ils demandent n'est pas fournie par les acteurs du marché à un prix abordable ou ne répond pas aux exigences techniques et de qualité qu'ils attendent ». Cette définition prend donc en compte à la fois la dimension financière, avec toute l'incertitude que comporte le vocable « abordable », et de contenu. Elle apparaît donc suffisamment englobante pour ne pas trop contraindre les projets locaux.

La difficulté majeure de ce texte semble être celle de l'évaluation des besoins des opérateurs. La restriction du public suceptible d'être intéressé aux seuls opérateurs L. 33-1, évoquée plus haut, entre en résonnance avec ce point. En effet, en réduisant l'univers de l'offre, elle constitue un obstacle à la satisfaction de la démonstration de l'utilité d'un tel projet. De plus, il apparaît délicat de se livrer à un recensement des intentions d'opérateurs, qui ne souhaitent pas s'investir directement sur la zone, en testant leur intérêt pour la formule des fibres noires. Cet exercie conditionne pourtant l'élaboration des tarifs pratiqués et est constitutive de la réussite du « dossier » que la collectivité doit porter dans le cadre de la loi. C'est en effet sur cette base que sera calculé le retour sur investissement qui, en l'occurrence doit être inférieur ou égal à 8 ans. Cette dernière mesure a reçu les plus vives critiques. Comment peut-on demander à

[37] Pour un retour au régime des autorisations, cf chapitre 2, 1.2.1. et suivants.

une collectivité locale d'amortir une infrastructure de télécom en moins de 8 ans quand France Telecom prévoit un délai de 20 à 25 ans ? Si cette remarque est faite de bon sens, il est étonnant de voir que dans les exemples de réalisations de réseaux de fibres noires, la durée de retour sur investissement est plutôt de l'ordre de 3 à 5 ans. Bien qu'extrèmement décriée, cette mesure ne semble donc pas la plus rédhibitoire.

Elle participe pourtant au ton général du texte qui invite à une pratique modérée de cette démarche d'intervention économique. On peut lire en filigranes que la réalisation de réseaux passifs de télécommunications par les collectivités locales est autorisée, du bout des lèvres, mais en aucune manière soutenue, encouragée ou envisagée comme pouvant s'inscrire durablement dans les pratiques courantes de toute collectivité en ayant le souhait.

- ... à de plus amples revendications -

C'est bien là ce qui constitue le motif de revendication d'un groupe constitué de l'Association des Villes Câblées et du Multimédia (AVICAM), de la Communauté Urbaine du Grand Nancy (CUGN), du District du Grand Toulouse et du Syndicat Intercommunal de la Périphérie de Paris pour l'Électricité et les Réseaux de Communication (SIPPEREC). Afin de marquer ses positions, ce « Comité de liaison » présente en novembre 1999, soit 5 mois après la promulgation de la LOADDT et de son fameux article 17, un document intitulé *Les hauts débits au service de tous les territoires ; 7 propositions pour développer la fibre noire*[38]. Il s'agit essentiellement d'un plaidoyer pour la généralisation des pratiques des collectivités en matière d'actions télécoms, et plus particulièrement en direction de l'accessibilité aux infrastructures.

Parmi les principales revendications, le Comité de liaison demande que soient annulées les obligations de constat de carence et d'amortissement des infrastructures en 8 ans -article L. 1511-6 du Code général des collectivités territoriales- (proposition 1, p. 25). En effet, le groupe considère que « la condition que soit constatée la carence de l'initiative privée, prive le texte de sa portée novatrice, et laisse peser sur les initiatives des collectivités les risques d'une appréciation judiciaire au cas par cas ». Par ailleurs, il est affirmé que « la

[38] Ce document de 30 pages est disponible auprès des organismes qui en sont l'auteur ; une version résumée est également consultable sur le site du Grand Nancy :
http://www.grand-nancy.org/fr/rmt_7prop.htm

disposition de la loi relative à la tarification basée sur une durée maximale de l'amortissement des équipements doit être supprimée. La tarification de la location aux exploitants, par les collectivités territoriales, des infrastructures de télécommunications dont elles disposent ne doit être soumise à aucune autre contrainte que celles prévues par le Conseil de la concurrence dans son avis du 1er décembre 1998, à savoir que l'offre soit faite dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoire ». D'autre part, et « afin que les réseaux hauts débits constituent la norme et non l'exception, le Comité de liaison propose au gouvernement de faire du 2,5 Gigabits l'unité de base de sa politique télécoms pour toute liaison en direction des services publics et des établissements d'enseignement. Ceci signifie de privilégier une fibre noire ou bien une longueur d'onde dédiée à ces accès » (proposition 5, p. 29). Cette prise de position s'inscrit dans le souhait de « résoudre le problème du goulet d'étranglement entre ces capacités longues distances [celles des opérateurs « carriers »] et les capacités métropolitaines ou régionales dont on a vu qu'elles ne seraient pas couvertes par les nouveaux entrants avant longtemps ».

La voie de ces organisations volontaires semble avoir été entendue, en tout premier lieu sur le premier point de leurs propositions. En effet, le 10 juillet 2000, le gouvernement a annoncé, lors du Comité Interministériel pour la société de l'information, son intention de faciliter l'intervention des collectivités locales dans le déploiement d'infrastructures de télécommunications. Six mois plus tard, le 15 décembre 2000 et donc un an après la parution du document du Comité de liaison, Lionel Jospin[39] a précisé, lors d'un déplacement à Castres (localité également impliquée dans une action « fibre noire » dans le cadre du District de Castres-Mazamet), qu'une nouvelle version de l'article 17 de la loi Voynet de juin 1999, et donc de l'article L. 1511-6 du Code général des collectivités locales, serait introduite dans la loi sur la société de l'information (alors en projet).

[39] Cf http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=18171

LOI no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT)	**Avant-projet de loi pour la société de l'information Version modifiée de l'article 17 de la LOADT**
Article 17 Après l'article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1511-6 ainsi rédigé : " Art. L. 1511-6. - Les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération locale ayant bénéficié d'un transfert de compétences à cet effet peuvent, dès lors que l'offre de services ou de réseaux de télécommunications à haut débit qu'ils demandent n'est pas fournie par les acteurs du marché à un prix abordable ou ne répond pas aux exigences techniques et de qualité qu'ils attendent, créer des infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications au sens de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications, pour les mettre à disposition d'exploitants de réseaux de télécommunications titulaires d'une autorisation délivrée en application de l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications qui en feraient la demande. " Ces collectivités et établissements ne peuvent pas exercer les activités d'opérateur au sens du 15° de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications. " La mise à disposition s'effectue par voie conventionnelle dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires et à des tarifs assurant la couverture des coûts correspondant à cette mise à disposition. Elle ne doit pas porter atteinte aux droits de passage que sont en droit d'obtenir les opérateurs autorisés. " La décision de création ou d'extension d'une infrastructure de télécommunications ne peut intervenir qu'à l'issue de la mise en oeuvre d'une procédure de publicité permettant de constater la carence définie au premier alinéa et d'évaluer les besoins des opérateurs susceptibles d'utiliser les infrastructures projetées. " Les dépenses et les recettes relatives à la construction, à l'entretien et à la location des infrastructures mentionnées au premier alinéa sont examinées, de façon prévisionnelle lors de la décision de création ou d'extension, par les organes délibérants qui doivent avoir connaissance notamment des besoins des opérateurs qui ont été identifiés dans le cadre de la procédure de publicité visée au précédent alinéa. Elles sont ensuite retracées au sein d'une comptabilité distincte. Le tarif de la location est calculé sur une durée d'amortissement des investissements liés à la création ou l'extension de ces infrastructures qui n'excède pas huit ans. "	L'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales est rédigé comme suit : " Les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération locale ayant bénéficié d'un transfert de compétences à cet effet peuvent, après une consultation publique destinée à recenser les besoins des opérateurs ou utilisateurs, créer des infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications. " Ces collectivités et établissements ne peuvent pas exercer les activités d'opérateur au sens du 15o de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications. " Les dépenses et les recettes relatives à la construction, à l'entretien et à la location des infrastructures mentionnées au premier alinéa sont retracées au sein d'une comptabilité distincte. "

Figure n°19 : Tableau comparatif de l'article 17 de la LOADDT du 25 juin 1999 (modifiant l'article 1511-5 du Code Général des Collectivités Territoriales) et du projet de sa modification dans la Loi pour la Société de l'Information (LSI).
Source :http://www.internet.gouv.fr/francais/textesref/avantlsi.htm

Dans ce projet de texte, le droit pour une collectivité d'engager une action de création d'infrastructures de télécommunications destinées à être mise à disposition d'opérateurs est largement réaffirmé, comme l'est également le fait qu'une collectivité ne peut exercer les activités d'opérateur (au sens de l'article L. 32 du Code des postes et télécommunications). Il lève en outre certaines difficultés dénoncées par le Comité de liaison. Ainsi, la procédure de publicité et la nécessité de démontrer la carence de l'initiative privée deviennent une simple « consultation publique destinée à recenser les besoins des opérateurs», tandis que le délai maximum d'amortissement de 8 ans est purement et simplement levé. En outre, et bien que ce point important ne figurait pas dans les « 7 propositions » de novembre 1999, la location des infrastructures n'est plus uniquement réservée aux seuls opérateurs L. 33-1.

La réécriture de ce texte semble satisfaire les revendications exprimées par les collectivités et aller effectivement dans le sens d'une stabilisation du rôle qu'elles peuvent jouer en matière de réseaux de télécommunications. L'intention s'avère donc propice, mais début 2001, la loi sur la société de l'information n'a toujours pas été votée. Si le SIPPEREC est parvenu à mener son projet dans le cadre contraignant de l'article L. 1511-6 issu de la loi Voynet, il est fort à parier que des collectivités (ou établissements) de moindre importance attendront le nouveau texte pour engager leur action. L'avenir des projets de fibres noires est donc suspendu à l'actualité de l'avancement de cette prochaine loi[40].

2.2.2. *A propos de la concurrence sur la boucle locale*

Le tournant fin 90 début 2000 est une période charnière pour la question du développement de la concurrence sur le marché local des télécommunications. L'ART, moteur majeur en la matière, a engagé des travaux sur le sujet dès octobre 1998. On retrouve l'état des réflexions menées dans un document daté

[40] Pour plus de précisions, notons qu'après une longue période où la modification de l'article L. 1511-6 du code général des collectivités locales était prévue dans le cadre de la Loi sur la Société de l'Information, elle intervient finalement dans le cadre d'une loi générale dite « DDOSEC » (Diverses Dispositions d'Ordre Social Educatif et Culturel), adoptée à l'Assemblée Nationale le 10 mai 2001 et en lecture au Sénat à l'heure où nous écrivons ces lignes. Son adoption est donc imminente.

de mars 1999[41]. Il constitue une mise à plat de la situation existante, des différentes options possibles pour mener à bien le développement de la concurrence et les questions qui restent posées. Il est en outre le point de démarrage d'une consultation publique large en la matière.

Le document débute sur le constat suivant : « Si la concurrence sur le marché des communications longue distance entre aujourd'hui progressivement dans les faits, il convient de faire en sorte qu'elle puisse également se développer sur la boucle locale. L'arrivée de nouveaux opérateurs sur ce créneau est une des conditions du développement d'une concurrence réelle sur le marché des télécommunications. Le marché de la boucle locale donne d'ores et déjà lieu à plusieurs développements, avec les raccordements d'entreprises sur des boucles optiques, le développement progressif des services d'accès à Internet et la téléphonie sur le câble, ou plus récemment le lancement d'expériementations de boucle locale radio. Mais il est clair que l'utilisation des infrastructures locales existantes constitue une opportunité pour le développement de nouvelles offres, par exemple des services à haut débit. Le dégroupage de la boucle locale est assurément l'une des voies possibles pour le développement de services traditionnels ou innovants directement auprès de l'utilisateur ». En plein accord avec cette analyse, nous aborderons ici tout d'abord la question de l'utilisation des infrastructures existantes avant d'examiner l'émergence d'infrastructures alternatives que sont les boucles locales radio.

-Les infrastructures existantes-

L'utilisation de la boucle locale de l'opérateur historique apparaît comme un levier important de l'accélération de la concurrence. Les travaux menés par l'ART font état d'une large palette d'actions possibles selon le partage des rôles envisagés entre France Telecom et les opérateurs alternatifs et de préciser immédiatement : « Aucune [des options] n'est simple au niveau des relations entre les deux opérateurs concernés ». Bien que souhaitant ne pas restreindre trop tôt le champ des solutions envisageables, l'étude s'est focalisée sur l'étude de cinq options particulières :

[41] cf le document « Consultation publique sur le développement de la concurrence sur le marché local », sur http://www.art-telecom.fr/publications/deuxtrois.htm#let2 et http://www.art-telecom.fr/publications/quacinq.htm#let4 + annexes

- le dégroupage de la paire cuivre (option 1),
- l'accès au débit (option 2),
- l'accès à un circuit virtuel permanent (option 3),
- la revente de trafic local (option 4) et
- la revente d'abonnements (option 5).

Outre les options qui s'apparentent à une activité de pure transaction commerciale (4 et 5), les solutions se subdivisent entre un dégroupage physique, où l'opérateur nouvel entrant accède directement à la paire de cuivre (option 1), et un dégroupage indirect, également appelé « partagé », où il s'agit d'accèder aux capacités de transmission (option 2 et 3).

C'est cette même subdivision (dégroupage direct et accès partagé) qui prévaudra lors de la rédaction du décret n° 2000-881 relatif à la boucle locale. Ce nouveau texte est adopté le 12 septembre 2000, soit un an et demi après le lancement de la consultation publique par l'ART ; et est entré en application au 1er janvier 2001. La promulgation de ce texte sera suivi d'une série de deux publications de l'ART, l'une portant sur ses recommandations relatives à l'accès totalement dégroupé, et l'autre relative à la « définition des prestations d'accès partagé à la boucle locale et à sa mise en œuvre opérationnelle ».

Au dernier trimestre 2000, les collectivités locales sont donc sur le point de voir arriver la concurrence sur le marché local. Bien qu'éminemment progressive et se heurtant à des ajustements de régulation tarifaires assérés, cette mise en œuvre complète le dispositif d'ouverture à la concurrence des télécommunications amorcé le 1er janvier 1998.

-Les infrastructures alternatives-

L'attribution de licences de boucles locales radio achève la panoplie mise à disposition des opérateurs alternatifs. Mais qu'est-ce qu'une boucle locale radio (ou BLR) ? Reprenons en substance la définition explicitée par l'ART dans le cadre de l'exposé des résultats des candidatures[42] : la BLR est une installation qui n'utilise pas le fil de cuivre traditionnel qui relie l'abonné au premier sous-répartiteur. Il s'agit d'une liaison hertzienne qui nécessite la mise en place d'un

[42] Cf http://www.art-telecom.fr/communiques/2000/presse/sld010.htm

système d'émetteurs-récepteurs locaux (station de base et antennes « clientes »). Cet équipement permet de relier des immeubles entre eux ou à un réseau « ouvert au public » dans un rayon pouvant aller de 4 à 10 km selon la longueur d'onde utilisée. Cette solution technique, économiquement attrayante puisque générant des coûts de génie civil de 30 à 40% inférieur à ceux de la téléphonie fixe, permet un déploiement à la fois progressif et rapide et autorise des applications de haut débits (de 512 Kbps, c'est-à-dire près de dix fois les capacités du téléphone classique, à 2 Mbps, ce qui équivaut à la technologie ADSL[43]).

Le processus d'entrée en scène de la BLR en France, qui est amorcé depuis 1997-1998 avec la mise en œuvre d'une consultation élargie de différentes instances (Secrétariat d'Etat à l'Industrie, Groupement des Industries des Télécommunications et de l'Electronique Professionnelle, Agence Nationale des Fréquences, Ministère de la Défense et Commission Consultative des Radiocommunications), a abouti au lancement d'un appel à candidatures qui s'est organisé en trois catégories : 2 licences nationales métropolitaines (bandes des 3,5 et 26 GHz), 44 licences régionales métropolitaines -2 opérateurs par région- (bande des 26 GHz) et 8 licences DOM -2 opérateurs par DOM- (bande des 3,5 GHz), soit 54 licences en jeu.

Les critères de sélection des dossiers présentés ont été publiés le 30 novembre 1999 et le dépôt des candidatures clos le 31 janvier 2000. Les résultats ont été annoncés le 11 juillet 2000, après examen des 218 dossiers déposés par les 28 sociétés candidates (8 en catégorie nationale-métropole, 18 en régionales-métropole et 7 en DOM). Depuis cette date, chaque région de France métropolitaine « comporte » 4 opérateurs distincts de boucles locales radio (2 nationaux et 2 régionaux)[44], ce qui laisse augurer un développement rapide de nouvelles infrastructures susceptibles de dépasser le goulot d'étranglement que constituait jusque là la boucle locale filaire de l'opérateur historique.

[43] Pour un retour sur les caractéristiques techniques filaires, cf chapitre 4 (1.2.).

[44] Nous n'évoquerons pas ici l'épisode du désistement de certains opérateurs qui n'ont pas donné suite à leurs intentions au vu de la déclaration des résultats. Ce point sera abordé au chapitre 8.

CONCLUSION DU CHAPITRE 7

Dans l'optique d'une plus vaste diffusion des initiatives publiques locales de télécommunications, le renforcement du dispositif d'information est primordial ainsi que le maintien d'un cadre juridique et gouvernemental fort pour que les initiatives puissent trouver leurs places au sein d'un contexte cadré et se justifier localement. Or, un rapide tour d'horizon indique que les conditions de multiplication de ces initiatives ne sont pas disponibles ; surtout sur le versant de la création d'infrastructures de réseaux. Outre le peu de ressources cognitives fiables offertes, les perspectives de multiplication des solutions dédiées à l'ouverture à la concurrence sur le marché local depuis début 2000, que ce soit par dégroupage (direct ou indirect) ou par l'arrivée des nouveaux opérateurs BLR, établissent un climat sans doute peu propice à l'émergence de nouveaux élans de projets télécoms menés par des collectivités.

De plus, toutes les formes de l'implication « réseaux » (selon la distinction infrastructures / services ici employée) ne connaissent pas le même destin. Ainsi, s'il existe actuellement une centaine de réseaux métropolitains (qui allient infrastructures et services à vocation administrative), le nombre de projets purement orientés vers la création d'infrastructures de télécommunications se compte sur les doigts d'une main. Quant aux actions résolument orientées « services », et dont on ne connaît finalement que peu de choses encore, tant leur développement est intrinsèquement local et peu sujet au conflit, elles semblent progresser en ordre dispersé. Notons toutefois que les initiatives locales de téléprocédures ne sont guère nombreuses.

Ces quelques éléments donnent une première impression du faible niveau de généralisation des initiatives locales mises en œuvre en la matière. Cela veut-il dire que la définition du rôle des collectivités locales dans la sphère des télécommunications est en train de se stabiliser ?

Chapitre 8
L'avenir du rôle des collectivités locales dans les télécoms

INTRODUCTION DU CHAPITRE 8 289

1. PREMIER BILAN DE LA LIBÉRALISATION DES TÉLÉCOMS 290

1.1. ETAT DES DISPARITÉS TERRITORIALES 290
1.1.1. UNE DICHOTOMIE URBAIN/RURAL À NUANCER 290
1.1.2. UNE PLUS GRANDE VISIBILITÉ DES STRATÉGIES TERRITORIALES DES OPÉRATEURS 296
1.2. ÉMERGENCE D'UNE DEUXIÈME GÉNÉRATION DE PRATIQUES 305
1.2.1. L'EXEMPLE DE DEUX COLLECTIVITÉS 305
1.2.2. UN NOUVEAU MÉTIER POUR LES OPÉRATEURS ; DE NOUVELLES PERSPECTIVES LOCALES 311

2. ESQUISSE PROSPECTIVE DE L'AGENCEMENT DES INTERRELATIONS TELECOMS-TERRITOIRES 313

2.1. DES AMBITIONS NATIONALES CONTRADICTOIRES ? 313
2.1.1. UNE TENSION PERMANENTE ENTRE LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ ET LA RECONNAISSANCE DE DISPARITÉS LOCALES... 313
2.1.2. ... QUI PEUT SE RÉSOUDRE PAR LE RECOURS AUX INITIATIVES LOCALES 317
2.2. ENTRE MARCHÉ, POUVOIR CENTRAL ET POUVOIRS LOCAUX : 319
UNE HYPOTHÈSE DE NOUVELLE DISTRIBUTION DES RÔLES 319
2.2.1. LES TÉLÉCOMMUNICATIONS COMME NOUVEAU CHAMP D'INTERVENTION LOCALE 319
2.2.2. LES COLLECTIVITÉS LOCALES COMME NOUVEAUX ACTEURS DES TÉLÉCOMMUNICATIONS 323

CONCLUSION DU CHAPITRE 8 325

INTRODUCTION DU CHAPITRE 8

Comme nous l'avons vu au cours des chapitres précédents, certaines collectivités (dont les actions sont relativement peu reproductibles, surtout lorsqu'il s'agit d'infrastructures) s'impliquent dans le champ des télécommunications. Comment comprendre le rôle qu'elles ont joué jusqu'ici ? S'agit-il d'actions isolées, éphémères, simples soubresauts dû à la mise en place de la concurrence ? L'implication locale dans les télécommunications est-elle vouée à devenir l'affaire de toute collectivité qui le désire ? Le champ des télécoms restera-t-il au contraire un domaine réservé à certaines collectivités agissant dans certaines circonstances particulières ? Toutes les collectivités locales ont-elles vocation à engager des actions locales liées aux télécoms ? La compétence télécom va-t-elle, à terme, intégrer l'ensemble des exécutifs locaux ? Pour comprendre les tendances de cette évolution, est-il utile de scinder l'analyse selon qu'il s'agit de services ou d'infrastructures ou vaut-il mieux considérer ce domaine d'action comme un tout auquel on accède entièrement ou pas du tout ?

Répondre à ces questions revient à émettre des éléments d'analyse permettant d'établir une conclusion provisoire sur le positionnement que les collectivités locales sont en train d'acquérir dans le champ des télécoms. Cela implique de mobiliser les indices permettant de déterminer la manière (les caractéristiques, le niveau d'intensité) dont les collectivités sont aujourd'hui présentes dans le jeu des télécoms, tant au niveau des faits que des souhaits.

Ainsi, afin de tenter de définir le rôle des collectivités locales dans les télécommunications, ce chapitre s'attachera à dresser un premier bilan tant territorial que synchronique de la libéralisation et à esquisser le plus explicitement possible les tendances de l'agencement des interrelations télécoms/territoires.

1. PREMIER BILAN DE LA LIBÉRALISATION DES TÉLÉCOMS

1.1. Etat des disparités territoriales

Les premières et, jusqu'ici, seules données disponibles sur les disparités territoriales issues de la libéralisation des télécommunications sont celles d'un rapport de l'IDATE (Institut de l'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe) rendu public en février 1999 et intitulé « Accès aux services et aux réseaux de télécommunications sur le territoire »[1]. C'est ce même rapport qui a servi de base à un document DATAR sur « l'état des disparités territoriales face au développement de la société de l'information » de 1999. Ce rapport est constitué de deux parties dont la première tend à pointer les disparités territoriales d'accès aux réseaux et services (téléphonie fixe, téléphonie mobile, internet et hauts débits), tandis que la seconde interroge les disparités territoriales en matière de téléservices (éducation et recherche, télémédecine, culture et téléservices administratifs). Cette seconde partie se borne en fait à établir un recensement des différentes initiatives engagées et à dire qu'il n'y a pas de fracture territoriale majeure.

C'est donc sur la première partie du rapport IDATE et sur l'analyse de l'actualité de la poursuite de l'ouverture à la concurrence qu'est basée la première partie de ce bilan.

1.1.1. Une dichotomie urbain/rural à nuancer

Après sept ans de concurrence partielle (depuis la LRT 90) et trois ans de concurrence totale (depuis le 1er janvier 1998), les discussions et prises de positions tournent facilement autour d'un schème simple : « les villes gagnent et les campagnes perdent ». Hors de toutes données fiables, ce positionnement intuitif s'ancre facilement dans les représentations des acteurs.

Le rapport mené par l'IDATE confirme l'existence de craintes de voir apparaître de nouvelles « zones d'ombre » sur le territoire, du fait de la libéralisation

[1] Ce rapport de février 1999 comporte de nombreuses données de 1997 collectées auprès des opérateurs. Il s'agit pourtant bien là de l'analyse la plus récente disponible (en mars 2001). Nous devons souligner que la reproduction des cartes et schémas présents dans ce document est techniquement impossible (mauvaise qualité à l'impression et intransférabilité électronique).

globale du secteur, et note qu'il s'agit là d'inquiétudes relativement spécifiques à la France en raison des particularités de la répartition de la population sur le sol français (c'est-à-dire de densité moyenne faible avec des extrêmes très accentués) (IDATE, 1999 : 8). Les données et analyses qu'il livre viennent éclairer davantage la situation, confirmant quelques soupçons et en démentant d'autres. Aux dires de ce rapport, il ne s'agit donc pas d'une pure dichotomie opposant les métropoles à la pointe de la société de l'information aux zones rurales totalement laissées à l'écart du jeu de la concurrence.

- des résultats conformes à l'intuition -

S'ils ne sont pas aussi manichéens qu'il est possible de le croire, certains des résultats exprimés dans ce rapport restent cependant conformes à l'intuition première de la prédominance des villes : « (...) le territoire, tout en étant dans ce domaine moins sensible aux rentes de situation telles qu'on peut les connaître sous l'effet des infrastructures classiques de transport, n'est pas pour autant un espace parfaitement homogène pour l'usager des services de télécommunications. Les services les plus innovants ont naturellement tendance à rechercher les zones de forte densité pour une première phase de commercialisation. Les nouveaux fournisseurs de services et opérateurs de réseaux ont également tendance à se concentrer sur les principales routes et concentrations de clientèles » (IDATE, 1999 : 9). Ainsi, les pôles urbains sont au cœur de la dynamique de multiplication des réseaux de télécommunications.

En premier lieu, les pôles urbains constituent l'armature des réseaux « longue distance » de télécommunications. Les opérateurs dits « carriers » ont en effet déployé leurs infrastructures alternatives en confortant l'architecture urbaine existante. Outre France Telecom qui a poursuivi le développement de son réseau entièrement numérisé de 1,7 million de kilomètres de fibres optiques[2] en 21 500 kilomètres de câble en 1998, réalisant ainsi une progression de 70% depuis 1994, des opérateurs alternatifs se sont lancés dans la course. Au premier plan de ceux-ci, on compte Télécom Développement[3] qui a déployé un réseau de 12 000 kilomètres de câble à 40 brins de fibres (soit 480 000 kilomètres de fibres optiques).

[2] Nombre de fibres multiplié par le nombre total de kilomètres de câble.

[3] Télécom Développement est une filiale commune de la SNCF (50,01%) et de Cegetel (49,99%) ; (http://www.telecom-developpement.fr).

Cette infrastructure est la principale alternative à celle de l'opérateur historique. Bien que bénéficiant d'une licence dite « complète », c'est-à-dire L. 33-1 et L. 34-1, depuis le 18 décembre 1997, Télécom Développement se situe principalement comme un opérateur de réseaux : « l'opérateur des opérateurs », comme il se qualifie lui-même, achemine en premier lieu les communication de Cegetel (que se soit pour « le 7 » ou pour « SFR »). Malgré le formidable élan que constitue ce déploiement rapide et en dépit des projections de développement annoncées dans le document IDATE[4], la physionomie du réseau au 1er janvier 2000 élude encore largement toute la façade normande, bretonne et atlantique[5] et, donc, leurs principales villes.

Contrairement à Télécom Développement, les autres opérateurs « longue distance » nouveaux entrants tels Omnicom, Siris, Esprit ou Viatel (et malgré là encore leurs licences « complètes » réseaux et services) ont majoritairement recours aux infrastructures déployées par d'autres qu'eux, et notamment par des détenteurs d'emprises au sol. Ainsi, les sociétés d'autoroutes[6] ont entrepris de poser de la fibre optique le long des chaussées, d'abord pour leurs besoins propres, puis pour anticiper les demandes de passage d'opérateurs autorisés (afin de limiter les travaux de voirie très préjudiciables à l'exploitation routière)[7], avant d'intégrer cette nouvelle pratique comme une simple participation aux perspectives offertes par la libéralisation (IDATE, 1999 : 16). Il s'agit pour ces entreprises de louer à des opérateurs de télécoms de la fibre noire (ou « nue », c'est-à-dire non activée) installée en surnombre ou à dessein. Cette activité est loin d'être anecdotique et certains opérateurs (en particulier WorldCom) se constituent ainsi un réseau de forte capacité.

Et l'IDATE d'analyser la situation : « Naturellement, la carte dessinée par les infrastructures longue distance recouvre en grande partie les infrastructures de transport, et reproduit les phénomènes de concentration autour des grands axes joignant les villes les plus importantes » (IDATE, 1999 : 17). Cet état de fait est renforcé par la stratégie des opérateurs de réseaux pan-européens qui

[4] Carte p. 16 du rapport IDATE 99, d'après le rapport d'activité 1997 de Télécom Développement.

[5] Cf p. 7 du rapport d'activité 1999 de Télécom Développement.

[6] L'IDATE propose une carte en p 17 de son rapport faisant mention des infrastructures déployées par les sociétés AREA, ASF, ATMB, COFIROUTE, ESCOTA, SANEF, SAPN, SAPRR et SFTRF.

[7] Ce point a particulièrement été abordé et débattu lors des Journées de Formation Continue de l'ENPC de mars 1999.

établissent encore une hiérarchie supplémentaire entre les villes. En fait, et au moins dans un premier temps, ces infrastructures se concentrent en France autour de Paris et de quelques rares autres agglomérations. « Parmi ces réseaux à très hauts débits en cours de déploiement on peut citer : MCI-WorldCom, BT, Cable & Wireless, Hermes-Esprit, KPN/US West, France Telecom/Deutsche Telekom... La plupart se fixe comme objectif de relier en priorité les grandes capitales économiques européennes : seul Paris et parfois Lyon et Marseille sont concernées par les premières étapes de la réalisation de ces réseaux » (ibid : 21).

Même si elles ne se situent pas toutes sur un pied d'égalité, les villes sont pourtant au premier plan lorsqu'il s'agit de développer les réseaux de desserte. Les réseaux dits « métropolitains » sont en effet, et comme leur nom l'indique, essentiellement urbains. Ils consistent en la réalisation d'un réseau de desserte ciblée au sein de certaines agglomérations. Colt et WorldCom ont été les premiers opérateurs à apparaître sur ce secteur en démarchant les quartiers d'affaires de Paris et de La Défense. Cegetel et France Telecom sont également présents sur ce créneau et s'intéressent à Paris, Lyon ou Lille. Ces démarches commerciales sont encore facilitées sur la capitale par la mise en œuvre d'un réseau de fibres noires par la société Telcité (filiale de la RATP)[8]. Selon les informations disponibles dans le rapport de l'IDATE, les villes de Lille, Strasbourg, Lyon, Marseille, Toulouse et Nantes étaient déjà susceptibles de faire partie du paysage des réseaux métropolitains à une courte échéance.

Il ne faut pourtant pas s'y tromper : dire qu'une ville est desservie par des opérateurs de télécoms n'apprend rien sur le degré de desserte et il est bien évident que seuls quelques micro-quartiers d'affaire intéressent les opérateurs. On ne peut donc pas dire que toute la ville soit gagnante.

Ce petit bémol est vite amoindri par une nouvelle supériorité des zones denses sur les autres catégories de collectivités. En effet, les (grandes) villes sont davantage susceptibles de voir arriver la concurrence sur la boucle locale dans un avenir proche que les zones moins denses. C'est déjà le cas dans de rares configurations où il a été possible (techniquement et réglementairement) de lancer un service de téléphone par le câble (la première ville à en avoir bénéficié est Annecy (Le Cœur & Vulser, 1998). Même si cette démarche est loin de concerner l'ensemble des citadins puisqu'il s'agit avant tout d'être desservi par

[8] http://www.telcite.fr/index.htm

le câble, il est indéniable que « les habitants des villes » sont plus avantagés que « les habitants des champs ». Ce même schéma s'applique lorsque l'on entrevoit les nouvelles possibilités d'ouverture de la boucle locale offertes par la technologie hertzienne de la BLR (boucle locale radio)[9], car là encore, la densité constitue un réel avantage.

- des résultats contre-intuitifs -

Si l'espace urbain est globalement gagnant face à la montée en puissance de la libéralisation des télécommunications, l'espace rural (au sens large du terme) n'est pas aussi perdant qu'il est possible de le croire *a priori* ; et ce, que ce soit au niveau de la disponibilité des infrastructures comme à celui de la disponibilité des services.

Ainsi, la question de la concentration des réseaux longue distance qui se déploient au seul profit de l'armature urbaine existante se voit nuancée par l'action de l'Etablissement Public des Voies Navigables de France (VNF)[10]. A la tête de la gestion de 6 800 km de voies d'eau et de près de 80 000 hectares, les VNF sont présentes dans les zones peu densément peuplées et ont l'intérêt d'avoir un réseau qui dessert « au plus près » aussi bien les petits bourgs que les grandes agglomérations. Il s'agit là d'une alternative aux travaux coûteux de génie civil nécessaires à l'implantation d'infrastructures sur le domaine public routier (ou autoroutier) et une nouvelle possibilité pour un opérateur de maintenir une totale maîtrise de son réseau. Tous, en effet, ne souhaitent pas avoir recours aux fibres noires louées par les sociétés d'autoroutes. Les Voies Navigables de France, en proposant une alternative intéressante tant en modalités d'implantation (le long des chemins de halage ou dans le lit des canaux et rivières dont il a la charge) qu'en capillarité de desserte, se présentent comme de sérieux partenaires des opérateurs de télécommunications. Ainsi, les premiers accords passés concernent les régions du Nord, de l'Est et la région lyonnaise. Le rapport IDATE indique par ailleurs que 1000 km devaient être concernés par ces projets en 1999 (Paris-Le Havre, Paris-Lyon-Marseille, Paris-Strasbourg, Marseille-Montpellier, entre autres) (IDATE, 1999 : 18). L'exemple de la politique menée par l'agglomération d'Amiens donne également l'exemple de l'utilisation du canal de la Somme dans l'installation du réseau

[9] cf 2.2.2. du chapitre 7.

[10] http://www.vnf.fr

SAXO[11]. Tout ceci laisse augurer de belles perspectives de développement plus capillaire des grands réseaux nationaux actuels.

En termes de services fixes, la situation n'a rien de dramatique. En effet, on note qu'avec l'ouverture à la concurrence, les tarifs interurbains ont connu une baisse sensible. Ils ont été divisés par deux en moins de quatre ans (DATAR, 1999 : 4), ce qui est globalement favorable aux zones peu denses. Par ailleurs, contre toute attente, la question de la suppression massive de cabines publiques en zones rurales, redoutée, n'a finalement pas été aussi aiguë (IDATE, 1999 : 44). Quant à Internet, puisque le principe de fonctionnement est basé sur l'accès au réseau pour le coût d'une communication locale, il ne génère guère de disparités géographiques majeures, si ce n'est en termes de gamme de fournisseurs d'accès. En effet, l'offre est moins dense en zone rurale et un fournisseur d'accès local peut avoir besoin de recourir à une liaison louée (plus chère car dépendante de la distance) pour se connecter à un point de présence Internet. Le rapport de l'IDATE précise cependant qu'avec l'offre Wanadoo de France Telecom, il est possible d'accéder à Internet partout en France, à minima par le réseau commuté à 56 Kbps (ibid : 110). De plus, avec les perspectives de mise en œuvre et de diffusion rapide de la « voix sur IP », c'est-à-dire du téléphone par Internet, il semble qu'il y ait un salut possible en dehors des grandes villes.

La situation des zones peu denses n'est guère plus délicate en ce qui concerne les services mobiles. En effet, les opérateurs sont tous au-delà de l'obligation faite dans leurs cahiers des charges, soit un taux de couverture de population d'au moins 85%. Selon les informations disponibles dans ce rapport, fin 98, Bouygues Télécom et SFR annonçaient couvrir respectivement 90% et 95% de la population, tandis que France Telecom annonçait couvrir 97% de la population et 81% du territoire (ibid : 122). Ces chiffres sonnent comme de bons résultats, dépassant les attentes du régulateur. La contrepartie immédiate est qu'il persiste encore environ 20% du territoire métropolitain couvert par aucun opérateur de téléphonie mobile (ce qui sucite quelques discussions sur le rôle que certaines collectivités locales, les Conseils Régionaux en premier lieu, pourraient avoir en la matière.

[11] cf 1.2.2. du chapitre 7.

Il est important de souligner que le non-décrochage des zones à dominante rurale tient beaucoup au garde-fou que constituent les services obligatoires institués par la LRT 96[12]. Leur effet positif est indéniable. C'est grâce à cette mesure que le RNIS, les liaisons louées et la commutation par paquets sont effectivement accessibles en tout point du territoire (pas exactement aux mêmes tarifs cependant). Le maintien des services obligatoires semble devoir être perçu comme une véritable action d'aménagement du territoire.

- en conclusion -

Après quelque dix années de concurrence effective dans les télécommunications (même si sa mise en œuvre a été progressive selon les secteurs) et à la lumière du rapport de l'IDATE, nous ne sommes pas face à l'éviction du rural du champ des réseaux. Toutefois, et même si les services sont globalement présents en tout point du territoire, le spectre du risque d'une différenciation de contenu s'affiche. Sommes-nous sur le point de voir émerger une sorte de « service télécom à deux vitesses » où, d'un côté, l'unité de vitesse serait le kilobit par seconde (le débit faible du RTC classique) tandis que, de l'autre, l'unité serait le mégabit par seconde (débit haut de supports alternatifs) ? « Les nouveaux services audio et vidéo qui se développent sur le réseau [internet] ne seraient alors pas accessibles par tous à travers l'hexagone » (ibid : 117).

1.1.2. Une plus grande visibilité des stratégies territoriales des opérateurs

La récente poursuite de l'ouverture à la concurrence que représente le processus de candidatures et d'attribution des licences de boucles locales radio (BLR) constitue un bon terrain d'observation des stratégies territoriales des opérateurs. Bien sûr, focaliser l'analyse sur les seuls enjeux liés au déploiement d'infrastructures heztziennes est réducteur : il ne s'agit d'ailleurs pas exactement des mêmes opérateurs que dans les infrastructures filaires (certains se sont même créés pour l'occasion, surtout pour les candidatures régionales). Pourtant, constatant le peu d'information disponible et fiable sur les réseaux « classiques », qu'ils soient « métropolitains » ou « longue distance », il est opportun de se saisir de cette dernière étape pour interroger la dimension territoriale des infrastructures de télécommunications.

[12] cf 1.1. du chapitre 2.

Parmi les impacts attendus du développement par la BLR de services de télécommunications à haut débits (à destination des professionnels et des PME comme des résidentiels), au-delà des quelques 18 milliards de francs d'investissements cumulés sur la période 2000-2004, des 9,8 milliards de francs de chiffre d'affaire en 2004 et de la création de 6 400 emplois directs, l'ART insiste sur le fait que d'ici à 4 ans, chacune des agglomérations de 30 000 habitants et plus aura un ou plusieurs opérateurs de boucle locale radio[13]. L'enjeu n'est pas mince et il faut souligner que le régulateur a annoncé que la dimension « capacité du candidat à l'aménagement du territoire » tiendrait une part belle dans les critères de sélection[14]. Examinons ici les modalités d'attribution de ces licences.

Comme nous l'avons déjà rapidement abordé à la fin du chapitre 7[15], l'attribution des licences de BLR a suivi un même processus pour des objectifs distincts : il s'agissait dans un même moment de délivrer des autorisations à l'échelle de la métropole, des régions et des DOM. Nous ne retiendrons ici, pour le thème qui nous préoccupe, que la dimension « régionale ». Pour autant, nous ne nous limiterons pas aux seuls analyses et commentaires des résultats de l'attribution des licences (qui ont été largement évoqués dans la presse spécialisée en termes de stratégie d'entreprise et de positionnement professionnel). Cela n'est en effet guère didactique d'un point de vu territorial. En revanche, un détour par les coulisses des candidatures s'impose comme seul susceptible de dégager des informations de cet ordre. Ainsi, au 31 décembre 2000, après dépôt des candidatures, comment le paysage se dessine-t-il ?

Tout d'abord, on note que 18 entreprises ont répondu à l'appel à candidature de l'ART et déposé leurs dossiers, contre 8 pour l'obtention d'une licence nationale. Quels enseignements en tirer ? Dresser un tableau récapitulatif du nombre des

[13] cf diapositive 23/23 du « Grand dossier » BLR disponible sur http://www.art-telecom.fr

[14] Il est important de noter toutefois qu'en dépit de leur caractère « régional », ces licences ont une dimension essentiellement urbaine ; les objectifs (et donc obligations) de couverture de chaque opérateur étant exprimés en pourcentage de la population des aires urbaines de plus de 50 000 habitants. Il ne s'agit pas pour nous ici de changer de focale des communes et groupements aux régions. Dans l'analyse qui suit, et bien qu'elle soit orientée sur des problématiques régionales, il est nécessaire de garder cette interprétation à l'esprit : les enjeux sont essentiellement tournés vers les « capitales régionales » que vers les régions elles-mêmes.

[15] cf 2.2.2. du chapitre 7.

candidatures montre que toutes les régions métropolitaines ne sont pas égales face aux stratégies des opérateurs. En effet, seuls FirstMark Communications France et Siris, qui sont par ailleurs candidats à l'obtention d'une licence nationale, sont présents dans les 22 régions. Réelles dispositions à une présence uniforme sur le territoire ou argument supplémentaire à leur candidature nationale, la question reste posée. Le nombre d'opérateurs candidats par région s'échelonne donc de 3 (pour la Corse) à 15 (pour l'Ile-de-France et Rhône-Alpes).

Si l'on exclut de notre analyse les quatre opérateurs à vocation éminemment régionale ou de niche que sont Altitude (qui candidate uniquement en Haute et Basse Normandie), Estel (qui espère gagner l'Alsace), IS Production (qui ne vise que la région Rhône-Alpes) et NTL France (qui n'aspire à opérer qu'en Ile-de-France et en Provence-Alpes-Côtes d'Azur), on ramène le nombre de candidats à 14 opérateurs de dimensions plus globales[16]. Cette manœuvre a pour but de tester simplement, et sans doute trop succinctement, le degré d'attractivité des différentes régions pour les opérateurs. Il est ainsi possible d'identifier les régions les plus courtisées (où les demandes sont supérieures à la moitié des candidats) et les moins courtisées (où les demandes sont inférieures à la moitié des candidats). Cette étude schématique conduit aux résultats suivants :

[16] Ce qui n'exclu pas les stratégies géo-territoriales à l'image de Belgacom France, par exemple.

Régions administratives	Nb de candidats	Opérateurs candidats
Alsace	12	BC ; BLRS ; BF ; E ; FM ; FCF ; K ; LF ; S ; Sk ; T ; WC
Aquitaine	12	BC ; BLRS ; BF ;C ; FM ; FCF ; F ; K ; KT ; LF ; S ; WC
Auvergne	4	C ; FM ; S ; Sk
Basse-Normandie	6	A ; BC ; FM ; F ; K ; S
Bourgogne	7	BLRS ; C ; FM ; K ; KT ; LF ; S
Bretagne	7	BC ; BF ; C ; FM ; K ; S ; WC
Centre	7	BLRS ; BF ; C ; FM ; LF ; S ; WC
Champagne-Ardenne	7	BC ; BLRS ; C ; FM ; LF ; S ; Sk
Corse	3	C ; FM ; S
Franche-Comté	6	C ; FM ; K ; LF ; S ; Sk ;
Haute-Normandie	10	A ; BC ; BLRS ; BF ; FM ; FCF ; F ; LF ; S ; WC
Ile-de-France	15	BC ; BLRS ; BF ; C ; FM ; FCF ; F ; K ; KT ; LF ; NTL ; S ; Sk ; T ; WC
Languedoc-Roussillon	9	BLRS ; BF ; C ; FM ; F ; KT ; LF ; S ; Sk
Limousin	5	C ; FM ; K ; LF ; S
Lorraine	5	BC ; BLRS ; BF ; FM ; WC
Midi-Pyrénées	9	BC ; BLRS ; BF ; C ; FM ; S ; Sk ; T ; WC
Nord-Pas-de-Calais	12	BC ; BLRS ; BF ; C ; FM ; FCF ; F ; LF ; S ; Sk ; T ; WC
Provence-Alpes-Côte d'Azur	8	BLRS ; BF ; C ; FM ; NTL ; S ; T ; WC
Picardie	7	BC ; BF ; C ; FM ; F ; LF ; S
Pays de la Loire	10	BC ; BLRS ; BF ; C ; FM ; FCF ; F ; K ; S ; WC
Poitou-Charentes	6	BF ; C ; FM ; K ; LF ; S
Rhône-Alpes	15	BC ; BLRS ; BF ; C ; FM ; FCF ; F ; ISP ; K ; KT ; LF ; S ; Sk ; T ; WC ;

Sigles des 18 opérateurs :

A :	Altitude ;	FM :	FirstMark Communications France ;	LF :	Landtel France ;
BC :	Belgacom France ;	FCF :	Formus Communications France ;	NTL :	NTL France ;
BLRS :	BLR Services ;	F :	Fortel ;	S :	Siris ;
BF :	Broadnet France;	ISP :	IS Production ;	Sk :	Skyline;
C :	Complétel ;	K :	Kapstar ;	T :	Télécontinent ;
E :	Estel ;	KT :	Kast Telecom ;	WC :	Winstar Communicatior

Figure n°20 : Tableau récapitulatif des candidatures BLR par région

Rang	Régions	Nombre de candidatures « corrigées »
1	Ile-de-France & Rhône-Alpes	14
2	Aquitaine & Nord-Pas de Calais	12
3	Alsace	11
4	Pays de la Loire	10
5	Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon & Midi-Pyrénées	9
6	Provence-Alpes-Côte d'Azur	8
7	Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne & Picardie	7
8	Franche-Comté & Poitou-Charentes	6
9	Basse-Normandie, Limousin & Lorraine	5
10	Auvergne	4
11	Corse	3

Figure n°21 : Classement des régions par nombre de candidatures

Il ne s'agit pas, bien entendu, de constituer ici une sorte de palmarès des régions métropolitaines face aux opérateurs de télécommunications ; puisqu'il n'est ici question que de la boucle locale radio et non de toutes les infrastructures de télécommunications (filaires longue distance, filaires métropolitaines, satellitaires ou de mobiles). Ce simple exercice livre pourtant quelques surprises ou interrogations qu'il conviendrait d'approfondir, et notamment la place de la région PACA, en sixième rang (que l'on attendrait plus haut) derrière les Pays de la Loire, en quatrième position (que l'on attendrait plus bas). Autre enseignement, il y a 10 régions d'attractivité « haute » contre seulement 7 d'attractivité « faible », sans rupture territoriale majeure.

S'il convient d'approfondir la question de la manifestation de l'attractivité régionale pour les opérateurs de boucles locales radio et de se garder de prendre ces indices comme des jugements absolus, une représentation graphique de cette situation apparaît comme un premier résultat intéressant. On remarque notamment qu'il ne s'agit pas d'une représentation dichotomique Est-Ouest ou la moitié orientale de la France, la plus proche de la fameuse « banane bleue », tire son épingle du jeu tandis que la façade atlantique coure à son agonie.

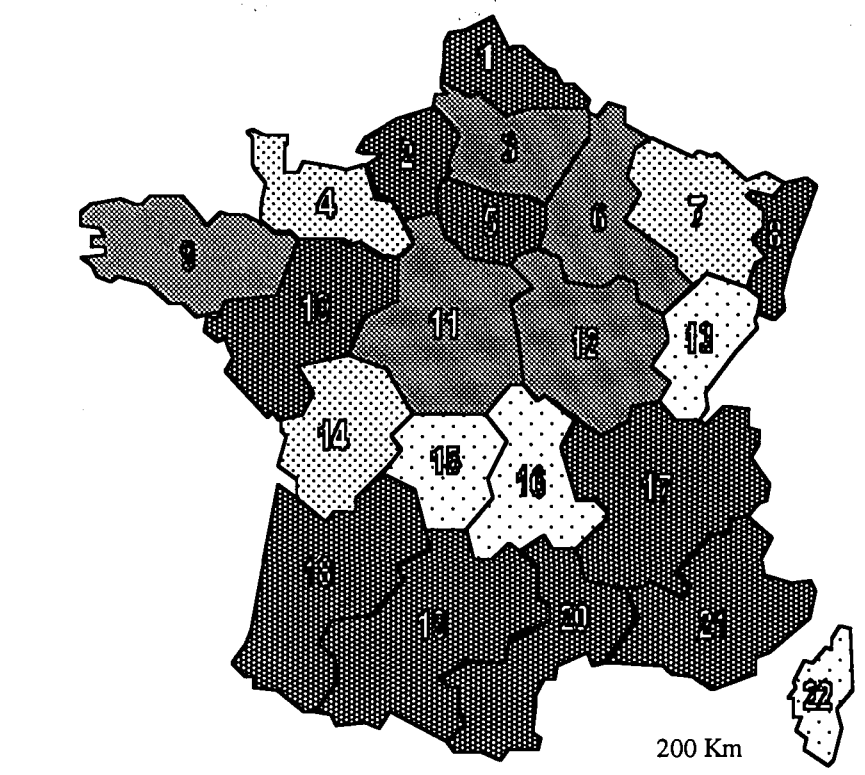


Figure n°22 : Niveau de sollicitation des candidatures régionale de BLR

La divulgation des conclusions de l'ART le 11 juillet 2000[17] a été suivie quelques jours plus tard du désistement de deux opérateurs : Complétel et Siris. Loin d'avoir obtenu les résultats escomptés, ils ont décliné l'offre. Siris avait en effet été retenu pour les licences de l'Auvergne et de la Corse alors qu'il s'était porté candidat sur l'ensemble des régions. Quant à Complétel, qui avait candidaté sur 18 d'entre elles[18], il obtenait une autorisation pour l'Auvergne, la Corse, la Franche-Comté et le Limousin. Face à ce communiqué de presse suivant le 21 juillet 2000 :

[17] Voir le récapitulatif des résultats en Annexes.

[18] Cf le récapitulatif des candidatures par opérateurs en Annexes.

Le Collège de l'Autorité de régulation des télécommunications a pris acte des décisions des sociétés Siris et Complétel de finalement renoncer au bénéfice des autorisations qu'elles avaient sollicitées pour devenir opérateurs d'une boucle locale radio en région.

La société Siris (filiale à 100% de Deutsche Telekom), candidate sur l'ensemble des régions, a considéré que deux d'entre elles (Corse et Auvergne) n'étaient pas, pour elle, un objectif suffisant.

La société Complétel, qui n'était pour sa part candidate qu'au niveau régional et qui à l'issue de la procédure de sélection pouvait obtenir une licence dans quatre régions (Auvergne, Corse, Franche-Comté et Limousin), a préféré retirer ses candidatures, considérant notamment que les objectifs de couverture qu'elle avait présentés pour ces régions n'étaient pas finalement compatibles avec ses prévisions financières.

L'Autorité tient d'abord à rappeler que les deux opérateurs qui vont être bénéficiaires d'une licence nationale de boucle locale radio (FirstMark et Fortel) ont des engagements de couverture qui leur imposent d'être présents dans toutes les régions métropolitaines. Ceci veut dire que chaque région métropolitaine bénéficiera au moins des services de deux opérateurs de boucle locale radio. D'ores et déjà dix-huit régions vont bénéficier de quatre opérateurs de boucle locale radio, deux autres régions de trois.

L'Autorité rappelle comme prévu et annoncé, qu'elle procèdera prochainement à un nouvel appel à candidature pour deux licences de boucle locale radio régionales en Auvergne et en Corse ainsi que pour une en Franche-Comté et en Limousin. Ainsi, dans ces deux régions, si des opérateurs le souhaitent, il pourra y avoir au côté des deux opérateurs nationaux de boucle locale radio deux opérateurs régionaux complémentaires.

L'Autorité ne doute pas que des candidats répondront à ce nouvel appel à candidature.

> Ce nouvel appel à candidatures montrera bien, s'il en était besoin, ce que fût pour l'Autorité le souci d'aménagement du territoire en offrant dans chaque région de métropole la même quantité de fréquence, de telle sorte qu'il n'y ait pas d'inégalité dans les capacités mises à disposition de chacune des régions.

Une nouvelle procédure est donc lancée le 29 septembre 2000 attendant la déclaration des intentions des opérateurs pour le 15 novembre, date du dépôt des candidatures à laquelle l'ART annonce une instruction « rapide » des dossiers. Ainsi, à nouvelles opportunités, nouveaux candidats (les opérateurs déboutés lors de la première procédure ne sont pas revenu à la charge), et un mois plus tard, les 22 régions métropolitaines étaient à nouveau chacune dotées de quatre opérateurs de BLR (2 régionaux et 2 nationaux).

Régions	Opérateurs candidats/**retenus** (le 20/12/00)
Auvergne	**Belgacom France & BLR Services**
Corse	**Belgacom France & Broadnet France**
Franche Comté	**Belgacom France** & BLR Services
Limousin	Belgacom France & **BLR Services**

Figure n°23 : Tableau récapitulatif de l'attribution des licences BLR dans les régions ayant connu des désistements

L'épisode de l'attribution des licences de boucle locale radio est symptomatique de la réalité territoriale dans laquelle les opérateurs agissent. Les différences, si ce n'est des disparités, locales sont réelles. Il est pourtant important de souligner qu'en dépit de cet état de fait, chacune des régions métropolitaines (et à travers elles leurs grandes agglomérations) a su intéresser spécifiquement deux entreprises de BLR ; ce qui n'a rien d'évident, comme le soulignait Roger Chinaud, Président de l'ART, dans une interview parue dans *Stratégies Télécom et Multimédia* du 26 juillet 2000. Cela suggère que le marché des télécoms n'est peut-être pas aussi élitiste qu'il y paraît et qu'une place pour des opérateurs plus locaux (à l'image d'Altitude) est envisageable.

L'analyse des disparités territoriales à laquelle nous nous sommes livré tend à indiquer que le territoire français ne connaît pas, au terme de trois années de concurrence totale dans le secteur des télécommunications, une réelle situation d'éclatement ou de mise à l'écart de certaines zones géographiques. La dichotomie ville/campagne, bien qu'existante, n'est pas rédhibitoire et les critères d'attractivité des opérateurs sont plus complexes qu'il n'y paraît *a priori*. Les tendances centrifuges sont relativement limitées.

Cela est corroboré par l'affirmation de tendances centripètes spontanées ou volontaristes (à commencer par le rôle d'importance joué par les services obligatoires issus de la LRT 96). Ainsi, il est dit dans le Schéma de Services Collectifs des télécommunications[19] que 70% des demandes d'autorisation faites auprès de l'ART sont d'ordre national. La grande majorité des opérateurs n'envisagent donc pas que leur action soit limitée à une zone géographique restreinte et prédéterminée. Nous ne sommes donc pas face à une stratégie massive de recherche de niches selon l'approche du « cherry picking, social dumping » développée par Stephan Graham.

Par ailleurs, mais sur un registre cette fois plus politique, l'achèvement de la couverture totale du territoire métropolitain en téléphonie mobile est envisagée par les pouvoirs publics[20]. Il s'agirait de compléter la couverture existante soit directement sur fonds publics[21], soit par le recours aux systèmes par satellites (Iridium, Globalstar...). Fin 99, l'idée d'un recours massif aux financements publics semblait écartée. Cependant, puisque l'alternative satellitaire est défaillante, le débat est susceptible d'être réouvert prochainement. Enfin, et pour satisfaire aux objectifs du Programme d'Actions Gouvernemental pour l'entrée de la France dans la Société de l'Information (PAGSI), la DATAR s'est faite porte-parole du gouvernement en déclarant la nécessité de généraliser les

[19] Dont nous allons parler plus avant dans la seconde partie de ce chapitre.

[20] Il serait prudent en la matière de définir plus précisément la notion de « couverture » : à pied, en voiture, avec la persistance de quelques zones d'ombre ou non ?...

[21] Les chiffres que nous avons pu recueillir à ce propos divergent énormément. Certains parlent d'un coût compris entre 4,8 et 5,5 milliards de francs lorsque d'autres annoncent 2,7 milliards ou 4 milliards d'investissement plus 1 milliard par an...

réseaux hauts débits sur l'ensemble du territoire selon l'objectif symbolique de « 2Mbps[22] pour tous à l'horizon 2005 ». Malgré le flou qui persiste sur les modalités concrètes destinées à atteindre cette nouvelle « norme », la direction prise par les pouvoirs publics est le maintien de la cohésion territoriale en matière de réseaux de télécoms.

1.2. Émergence d'une deuxième génération de pratiques

Au-delà des initiatives impulsées et menées directement par des collectivités locales dans le champ des réseaux de télécommunications, à l'image de nos études de cas présentées en chapitre 6, une nouvelle forme de pratique locale peut être identifiée, alliant à la fois l'interventionnisme local et le recours à un opérateur. Il s'agit de la formule de la délégation de service public.

1.2.1. L'exemple de deux collectivités

Ce type d'action, essentiellement révélé par les exemples du Grand Toulouse (devenu Communauté d'agglomération du Grand Toulouse depuis le 27 juin 2000) et du SIPPEREC (Syndicat Intercommunal de la Périphérie de Paris pour l'Electricité et les Reseaux de Communications), n'est pas contradictoire avec la loi. En effet, il ne s'agit pas d'ériger au rang de service public local les *services* de télécommunications mais uniquement les *infrastructures*. S'intéresser de cette manière aux services de télécoms reviendrait en effet à mettre en place un monopole local, en contradiction avec le sens de la libéralisation du secteur de la LRT 96. En revanche, placer la création et la gestion d'infrastructures télécoms dans le champ d'une gestion déléguée est tout à fait compatible. Et c'est bien là ce que le Grand Toulouse et le SIPPEREC ont réalisé en créant un réseau métropolitain de fibres noires[23].

[22] 2 Mbps au moins en voie descendante et à un prix abordable.

[23] Ces deux collectivités ont contribué à la rédaction du document *Les hauts débits au service de tous les territoires ; 7 propositions pour développer la fibre noire*, du 24/11/99 dont nous avons parlé dans le chapitre précédent (cf 2.2.1. du chapitre7).

- le Grand Toulouse -

L'histoire de l'action publique du Grand Toulouse en matière de télécommunications[24] débute en 1996 avec la labellisation d'un projet dans le cadre des Autoroutes de l'information. TOPASE, service de téléformation dans les industries aéronautiques et spatiales, est alors retenu au titre des « expérimentations d'intérêt public » et voit le jour grâce à un partenariat avec la communauté des scientifiques et des industriels concernés. Les intentions de ce projet sont doubles. Sur le plan économique, la métropole toulousaine a « l'ambition de créer et de développer un véritable pôle d'excellence » sur la conception de logiciels d'exploitation de systèmes et des réseaux et sur l'expertise multimédia. Cette inclinaison sous-tend une autre ambition, plus spatiale : « Ce pôle d'excellence est de nature à renforcer l'attractivité et le rayonnement de l'agglomération et à favoriser de nouvelles relations avec l'espace régional », qui est quelque peu ambiguë. S'agit-il pour Toulouse de devenir (encore) plus central sur l'espace régional midi-pyrénéen ou d'inverser cette tendance lourde en favorisant la localisation de nouvelles fonctions à distance ?

Quoi qu'il en soit, parallèlement à cette approche en termes de services, « en continuité et en complémentarité » avec elle, le Grand Toulouse engage une démarche de création d'infrastructures. L'IMT (Infrastructure Métropolitaine de Télécommunications), comme elle est baptisée, doit soutenir l'activité économique des entreprises toulousaines en leur permettant de « disposer des mêmes conditions de compétitivité que leurs homologues européennes ou nord-américaines, notamment au travers de réseaux hauts débits abordables ». En effet, malgré la diversité de leurs secteurs d'activité (recherche, technologie aérospatiale, électronique, informatique, banques, assurances, agroalimentaire), les entreprises du Grand Toulouse ont en commun d'avoir une forte consommation de télécoms en zone locale.

Ainsi, sur la base des études menées par le Comptoir des Signaux qui, notons-le au passage, est par ailleurs impliqué dans le projet similaire et déjà avancé du Grand Nancy, la décision se forme de créer une infrastructure métropolitaine

[24] Remerciements à Pascal Morin, actuellement chez FirstMark Communications France, mais alors chargé de ce dossier chez Sirti. Les renseignements sur Toulouse ont été complétés par la consultation du site web de l'agglomération [http://www.grandtoulouse.org], dont les citations ci-dessous proviennent.

de fibres noires. « En effet, seule l'intervention des collectivités en matière de mise à disposition de ressources fibres optiques auprès des opérateurs télécoms est susceptible de créer les conditions d'une réelle ouverture à la concurrence et ainsi de permettre l'accès de tous à des services hauts débits dans les meilleures conditions financières. (...) On sait en effet aujourd'hui que l'ouverture à la concurrence sur la boucle locale de télécommunications est susceptible de créer de graves déséquilibres entre les différentes communautés d'utilisateurs, en l'absence de dispositif d'organisation locale ».

En créant son IMT, le Grand Toulouse a donc conscience de prendre pied dans le champ de la régulation technico-économique locale. Cet aspect est pourtant bien peu évoqué et cette action est simplement mise au rang d'un simple équipement territorial. Ainsi, dans la page web consacrée aux infrastructures de communication de l'agglomération, on trouve la présentation suivante : « Parce que le Grand Toulouse se veut être un élément moteur dans la création de l'Europe, il dispose d'infrastructures de communication performantes. Son aéroport est international. Son réseau routier, en forme d'étoile, témoigne de son rayonnement. Ses infrastructures de transport intra-muros sont modernes et répondent efficacement aux besoins de ses voyageurs. Son futur Réseau Métropolitain de Télécommunications contribuera à la compétitivité des entreprises locales et au caractère attractif de l'agglomération en favorisant de nouvelles relations à partir de nouveaux modes de transport de l'immatériel que sont les réseaux de télécommunication »[25].

Reste alors à définir la question de la mise en œuvre. Le mode opératoire va se fixer sur l'affermage, l'une des quatre composantes principales de la gestion déléguée[26]. Le *fermier* gère un équipement existant appartenant à la collectivité locale et se rémunère sur ses utilisateurs (ici, les opérateurs de télécoms locataires de la fibre). Cela implique que le Grand Toulouse devienne propriétaire d'une telle infrastructure. Différents appels à candidatures (puis appels d'offres) sont donc lancés[27]. Les deux premiers concernent la conception du réseau et sa construction (marché public), tandis que le troisième doit déterminer l'opérateur chargé de son exploitation (délégation de gestion). L'appel d'offre d'affermage est lancé en septembre 1998. Les réponses sont

[25] http://www.grandtoulouse.org/htm/body_infrastructures.htm

[26] Cf 2.2.2. du chapitre 1.

[27] Cf 1.2.2. du chapitre 2.

rendues en novembre 1998 et sont suivies de soutenances en février et avril 1999. A cette époque, la teneur de l'Article 17 de la loi Voynet[28] à venir était déjà connue. A la promulgation de la loi (en juin 99), le projet d'IMT s'interrompt, devant se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions légales, et notamment avec la limitation de la durée d'amortissement à 8 années maximum. Six mois plus tard, au début de l'année 2000, le District relance le processus et se livre à une réactualisation des candidatures à l'affermage (les marchés publics ayant, eux, déjà été attribués). Et début novembre, la société Sirti est désignée et signe le contrat de délégation de gestion. Début 2001, le projet suit son cours : la construction.

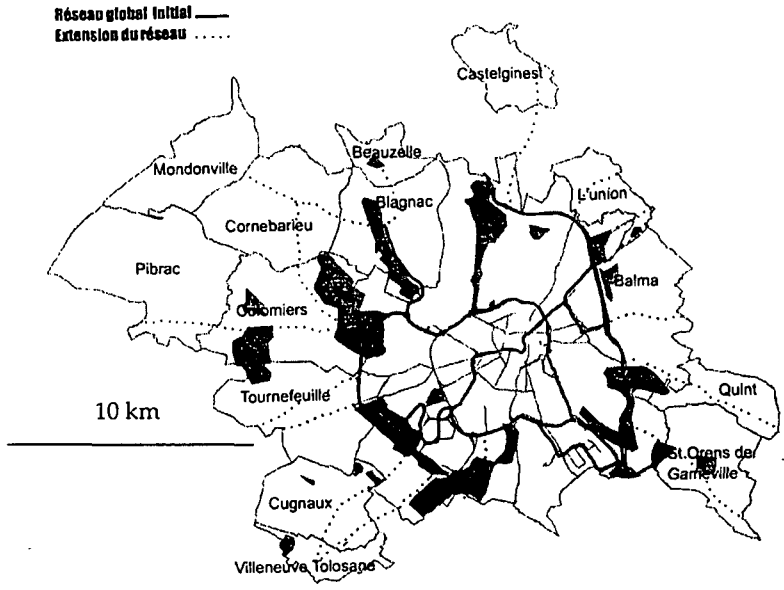


Figure n°24 : Carte du projet IMT du Grand Toulouse

- le SIPPEREC -

Créé en 1924, le syndicat intercommunal qui ne s'appelait pas encore SIPPEREC a d'abord joué le rôle d'autorité concédante pour la distribution publique de l'électricité pour ses communes adhérentes auprès des multiples producteurs puis, dès 1946, après d'Electricité de France. Cette activité a longtemps constitué l'ensemble de la mission du Syndicat (80 communes et 3 millions d'habitants en

[28] Cf 2.2.1. du chapitre 7.

1999). Depuis 1997, une nouvelle compétence s'y ajoute : celle des télécommunications. Ainsi, 128 communes et 4 millions d'habitants de la première couronne de Paris constituent son champ d'intervention télécom.

Avec l'approche de l'ouverture totale à la concurrence, le SIPPEREC a rapidement engagé des projets de poursuite de l'équipement de ses communes membres dans deux directions : les réseaux câblés de vidéocommunication et un réseau de fibres optiques non activées. Les enjeux télécoms de la petite couronne (surtout ceux de l'infrastructure de fibres noires) sont successivement abordés selon les thèmes suivants : une opportunité de création d'emplois, un intérêt pour la recherche, une occasion de développement de services, un moyen d'un développement économique et social harmonieux, la possibilité d'une gestion efficace du sous-sol et l'offre de maîtrise de la facture télécom[29]. Ainsi, la réalisation d'une infrastructure passive de télécom lui semble s'imposer :

« Les TIC contribuent indéniablement à la croissance économique et, en conséquence, à la création d'emplois multiples et durables (...) Une étude de la Communauté européenne menée en 1996 montre que la création d'emplois dans les services est directement liée au volume des investissements dans les TIC[30] (...). Par sa capacité de transport à haut débit, l'infrastructure fibre noire constitue un outil essentiel à la création et au développement de nouveaux services par les opérateurs : téléassistance, télésurveillance, télégestion, télémédecine, téléformation, etc. Services publics, vie quotidienne des particuliers, modalités de travail des entreprises : les évolution en cours raccourcissent les délais, simplifient les procédures, profitent au développement économique et social. Mais pour que ces services soient performants et attractifs, il est nécessaire de disposer d'infrastructures permettant le passage d'un très grand nombre d'informations. C'est pourquoi une infrastructure en fibre optique est aujourd'hui nécessaire ».

Au-delà de ce florilège, si l'on se réfère aux documents préparatoires à la décision (et notamment aux résultats de la phase d'étude d'opportunité rendus le 22 janvier 1998), le souci d'un aménagement équilibré du territoire de la première couronne de Paris est prééminent. On peut en effet y lire que « Les

[29] Cf « les Dossiers du SIPPEREC » n°2.

[30] On note ici que la nature du lien n'est pas explicitement causal...

projets d'implantation des opérateurs ne semblent pas garantir une homogénéité de l'offre », notamment dans une disparité flagrante entre l'ouest de Paris et la plaque nord-est. Ce constat conduit ainsi le SIPPEREC à préciser que « le déploiement d'une infrastructure à haut débit dans la petite couronne est l'instrument nécessaire au dynamisme équilibré du tissu local ».

Etant donné le contexte juridique encore peu assuré en 1998 et conscient des difficultés que la Communauté Urbaine du Grand Nancy rencontre dans une démarche similaire[31], le SIPPEREC entreprend d'avoir une démarche la moins attaquable possible, c'est-à-dire suivant scrupuleusement les nouvelles règles de l'article L. 1511-6 du Code des collectivités locales induites par l'article 17 de la loi Voynet de juin 99.

A l'instar du Grand Toulouse, le SIPPEREC souhaite réaliser son projet par la voie de la délégation de service public. Il envisage tout d'abord un recours à l'affermage puis, faute de temps pour débuter les travaux de construction (car la date des élections municipales de mars 2001 est -déjà- trop proche), il s'oriente vers la concession. Dans ce cas de figure, la construction et la gestion de l'infrastructure sont confiées au *concessionnaire*. Sur cette base, le Syndicat engage une progression prudente, prenant particulièrement garde à l'obligation de publicité (qui donne lieu à l'achat d'espaces publicitaires dans *Le Parisien, Réseaux et Télécoms* et *Le Moniteur* pendant trois mois) et à l'établissement du constat de carence. Là encore, le Comptoir des Signaux sera partie prenante, contribuant à réaliser un dossier qui montre que les opérateurs L. 33-1 de l'agglomération parisienne ne veulent pas intervenir sur l'ensemble de la zone à moins de l'appui d'une infrastructure passive.

Ces deux étapes décisives effectuées, le SIPPEREC se lance dans la procédure de sélection de son concessionnaire, à commencer par le recensement des candidatures. Il fait parvenir un questionnaire aux quarante opérateurs exerçant en région parisienne et obtient une trentaine de réponses favorables. Un Comité d'experts, au rang desquels figurent des représentants de la société AB tokab[32] de la Ville et du Comté de Stockholm, entreprise pionnière en matière de réseau public de fibres noires, en auditionne dix. Finalement, cinq entreprises répondront à l'appel d'offre en novembre 2000. Le 27 février 2001, le SIPPEREC

[31] La CUGN a en effet été attaquée par France Telecom en juin 1998.

[32] Cf 3.4.1. du chapitre 6.

rendait sa décision : le concessionnaire d'Irisé, Infrastructure pour de Réseaux Intercommunaux de SErvices, sera la société LD Câble.

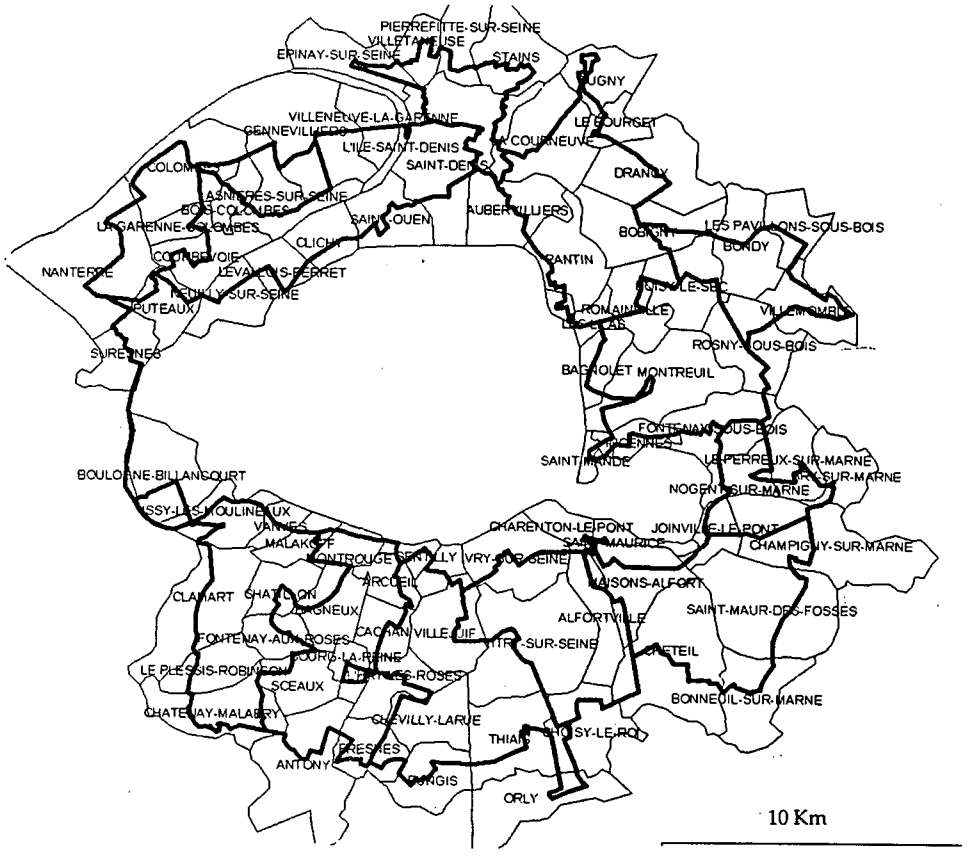


Figure n°25 : Carte du projet IRISE du SIPPEREC

1.2.2. Un nouveau métier pour les opérateurs ; de nouvelles perspectives locales

Au-delà de l'installation de réseaux et/ou de la fourniture de services de télécommunications, un nouveau métier semble émerger pour les opérateurs : celui de gestionnaire de réseau. Qu'elle soit ou non couplée à la création de l'infrastructure, selon qu'il s'agit d'une concession ou d'un affermage, la gestion d'une installation peut en effet s'apparenter à une activité télécom à part entière. C'est en tout cas ce que manifeste l'attitude des candidats du Grand Toulouse et du SIPPEREC, au premier rang desquels figurent Sirti et LD Câble.

D'ailleurs, il ne faut pas minimiser la tâche. Gérer une infrastructure pour le compte d'une collectivité locale signifie multiplier et cumuler les compétences

dans des domaines distincts de la technique et du commerce. En effet, les entreprises concessionnaires ou fermières ont des impératifs aigus de rentabilité. On ne saurait trop rappeler la nécessité de rentabiliser l'équipement en 8 ans au plus sous peine de contrevenir à la loi. La tâche est d'autant plus rude que ces impératifs financiers ne trouvent pas l'écho du libéralisme pour les soutenir : le gestionnaire n'est en effet pas libre de ses tarifs. Ils sont l'objet d'une décision politique. L'ensemble du mode de fonctionnement de l'infrastructure passive est en fait déterminé par des délibérations de la collectivité délégataire.

Ainsi, l'entreprise en charge de l'installation doit maîtriser les paramètres purement techniques (architecture, maintenance préventive et curative, adaptabilité aux demandes des clients sur l'utilisation du réseau ou son mode d'activation...) et purement commerciaux (captation de clientèle, établissement et renouvellement de contrats de location, trésorerie semi-publique,...). Cette activité requiert donc une solidité certaine dans le métier et ne peut probablement pas s'avérer « gestionnaire de réseau » qui veut.

Pourtant, si l'on rapproche le constat de l'émergence de ce nouveau secteur d'activité au fait que, selon l'enquête de MultimédiaVille, 8% des villes de plus de 10 000 habitants envisagent la construction d'un réseau inactivé à louer à des opérateurs, ce qui représente un potentiel d'une vingtaine de réalisations[33], il semble qu'un marché soit en train de se constituer.

Concessionnaire, fermier ou encore détenteur d'une Convention d'exploitation liée à un bail emphytéotique[34], les modalités de gestion d'infrastructures passives de télécommunications pour le compte de collectivités locales ne font pas défaut. Il s'agit là non seulement d'une corde supplémentaire à l'arc des opérateurs (ou équipementiers) mais aussi d'une possibilité de plus pour une collectivité d'engager une action concrète et directe en matière de télécommunications sans pour cela s'y investir à risque. La figure de la concession, où tous les risques sont à la charge de l'entreprise, est à ce titre une opportunité que de nombreuses collectivités pourraient souhaiter saisir. Encore faut-il intéresser des opérateurs, ce qui n'a rien d'évident mais n'est pas non plus forcément perdu d'avance.

[33] Cf l'enquête réalisée par MultimédiaVille en juin 2000 présentée en 2.1.2. du chapitre 7.

[34] La société U-Télécom SA, PME récemment créée, semble s'orienter sur ce type d'activité.

On a bien une problématique qui se dessine en terme d'équité territoriale où les zones les moins denses sont aussi les moins immédiatement attractives pour les opérateurs. Cependant, à cette disparité d'attraction des collectivités s'ajoute une disparité de l'intérêt des collectivités elles-mêmes pour les télécoms et donc d'engagement politique locale. Le sens de l'évolution des disparités territoriales semble donc avoir un lien avec les velléités d'interventions publiques des collectivités locales dans les télécommunications.

2. ESQUISSE PROSPECTIVE DE L'AGENCEMENT DES INTERRELATIONS TELECOMS-TERRITOIRES

2.1. Des ambitions nationales contradictoires ?

2.1.1. Une tension permanente entre le principe d'égalité et la reconnaissance de disparités locales...

Le principe d'égalité constitue l'un des trois piliers du service public, avec les principes de continuité et d'adaptabilité[35]. Si cela a longtemps constitué l'objectif ultime à atteindre, sur le mode « la même politique pour tous partout », un glissement s'est lentement opéré jusqu'à introduire une nuance floue entre égalité d'objectifs et égalité de moyens. Cela est particulièrement visible dans les textes récents sur l'aménagement du territoire, et notamment dans l'article premier de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (dite LOADT 95 ou loi Pasqua) : « La politique d'aménagement et de développement du territoire concourt à l'unité et à la solidarité nationale. Elle constitue un objectif d'intérêt général. Elle a pour but d'assurer, à chaque citoyen, l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire et de créer les conditions de leur égal accès au savoir. (...) elle corrige les inégalités des conditions de vie des citoyens liées à la situation géographique et à ses conséquences en matière démographique, économique et d'emploi. Elle vise à compenser les handicaps territoriaux (...)».

[35] Cf 2.2.1. du chapitre 1.

Le vocable d'« égalité des chances » doit donc davantage être pris comme un objectif de résultats que comme un objectif de moyens. Le principal changement est la reconnaissance explicite de l'inégalité de traitement des territoires ; ce qui est finalement l'essence même d'une politique centrale d'aménagement du territoire (ne soutenir particulièrement que certaines zones, mais l'ensemble des zones qui en ont besoin). Le résultat final vers lequel tend cette politique d'aménagement dite « équilibrée » du territoire est bien la ressemblance, si ce n'est l'égalité, des « chances » et donc des possibilités mises à disposition des habitants de France, quelle que soit leur localisation ; libre à chacun de ces habitants de se saisir de l'équipement socioculturel mis à sa disposition ou non. Bien sûr, il ne s'agit pas de batir une Université dans chaque village de montagne ou une autoroute au pied de chaque maison. Pour autant, il ne s'agit pas non plus d'abandonner totalement l'idée d'un rééquilibrage fort entre Paris et le reste du « désert français »[36]. Dans le chapitre de cette loi consacré à l'organisation territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche, il est d'ailleurs spécifié que cette politique doit être orientée de façon à ce que « en 2005, soient installés en dehors de la région d'Ile-de-France 65% de l'ensemble des chercheurs, enseignants-chercheurs et ingénieurs participant à la recherche publique et 65% des personnes qui, dans ces catégories de personnels, ont le grade de directeur de recherche ou un grade équivalent »...

L'égalité « des chances » pour l'ensemble du territoire est notamment réaffirmé dans la LOADT 95 en matière de télécommunications. Ainsi, il est écrit[37] : « Un schéma des télécommunications est établi[38]. Il organise le développement des réseaux de télécommunications, notamment des réseaux interactifs à haut débit, de manière que, à l'horizon 2015, ces derniers couvrent la totalité du territoire, qu'ils soient accessibles à l'ensemble de la population, des entreprises et des collectivités territoriales et qu'ils offrent des services équitablement répartis et disponibles, notamment dans les zones rurales ». Ici, la tension entre égalité et spécificités est notable. D'un côté, le principe d'égalité règne avec le souci de couverture de la totalité du territoire, d'accessibilité à l'ensemble de la

[36] Selon le titre du célèbre ouvrage de Jean-François Gravier : *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan, 1947 ; réédité en 1972 chez Flammarion sur le titre *Paris et le désert français en 1972*.

[37] Cf LAODT 95, titre 1, chapitre 5, section 3, sous-section 2.

[38] Les schémas sectoriels de la LOADT 95 ne verront pas le jour. Il faudra attendre la LOADDT 99 pour voir apparaître un projet similaire et leur réalisation.

population et l'attention renouvelée aux zones rurales. Mais d'un autre côté, l'acceptation d'une différenciation de résultats locaux émerge avec l'affirmation de la répartition « équitable » des services sur le territoire ; ce qui introduit notamment la douloureuse question de l'efficacité et de la justice[39]. La LOADT 95 aura donc introduit une nuance supplémentaire dans le principe d'égalité que l'on peut interpréter de la manière suivante : les inégalités territoriales ne sont pas forcément des résultantes malheureuses et involontaires d'une tâche titanesque d'homogénéisation nationale. Elles sont la manifestation d'un certain principe de réalité, reconnu et objectivé, du caractère résolument impossible et assez peu souhaitable d'une égalité territoriale absolue.

Cette acception n'est pas démentie par la loi d'orientation d'aménagement et de développement durable du territoire de juin 1999 (dite LOADDT 99 ou loi Voynet). Ainsi, dans son article premier, elle affirme que : « La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre les citoyens et à l'intégration des populations. Au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national (...). Elle assure l'égalité des chances entre les citoyens en garantissant en particulier à chacun d'entre eux un égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire (...) ». De plus, à travers l'élaboration de Schémas de Services Collectifs (qui sont une reprise des Schémas sectoriels de la loi Pasqua), la loi Voynet affirme le principe de la différentiation territoriale. Mais que sont ces Schémas de Services Collectifs? Quelle est leur teneur et leur ambition ?

Directement issus de la LOADDT 99, ces schémas constituent un nouveau dispositif de planification territoriale qui « articule explicitement les grandes politiques sectorielles qui contribuent à la structuration des territoires » que sont l'enseignement supérieur et la recherche, la culture, la santé, l'information et la communication, le transport de personnes, le transport de marchandises, l'énergie, les espaces naturels et ruraux et le sports. Ainsi, 9 schémas ont été envisagés[40]. Selon les termes mêmes de la DATAR[41], il s'agit d'une « approche rénovée qui intègre désormais les impératifs du développement durable, c'est à

[39] Sur ce thème, voir les Premières journées scientifiques du LATTS du 19 et 20 mars 1998.

[40] Cf l'encadré ci-dessous pour plus d'informations sur le calendrier d'élaboration.

[41] http://www.datar-gouv.fr

dire vise, par une approche globale et de long terme, à la fois un développement solidaire de tous les territoires, la compétitivité économique de la France au sein de l'Europe, une préservation et la mise en valeur à long terme de l'ensemble de ses ressources naturelles notamment à travers un usage plus économe de l'espace ».

calendrier d'élaboration
des schémas de services collectifs

- 25 juin 1999, promulgation de la loi Voynet et lancement des SSC,
- jusqu'à début 2000 : élaboration de documents de cadrage fixant les priorités de l'Etat et concertation « déconcentrée » au niveau régional,
- 26 octobre 2000 : adoption en conseil des Ministres des 9 projets de Schémas tenant compte des contributions régionales,
- novembre 2000 au printems 2001 : consultation régionale menée par les Préfets de régions (jusqu'en avril 2001) puis, consultation nationale en Conseil national d'aménagement et développement du territoire (CNADT) en vue d'un avis en mai 2001,
- juin et juillet 2001 : rédaction finale des schémas et transmission au Conseil d'Etat en vue de leur approbation par décret.

Figure n°26 : Calendrier d'élaboration des schémas de services collectifs

Les schémas sont prévus pour donner une orientation de chaque secteur à l'horizon de 20 ans. Les télécommunications font toutefois exception à la règle avec un projet de schéma d'une perspective de 10 ans seulement, afin de tenir compte du caractère particulièrement mouvant de ce secteur en pleine mutation et de ne pas tenter un exercice prospectif indubitablement voué à l'échec. La nature profonde de ces schémas, outre de donner des éléments de planification spatio-temporelle, est de « valoriser la diversité des territoires en proposant une différenciation des politiques sectorielles ou thématiques ». Avec cette phrase, nous sommes au cœur de la dialectique égalité/disparités. De quelle différenciation s'agit-il sachant que le principe d'égalité de « 2 Mbps pour tous à l'horizon 2005 » est affirmé[42] ?

A la lecture de la version d'automne 2000 (soumise à la consultation régionale) du Schéma de Services Collectifs de l'Information et de la Communication

[42] Nouvelle « norme » à atteindre relayée par Jean-Louis Guigou, Délégué général de la DATAR.

(SSCTIC)[43] dont la discussion au niveau régional prend quelque retard et dont aucune mesure concrète n'a encore filtré, il semble que l'idée de différenciation spatiale évoquée dans les intentions se retrouve en fait essentiellement dans des questions de choix technologiques distincts en fonction des particularités locales, tout en conservant un objectif commun. Mais l'autre versant de la différenciation locale est également d'accepter que certains territoires puissent se situer à un niveau bien supérieur à d'autres. En cela, l'aporie du principe du service public égalitaire (Gille, 1995) est bien dépassée.

2.1.2. ... qui peut se résoudre par le recours aux initiatives locales

En 1995, Laurent Gille écrivait : « Universalité, uniformité, unicité disparaissent de l'univers des infrastructures publiques de communications au profit d'autres notions dont la plupart doivent encore être inventées : nul ne peut douter qu'elles trouveront nécessairement des expressions locales » (Gille, 1995 : 166). Cela n'est guère démenti depuis. La place des collectivités locales s'affirme. Cette affirmation tient non seulement à la volonté d'action de certaines collectivités revendicatives (à l'image du Grand Nancy, du Grand Toulouse ou du SIPPEREC), mais aussi à la reconnaissance en cours des pouvoirs publics centraux à leurs égards. On constate en fait que le local a pris place au cœur des ambitions nationales.

L'ART, par la voie de Jaques Douffiagues, note ainsi l'importance des initiatives prises par les collectivités en termes de télécommunications et souligne le rôle qu'elles peuvent potentiellement jouer dans le complément de la couverture territoriale nationale en téléphonie mobile[44]. L'implication du local est donc finalement reconnue, y compris dans le champ des infrastructures, même s'il persiste encore quelques zones d'ombres sur les frontières et les limites à l'action publique locale de télécoms.

---

[43] Au sommaire de ce document : Première partie : « la France dans la société de l'information » ; Deuxième partie : « les objectifs à court terme – échéance 2003 » ; Troisième partie : « les objectifs à moyen terme – échéance 2010 ».

[44] Déclaration de Jacques Douffiagues à l'occasion du discours d'inauguration du réseau Irisé du SIPPEREC le 27 février 2001. Il note d'ailleurs que certaines collectivités envisagent de se lancer dans des opérations de types « fibres noires » mais pour le mobile...

L'intérêt du recours aux initiatives locales est également affirmé sur le plan législatif. En effet, dans sa proposition de loi constitutionnelle « sur le droit à l'expérimentation des collectivités locales » n°2278 déposée le 24 mars 2000[45], Pierre Méhaignerie souhaite donner davantage la parole aux initiatives décentralisées. Ainsi, dans son rapport à l'Assemblée Nationale[46] présenté le 12 janvier 2001, le député Emile Blessig décrit la démarche envisagée basée sur la philosophie suivante : « Alors que l'application uniforme du droit sur l'ensemble du territoire national demeure, pour l'essentiel, la règle, la nécessité de prendre en compte les particularités locales et de mieux évaluer les politiques publiques mises en œuvre à l'échelon national apparaît de plus en plus indispensable. Il est vrai que la stricte logique du principe d'égalité cède peu à peu la place à une logique d'équité (...). La rigidité et la multiplication des structures existantes, ajoutées à l'omniprésence de l'Etat central, enferment, en effet, peu à peu, notre pays dans une situation de paralysie. L'initiative locale est freinée, alors même que le pouvoir central témoigne d'une certaine ignorance des particularités existant sur le terrain. La décentralisation est elle-même bloquée du fait de l'enchevêtrement des compétences et des financements des échelons territoriaux ».

Loin de ne concerner que les seules télécommunications, cette proposition de loi fait pourtant très largement écho à la problématique « expérimentation / généralisation » que nous avons évoquée plus haut[47]. Ici, le projet d'introduction dans la Constitution d'un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales ne s'envisage en effet que dans ces termes. Il ne s'agit aucunement de favoriser une disparité totale et définitive dans le fonctionnement territorial et dans les politiques engagées localement. Ainsi, le rapport d'Emile Blessig mentionne que « L'expérimentation se définit comme la mise en œuvre de politiques publiques sur une portion limitée du territoire national et pour une période limitée dans le temps dans un but d'évaluation. Elle doit conduire les pouvoirs publics à adopter une démarche différenciée tenant compte de la complexité des réalités constatées sur le terrain. L'évaluation du dispositif ayant donné lieu à une expérimentation pourra ainsi

[45] Et en cours de discussion entre l'Assemblée Nationale et le Sénat au moment où nous écrivons ces lignes.

[46] http://www.assemblee-nat.fr/2/dossiers/experimentation/sommaire.htm

[47] Cf le 2. du chapitre 7.

se solder par son abandon, sa modification ou sa généralisation dans le temps et dans l'espace ».

L'objectif de cette loi est donc de voir reconnaître de façon pérenne un droit à l'expérimentation provisoire assorti d'une attribution de nouvelles compétences et de nouvelles ressources, dans le but d'en évaluer la mise en œuvre locale. Il faut toutefois souligner que cette possibilité d'expérimentation est loin d'être envisagée comme une totale liberté d'initiative. Elle est en effet restreinte aux domaines dans lesquels le pouvoir central souhaite engager certaines réformes. Dans l'esprit de la (proposition de) loi, il ne s'agit pourtant pas de mettre les collectivités locales en situation de cobayes testant « grandeur nature » les projets des pouvoirs centraux. L'idée première est bien de faire appel à l'inventivité locale pour imaginer les « réponses » adéquates à des « problèmes » précis.

Cette démarche du législateur, bien qu'inaboutie, représente une opportunité de reconnaissance du rôle des collectivités locales dans le champ des réseaux de télécommunications. Gageons en effet que, si cette loi voit le jour dans ces termes actuels, les télécoms ne manqueront pas d'être « expérimentés » localement, ce qui laisse augurer un foisonnement d'initiatives liées aux services, et une latitude supplémentaire pour les projets d'infrastructures.

2.2. Entre marché, pouvoir central et pouvoirs locaux : une hypothèse de nouvelle distribution des rôles

2.2.1. Les télécommunications comme nouveau champ d'intervention locale

Au vu des résultats de notre étude, étayés par l'analyse des obligations juridiques et de l'observation des pratiques, il est possible d'affirmer que les télécommunications font désormais partie du champ potentiel de l'action publique des collectivités locales ; « potentiel » car en rien obligatoire. Mais comment qualifier les interventions publiques locales menées dans le champ des télécommunications ? Un examen poussé plus avant permet de distinguer plus finement les caractéristiques de ce nouveau champ, notamment quant au statut différent que revêtent les deux catégories d'intervention (services et infrastructures).

- Les services de télécommunications, ou le nouveau domaine d'action locale -

Les collectivités locales qui s'engagent dans le domaine des services de télécommunications ont avant tout la volonté de saisir les nouveaux outils de l'information et de la communication afin de mettre en œuvre une politique sectorielle hors télécoms. L'objectif est ici essentiellement, et selon la typologie esquissée au chapitre 4, d'intégrer les télécoms au fonctionnement local et de développer, par exemple, un volet de téléprocédures médicales (en montant une coopération inter-établissements basée sur la mise en relations de praticiens distants), une politique d'éducation (ou de téléenseignement), ou d'action « sociale » (en créant des points d'accès -gratuits ou non- à Internet ou une sensibilisation de la population à ces nouveaux outils). Ce type de pratiques (et quelques autres, dont la « cyber-démocratie ») est généralement regroupé sous le terme générique des actions des « villes numériques » et autres « digital cities ».

Il s'agit, sur le schéma *infra*, du cas de la Communauté de communes de Chalon Val-de-Bourgogne. Dans cet exemple, l'objectif est de mettre en œuvre une action de performance administrative (dans une action d'abord propre aux administrations, puis propre aux relations administrations/entreprises et enfin destinée à améliorer les relations habitants-administrations). Cette dominante première « administrative » ne doit pas occulter la vocation finale de développement économique du territoire basée sur une stratégie d'attraction des entreprises (celles intéressées par l'utilisation de ce type de services et celles susceptibles de pouvoir gérer le trafic télécom ainsi généré).

Le type d'implication télécom par la voie des services, étant donné la légèreté des moyens techniques et financiers requis, est donc très susceptible de connaître un développement accru et continu. Il s'agit là d'opérations de politiques locales sectorielles dont les collectivités maîtrisent les règles. L'aspect « réseau » peut alors être rapidement pris en charge par des entreprises spécialisées capables d'apporter au projet en question les « solutions » techniques et commerciales satisfaisantes. De plus, une collectivité locale qui engage une action dans les services de télécoms ne se heurtera à aucun obstacle juridique ou idéologique inhérent à son implication (les obstacles seront ceux du projet lui-même : question de la responsabilité médico-légale des praticiens ou du partage de leurs rémunérations entre plusieurs sites par exemple dans le cas d'un projet de téléprocédures hospitalières). Au contraire, elle y sera encouragée, portée sur la vague de la « société de l'information ».

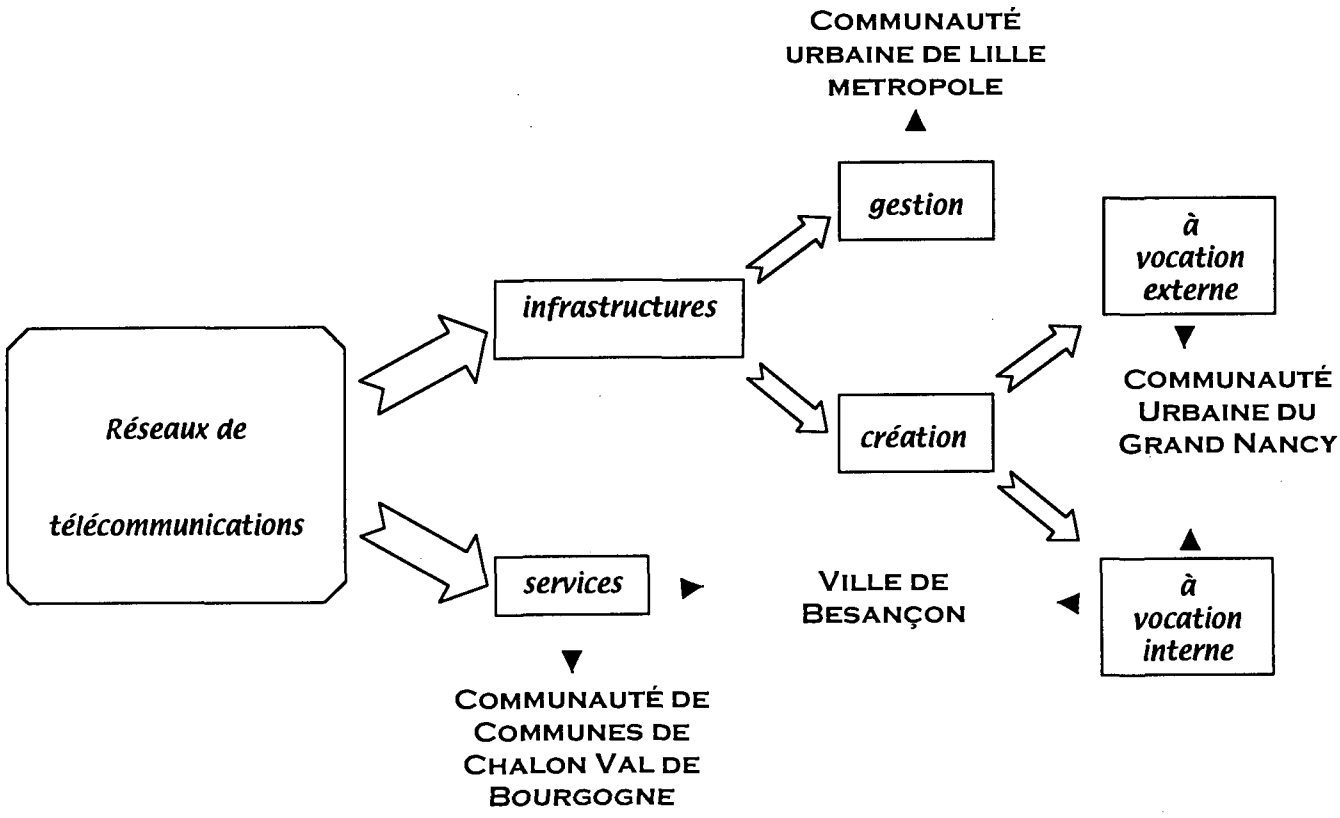


Figure n°27 : déclinaison thématique de la problématique locale en termes de réseaux de télécommunications

- Les infrastructures de télécommunications, ou le nouveau secteur de politique locale -

Avec l'implication publique locale dans une démarche orientée vers les infrastructures de télécommunications, nous sommes dans un cas de figure fort différent du précédant. Les télécommunications deviennent en l'occurrence un véritable secteur de politique publique locale. Ainsi, la déclinaison de cette thématique offre une certaine latitude d'interventions possibles -cf schéma-.

Il peut en effet être question, comme à la Communauté Urbaine de Lille Métropole, de la gestion d'infrastructures. Le type d'action mis en œuvre

s'apparente alors beaucoup à une politique publique locale des plus classiques du type « problème-solution » : l'arrivée massive ou imaginée comme telle des infrastructures de réseaux des opérateurs de télécommunications vient perturber la ville, tant dans son fonctionnement administratif routinier (obligation légale d'engager de nouvelles pratiques locales d'instruction des permissions de voirie et de recouvrement des redevances d'occupation du domaine public...) que dans son fonctionnement urbain (campagnes de travaux successives, installations d'équipements plus ou moins seyants...), ce qui oblige à la mise en œuvre d'une action correctrice. Libre alors à chaque collectivité estimant être dans ce cas de figure de déterminer la politique adéquate : instauration de modalités de dialogue avec les opérateurs, mise en place de conventions pour l'occupation du domaine public non routier...

Il peut également être question de la création d'infrastructures à vocation interne, comme à Besançon, ou à vocation externe, comme au Grand Nancy. Il s'agit alors d'une politique éminemment sectorielle où les télécommunications sont au cœur du débat. Ici, les télécoms sont considérés en eux-mêmes, comme un équipement -nécessaire au fonctionnement de la collectivité-, au même titre qu'une rocade routière ou qu'une nouvelle ligne de bus. Même si l'objectif final est, bien sûr, de contribuer au développement territorial, l'objectif premier sera exprimé en terme de pure politique télécom et aura ses corollaires (création de services dédiés, désignation des compétences, bref, organisation professionnelle).

Pourtant, selon qu'il s'agit de destination interne ou externe, la politique de création d'infrastructures de réseaux de télécommunications, ne posant pas les mêmes questions, n'aura pas le même contenu. Ainsi, les collectivités peuvent avoir une action directe dans la création de réseaux métropolitains (vocation interne) ou de réseaux de fibres noires (vocation externe), ce qui constitue une action sectorielle de télécoms. Elles peuvent également agir à un moindre degré d'implication et mettre en œuvre une politique systématique de pose de fourreaux ou de gaines vides destinés à accueillir dans des conditions de facilité optimale des équipements télécoms (en propres ou ceux d'opérateurs désireux de s'implanter sur la zone), ce qui constitue également une politique estampillée télécom.

Qu'elles soit saisies sur le versant des services ou celui des infrastructures, les télécommunications n'en demeurent pas moins un levier de développement territorial.

2.2.2. *Les collectivités locales comme nouveaux acteurs des télécommunications*

Au-delà de l'intégration des télécommunications dans le champ d'intervention des collectivités locales, il semble que l'on puisse observer un phénomène symétrique : les collectivités locales sont intégrées dans le champ des télécommunications. Ainsi, que cela se passe au niveau du partenariat induit et nécessaire entre collectivités et opérateurs quant à l'implantation de réseaux alternatifs ou lorsque les collectivités prennent elles-mêmes l'initiative de mettre en œuvre un réseau propriétaire (métropolitain, de fibres noires) ou de l'initier par gestion déléguée, il apparaît indubitablement que la sphère des pouvoirs locaux joue un rôle au sein de ce secteur.

Leur implication en la matière, relevant d'un mouvement mi-obligé mi-spontané, commence même, après avoir connu une période de méfiance désapprobatrice, à être reconnue par les pouvoirs publics centraux. Ainsi, la modification l'article L. 1511-6 du code des collectivités locales institué par l'article 17 de la LOADDT 99 est imminente[48]. Elle va dans le sens d'une plus grande marge de manœuvre locale. De plus, à en croire Jacques Douffiagues, membre du collège de l'ART, l'idée de leur contribution au complément de couverture territoriale des équipements de téléphonie mobile est loin d'être rejetée.

Il devient donc manifeste qu'au-delà des places territoriales directement investies par le marché, les collectivités locales sont amenées à poursuivre ou à démarrer leur intervention dans les télécommunications. C'est sur la thématique de l'équilibre de l'équipement national en télécommunications qu'elles peuvent être présentes. Accepteront-elles de financer seules le fait qu'elles ne soient pas les cibles privilégiées des opérateurs ? De plus, qu'adviendra-t-il des zones géographiques qui non seulement n'intéressent pas les opérateurs mais où, de surcroît, il n'existe pas d'inclinaison ni de compétence en matière de télécoms ?

[48] cf chapitre 7 (2.2.1.)

De cette question émerge l'esquisse d'une nouvelle zone d'intervention de l'Etat qui, au-delà de l'annonce (par la voie de la DATAR) d'un objectif ambitieux d'atteindre 2Mbps pour tous à l'horizon 2005, n'a pour l'instant que peu investi le domaine de l'équipement des territoires, partant de l'idée que France Telecom, présent en tout point du territoire et en charge des services obligatoires et universel, suffisait à honorer le maintien d'un certain équilibre. Or, les services de l'ADSL n'étant pas disponibles partout, et les objectifs en débit étant importants, il devient nécessaire d'organiser l'accès pour tous, partout, au haut débit.

Si ces objectifs ambitieux (et criticables) sont maintenus, il est donc plus que probable de voir prochainement apparaître une modalité mixte de régulation institutionnelle entre privé et public, central et local. Ce partage des tâches pourraît ainsi se décliner entre « faire » (action directe du marché et de communes lancées dans la création d'infrastructures), « faire-faire » (action de l'Etat par le biais des contrats de Plan Etat-région par exemple ou action d'une commune qui fait réaliser un équipement par la voie de la concession) et « inciter » (action de l'Etat par la mise en œuvre de modalités législatives favorables à l'implication d'opérateurs de télécoms dans des zones *a priori* peu rentables), et mettre également en jeu une répartition institutionnelle des rôles entre les trois niveaux de collectivités territoriales (actions des conseils régionaux dédiées à l'aménagement de leur territoire régionale, actions des conseils généraux tournées vers l'assistance aux petites communes et valorisation de leur patrimoine routier, actions des communes axées vers leurs propres atouts et enjeux).

Même si les modalités d'organisations restent encore des plus floues, suspendues notamment à la teneur de la modification de l'article L. 1511-6 du code des Collectivités Territoriales, il apparaît clairement que les collectivités locales, au premier rang desquelles figurent les communes et groupements de communes, sont désormais de véritables acteurs du monde des télécommunications.

CONCLUSION DU CHAPITRE 8

Esquisser la définition du rôle des collectivités locales dans le champ des télécommunications est, plus de trois ans après l'ouverture totale à la concurrence de ce secteur, encore chose périlleuse. Montrer ce qui se pratique actuellement n'est pas synonyme de décrire avec précision les contours de l'implication à venir des collectivités locales. L'exercice s'appuie sur la mise en évidence de l'état des disparités territoriales induites par la libéralisation (où il apparaît le maintien d'une relative cohésion spatiale) et sur la poursuite de l'émergence de pratiques nouvelles (la mise en œuvre d'infrastructures par délégation de service public). Il apparaît à l'analyse que leur positionnement actif n'est pas uniquement lié à la seule thématique télécom mais s'inscrit dans un mouvement national d'appel au local.

Toutefois, la nature de leur intervention reste très dépendante de l'évolution de la stratégie des opérateurs. Comment peut-on dire qu'une zone qui n'intéresse aujourd'hui aucun investisseur ne les intéressera pas tous demain ? A quel degré de « pénétration spatiale » peut-on s'attendre pour quels matériels ? Sommes-nous définitivement face à des politiques de niches ou bien, le temps faisant son œuvre, allons-nous voir progressivement arriver les opérateurs sur les territoires moins immédiatement attractifs ? De ces réponses dépendent pour beaucoup le positionnement des pouvoirs locaux (et des pouvoirs centraux).

CONCLUSION DE LA QUATRIÈME PARTIE

Alors que les grandes constantes de la genèse d'une action publique locale de télécommunications n'ont rien d'exceptionnel (le rôle de l'élu comme celui des expériences antérieures doivent être relativisés), elles ont néanmoins besoin de la présence d'un cadre suffisamment solide et stable pour voir émerger et surtout aboutir des initiatives (importance d'un environnement extra-local de soutien). Or, les conditions actuelles tant organisationnelles (faiblesse du maillon intermédiaire de diffusion de l'information auprès des collectivités) que contextuelles (évolution du droit, renforcement de la concurrence par le dégroupage et les licences de boucles locales radio) sont peu propices à une multiplication massive et tous azimuts des initiatives publiques locales en matière de télécommunications.

Pourtant, et quelle que soit l'évolution réelle de l'implication directe ou « pro-active » des collectivités en matière de télécoms, il n'en demeure pas moins que, à l'instar de Lille-Métropole et même si différents degrés peuvent exister, les collectivités ont une implication « réactive » réelle et pérenne. Il apparaît donc en terme de structuration de l'intervention publique locale, et pour faire écho à la deuxième partie du chapitre 1 (« les télécommunications entre politiques et territoires »), que nous sommes assurément et probablement définitivement sorti de la situation initiale de l'ignorance réciproque de la sphère des télécoms et de la sphère des collectivités locales.

Loin d'être des initiatives isolées, les cas de la Communauté Urbaine de Lille Métropole, de la Ville de Besançon, de la Communauté de communes de Chalon Val-de-Bourgogne et de la Communauté Urbaine du Grand Nancy sont illustratifs de la place que les collectivités locales prennent au sein de la sphère des télécommunications. Qu'il s'agisse d'actions menées dans le domaine des services (comme à Chalon ou à Besançon) ou des infrastructures (comme les opérations de gestion lilloise ou comme les créations d'infrastructures à vocation interne de Nancy et de Besançon ou à vocation externe de Nancy), l'échelon des communes et groupement de communes est présent.

Ainsi, il apparaît que les initiatives de services aient tendance à se développer à l'avenir puisque, loin d'entraver le jeu des opérateurs, elles contribuent à

stabiliser l'utilisation de leurs réseaux en mettant en œuvre des usages pérennes (télésurveillance, financement des accès Internet dans les écoles, « cyber-administration »...). Elles sont d'ores et déjà encouragées en cela par les opérateurs eux-mêmes et par les pouvoirs publics centraux (dans le cadre du programme d'action pour la Société de l'Information, notamment) et ne manqueront probablement pas de l'être encore.

L'avenir de la catégorie des actions « infrastructures et services » est quant à lui plus délicat à cerner. Il dépend en grande partie de la conjonction de l'évolution du marché et de la stabilisation du positionnement de la doctrine publique en la matière. En effet la création de réseaux métropolitains en GFU constitue un point d'achoppement important entre collectivités et opérateurs. Seules opportunités de mise en œuvre d'infrastructure à des prix raisonnables pour les unes, véritables bêtes noires du marché capté pour les autres, la situation du devenir de ces pratiques n'est que difficilement cernable.

En revanche, les actions publiques locales de création d'infrastructures seules (fibres noires, fourreaux vides ou points hauts) bénéficient probablement d'un bel avenir devant elles tant elles constituent la béquille du privé dans certaines configurations particulières (mais nombreuses) où les coûts d'installation des équipements apparaissent prohibitifs pour un opérateurs. C'est dans cette dernière voie que l'intervention des collectivités locales en matière de politique locale de télécommunications est en passe de se structurer -sous réserve, comme nous l'apprend le chapitre 7, du renforcement du dispositif d'accès à la connaissance des collectivités locales et de la clarification du droit-.

CONCLUSION GÉNÉRALE

LES APPORTS

Alors que le sujet de cette thèse partait de l'étonnement de voir certaines collectivités locales se saisir de la thématique télécoms au sein de leur propre démarche d'action publique en l'absence de compétences légales déclarées, le premier apport de ce travail est de pouvoir constater qu'aujourd'hui ce type de pratiques est entré dans le champ potentiel de toute collectivité de rang communal.

Cela n'avait en effet rien d'évident, comme l'a souligné le chapitre 1 (« Réseaux de télécommunications et territoire, un univers à définir ») qui, au-delà de l'exposé de la notion même de réseau et des différentes dimensions sociétale, spatiale et économique des télécommunications, a montré les rares espaces d'interaction entre politique des télécoms et collectivités locales. En effet, que ce soit à travers l'histoire du téléphone ou de celle du câble, les collectivités n'ont été impliquées en la matière que dans la mesure où leur participation financière était requise. Pourtant, crise idéologique du service public en monopole aidant, le processus d'ouverture à la concurrence allait ouvrir une première brèche dans cette architecture figée et permettre d'envisager d'autres modalités de fonctionnement. Ainsi, le chapitre 2 (« L'ouverture à la concurrence, ou le nouveau paysage des télécommunications ») a mis en évidence les

conséquences directes de ce mouvement politico-économique d'envergure pour les collectivités territoriales. Parmi les différents textes de loi et décrets en vigueur, la question des réseaux est centrale. La possibilité pour une commune de créer son propre réseau en Groupement Fermé d'Utilisateur (GFU) et leur implication de fait dans la gestion de l'implantation des infrastructures des opérateurs « nouveaux entrants » (permission de voirie et redevance), propulse irrémédiablement la sphère des collectivités locales, et principalement les villes, dans le monde jusque là lointain des télécommunications.

Le « local » est-il soluble dans les télécommunications ? Les télécoms sont-elles solubles dans le « local » ? Comment ce rapprochement soudain s'organise-t-il ? Pour répondre à ces questions, ce travail de thèse a adopté une démarche symétrique et a mis en évidence le double mouvement suivant. D'une part, la ville est saisie par les télécommunications (chapitre 3). Sous les attentes empressées des opérateurs et empruntes de contraintes légales d'importance, les communes (courtisées) sont amenées à faire entrer le champ des télécoms dans leurs pratiques locales, à l'instar de la Communauté Urbaine de Lille-Métropole. Par ailleurs, dans certaines autres configurations, il apparaît que les télécoms sont saisies par la ville (chapitre 4). Malgré une nature *a priori* peu propice à la décision d'action locale (l'objet télécom est complexe, peu conflictuel et technologiquement instable), on constate une indubitable implication faite d'attitudes et de types d'actions contrastés. Certains enjeux clefs, tels que le risque d'écrémage ou celui du spectre d'une fracture numérique, peuvent être décelés, les exemples de Besançon, Chalon et Nancy à l'appui. Qu'il s'agisse d'un engagement « réactif », provoqué par les attentes des opérateurs, ou « pro-actif », dont l'initiation dépend d'une volonté politique locale, l'implication effective du monde des collectivités locales dans celui des télécoms est dès lors démontrée.

Constater une situation, bien que présentant l'intérêt certain de contribuer à une meilleure compréhension du monde, est sans commune mesure avec le fait de pouvoir expliquer cet état de fait. C'est à ce type de tâche que les chapitres 5 (« Saisir l'émergence des initiatives publiques locales de télécommunications ») et 6 (« Besançon, Chalon, Nancy : de l'objet à l'action, l'histoire d'une alchimie ») se sont attelés. Comment, en l'absence de toutes compétences non seulement légales mais aussi de fait, des communes (ou groupements) arrivent-elles à initier et parviennent-elles à mettre en œuvre des actions publiques en la matière ? Sur la base de quelles représentations, de quelles connaissances, de

quels soutiens ce type de réalisation s'engage-t-il ? Bref, qu'est-ce qui préside à la genèse d'une action publique locale de télécommunications et comment lire ces démarches atypiques ? Le recours à différents cadres théoriques d'analyse (approche généalogique et analyse des politiques publiques pour l'essentiel) s'avère ici nécessaire. Et c'est à travers des notions clefs telles que le référentiel, la problématisation et la mise sur agenda que la confrontation empirique s'est organisée. Ainsi, tour à tour, ce sont les actions mises en œuvre par la Ville de Besançon (le réseau métropolitain « Lumière »), la Communauté de Communes de Chalon Val-de-Bourgogne (les différentes déclinaisons de téléprocédures) et la Communauté Urbaine du Grand Nancy (les deux phases successives du réseau métropolitain -GFU et réseau de fibres noires-) qui sont exposées (contexte local et chronologie) avant d'en dérouler le processus de genèse (problématisation et mise sur agenda). Cette démarche révèle quantité de détails et de particularités territoriales considérés comme autant d'éléments capitaux à l'aboutissement des initiatives. Quel est le statut des cas d'études ici explorés ? Peuvent-ils être considérés comme des précurseurs ou plutôt comme des exceptions ?

De cette dernière question dépend le fait de savoir si l'intervention des collectivités locales (et en l'occurrence, les communes) va connaître ou non un rôle stabilisé et pérenne dans les télécommunications. Le chapitre 7 (« A cas particuliers, portée générale ? ») s'attache ainsi à déterminer les grandes constantes, transverses aux trois terrains, de la genèse d'une action télécom et à en tester la reproductibilité. Cette analyse amène à opérer un distingo entre les conditions d'émergence d'un projet (où l'on doit relativiser l'importance du rôle des élus locaux, « experts » ou non, ainsi que celle des expériences antérieures) et ses conditions d'aboutissement (structurées par la capacité à lever les réticences locales et par l'importance d'un cadre de légitimation extra-local). Les conditions de multiplication de ce type d'initiatives doivent donc être recherchées dans les modalités d'accès à la connaissance et dans la direction prise par les évolutions technico-réglementaires. A l'analyse, il n'est pas certain, étant donnée l'ouverture à la concurrence de la boucle locale et le peu de stabilisation des modes et du niveau d'intervention des collectivités, que les actions étudiées puissent aisément se reproduire : le maillon de l'accès à l'information est relativement faible tandis que les perspectives de dégroupage et de l'arrivée de nouveaux opérateurs de Boucle locale radio (BLR) tendent à doper la concurrence. Sur ces résultats, que dire de « l'avenir du rôle des collectivités locales dans les télécoms » (chapitre 8) ? Leur capacité

d'intervention peut-elle trouver à se structurer harmonieusement avec les logiques de marché ? Un premier bilan de la libéralisation des télécoms (basé sur l'énoncé de l'état des disparités territoriales, l'analyse des stratégies des opérateurs et l'identification d'une nouvelle pratique de délégation de service public en matière d'infrastructure de réseaux) donne les données nécessaires à l'esquisse d'un nouveau type de relations télécoms-territoires. Malgré des ambitions nationales relativement contradictoires (tirées entre les principes d'égalité et de disparité), on peut en distinguer une nouvelle architecture où les réseaux de télécommunications sont intégrés dans le champ des politiques locales tandis que les collectivités deviennent acteurs à part entière des télécommunications.

DE NOUVEAUX QUESTIONNEMENTS EN PERSPECTIVE

Si cette thèse a permis de planter les premiers jalons de la structuration nouvelle de la sphère des télécoms et de celle du local, elle l'a essentiellement fait sur la base des seules données de niveau communal (conformément au choix méthodologique explicité en introduction générale). Il est plus que probable que certains des résultats mis en évidence puissent s'appliquer directement à des cas de figures départementaux ou régionaux (poids relatif des élus locaux, valeur d'un cadre extra-local solide, importance stratégique de l'accès à l'information sur les initiatives prises...). Pour autant, il s'agirait de le démontrer. Les démarches entreprises par le Conseil Général de la Manche (avec son réseau applicatif « RÉTIS ») ou par le Conseil Régional du Limousin (avec le projet de création d'un réseau régional de fibres noires) pourraient à cet égard constituer de forts intéressants cas d'étude.

Il serait également intéressant de voir engager des travaux théoriques et empiriques quant à l'esquisse d'une division inter-institutionnelle du travail entre les trois niveaux de collectivités, abordée à la fin du chapitre 8. Cette thématique présente en effet l'intérêt de pouvoir explorer des questions telles que la maturation du processus de décentralisation (et l'idée généralement éludée des « chefs de file ») ou les enjeux de développement territorial liés aux avantages comparatifs de bénéficier localement de tel type d'équipement tandis que la commune, le département ou la région voisine n'en disposent pas.

Enfin, et pour faire écho à une préoccupation à laquelle il n'a pas été possible de répondre dans le cadre de ce travail, la situation des lieux où il ne se passe rien, ni en « réactif » (par manque de sollicitation des opérateurs) ni en « proactif » (par manque de volonté politique ou de capacité d'action), constituerait un fort beau champ de recherche. Il pourrait en effet être question : de la formulation des enjeux locaux et des représentations (des télécoms et des territoires) qui y sont liés, du positionnement pris par l'Etat ou l'Union européenne au titre de l'aménagement du territoire, et de l'implication que des opérateurs envisagent d'avoir sur le mode du partenariat public/privé.

Sur la base des premiers éléments d'information recueillis dans cette thèse sur un sujet en pleine mutation, chacune de ces trois pistes apparait comme autant de prolongations logiques et possibles.

RÉFÉRENCES

BIBLIOGRAPHIE

ABALLÉA François (1990), *Introduction de la monétique dans les transports urbains. Enjeux et stratégies*, Fondation pour la recherche sociale (FORS), Paris, 138 p.

ASCHER François (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Editions Odile Jacob, 345 p.

d'ATTILIO Henri (1998), *Le développement des nouvelles technologies d'information et de communication dans les collectivités locales : de l'expérimentation à la généralisation*, Rapport au Premier Ministre, juillet 1998.

AUBY Jean-François (1998), *Les services publics en Europe*, Paris, PUF, collection Que Sais-Je ? n°3027, 128 p.

AVICAM, Communauté Urbaine du Grand Nancy, District du Grand Toulouse & SIPPEREC (1999), *Les hauts débits au service de tous les territoires ; 7 propositions pour développer la fibre noire*, document du 24/11/99, 30 p.

AZÉMARD Ghislaine, BÉZAUD Martine, PERFETTINI Don Pierre, PININGRE Jean-Luc, QUINIOU Jean-Claude (1998), *Vidéocommunication et urbanisme. Réglementation et aménagement*, Centre d'études et de réalisation informatiques audiovisuelles multimédias, CNET, Paris, 128 p.

BAKIS Henry (1995), « Télécommunications et territoires : un déplacement de problématique », in MUSSO Pierre et RALLET Alain (dir.), *Stratégies de communication et territoires*, Paris, L'Harmattan Villes et Entreprises, pp. 213-253.

---------- (1984), *Géographie des télécommunications*, Paris, PUF, collection Que Sais-Je ? n°2152, 128 p.

BARRÉ Jérôme (1995), « Les télécommunications et la ville : les conditions d'un rapprochement », in MUSSO Pierre et RALLET Alain (dir.), *Stratégies de communication et territoires*, L'Harmattan Villes et Entreprises, Paris, pp. 73-88.

BARRÉ-VINCHON Marie-Claire (2001), « Les ressorts de l'action publique locale en matière de télécommunications », in Olivier Coutard (coor.), *Le bricolage organisationnel. Crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires*, Paris, Elesvier, à paraître juillet 2001.

BERGÉ Frédéric (1995), « Réglementation des infrastructures - Une valse à trois temps », *Réseaux et Télécoms* n°93, octobre 1995, pp. 44-46.

BERGERON Henri, SUREL Yves et VALLUY Jérôme (1998), « L'Advocacy Coalition Framework, une nouvelle contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, n°41.

BERTHO Catherine (dir.) (1984), *Histoire des télécommunications en France*, Toulouse, Erès, 267 p.

---------- (1981), *Télégraphes et téléphones, de Valmy au microprocesseur*, Paris, Le Livre de Poche, 538 p.

BLANCHER Philippe, DOST François, MALBOSC Françoise (1991), *Innovation technologique et émergence d'un nouveau service urbain : la téléassistance*, Economie et Humanisme (E&H), Paris, 60 p.

BLESSIG Emile (2001), *Rapport à l'Assemblée Nationale sur la Proposition de loi n°2278 (droit à l'expérimentation locale)*, 12 janvier 2001.

BONETTI Michel, SIMON Jean-Paul (1986), *Communication et dynamique urbaine. Rapport de synthèse*, Association pour la démocratie, l'éducation locale et sociale (ADELS), Paris, 100 p.

BOULLIER Dominique (1984), *Proposition de recherche autour de la « sociabilité urbaine et nouvelles technologies de communication »*, Université de Haute Bretagne, Laboratoire de recherches en sciences sociales (LARES), Rennes, 37 p.

BORRAZ Olivier (1998), *Gouverner une ville ; Besançon (1959-1989)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection Res Publica, 327 p.

BREGMAN Dorine (1989), « La fonction d'agenda : une problématique en devenir », *Hermès 4 : le nouvel espace public*, Paris, Editions du CNRS, pp. 191-202.

BRIOLE Alain, de la TORRE Luis, LAURAIRE Richard et NEGRIER Emmanuel (1993), *Les politiques publiques de télécommunication en Europe du sud ; Service public et dynamiques territoriales des intérêts*, Rapport pour le Commissariat Général du Plan, Montpelier, CEPEL, 127 p.

BRIOLE Alain, LAURAIRE Richard (1989), *Technopoles, services urbains, télécommunications et stratégie des acteurs locaux*, IDATE, Montpellier, 190 p.

de BRUYNE Paul (1995), *La décision politique*, Louvain, Editions Peeters, 273 p.

CADIEU Pascal, DAUVIN Pascal, GUEZOU Jean-François, LE BART Christian (1990), *Innovation technologique et service urbain de l'information l'exemple de Rennes*, Université de Rennes I / Centre de recherches administratives et politiques (CNRS-CRAP), Rennes, 204 p.

CAMBOT Pierre (1999), « Collectivités locales et initiatives privées en matière de télécommunications », *L'actualité juridique – Droit administratif*, 20 décembre 1999, pp. 965-984.

du CASTEL François (dir.) (1993), *Les télécommunications*, Paris, X,A Descours, 1993, 799 p.

CHAMOUX Jean-Pierre (1993), *Télécom, la fin des privilèges*, Paris, PUF, collection Politique d'aujourd'hui, 281 p.

CLAVAL Paul (1994), « Réseaux, croissance économique et polarisation des activités », *Annales des Mines*, pp. 25-55.

COHEN Elie (1992), *Le Colbertisme « high tech » ; Economie des télécom et du grand projet*, Paris, Hachette, collection Pluriel enquête, 404 p.

COHEN, MARCH, OLSEN (1972), « A garbage Can Model of Organisational Choice », *Administrative Science Quarterly*, n°17, mars 1972.

COING Henri (1998), « Services urbains et ville : nouveaux enjeux », *Sociétés Contemporaines* n°32 « service public et service universel », pp. 57-71.

COMMISSION EUROPÉENNE (1996), *Communication de la Commission : Les services d'intérêt général en Europe*, Bruxelles & Luxembourg, 22 p.

COMMUNAUTÉ URBAINE DE LILLE (1991), *Plan urbain de développement de la communication de la métropole-nord* (2 tomes).

CORCUFF Philippe (1995), *Les nouvelles sociologies*, Paris, Nathan Université, collection n°128.

CRESAL (1993), *Les raisons de l'action publique ; Entre expertise et débat*, Paris, l'Harmattan, collections Logiques politiques, 367 p.

CURIEN Nicolas (2000), *Economie des réseaux*, Paris, La Découverte collection Repères, 120 p.

---------- et GENSOLLEN Michel (1992), *L'économie des télécommunications, ouverture et réglementation*, Paris, Economica-ENSPTT, 317 p.

---------- (1993), « Economie des services en réseau : principes et méthodes », in *Communications et Stratégies*, n°10, second trimestre 1993, pp. 13-30.

---------- et DUPUY Gabriel (1996), *Réseaux de communication ; Marchés et territoires*, Paris, Presses des Ponts et Chaussées, 175 p.

DATAR (1999), *Pré-rapport au gouvernement sur l'état des disparités territoriales face au développement de la société de l'information.*

DUFOUR Arnaud (1995), *Internet*, Paris, PUF, collection Que Sais-Je ? n° 3073, 128 p.

DUHAMEL Katia (1999), *Les collectivités locales et les télécommunications - Initiatives, droit et contrats*, Imprimerie nationale Editions, collection Action locale, Paris, 269 p.

DUPUY Gabriel (1992), *L'informatisation des villes*, Paris, PUF, collection Que Sais-Je ? n° 2701, 128 p.

---------- (1991), *L'urbanisme des réseaux ; Théories et méthodes*, Paris, Armand Colin, 198 p.

---------- (1987), « Les réseaux techniques sont-ils des réseaux territoriaux », *L'Espace Géographique*, n°3, pp. 175-184.

---------- (1985), *Systèmes, réseaux et territoires*, Paris, Presses des Ponts et Chaussées, 168 p.

DURAN Patrice (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ collection Droit et Société série Politique n°27, 212 p.

EVENO Emmanuel (2000), « Préface », in VAN BASTELAER Béatrice, HENIN Laurent, LOBET-MARIS Claire, *Villes virtuelles entre Communauté et Cité*, Paris, L'Harmattan, pp. 5-10.

---------- (1999), « Le développement local sur les Tic n'existe pas, nous l'avons rencontré » , *Pouvoirs Locaux* n° 41, pp. 58-66.

---------- (1998), « Acteurs et territoires de la *Société de l'Information* : géographie d'un grand chantier français en construction », in LEFEBVRE Alain et TREMBLAY Gaëtan (dir.), *Autoroutes de l'information et dynamiques territoriales*, Presses de l'Université du Québec et Presses Universitaires du Mirail, pp. 285-311.

---------- (1997), *Les pouvoirs urbains face aux technologies d'information et de communication*, Paris, PUF, collection Que Sais-Je ? n° 3156, 128 p.

FANTON Bruno, FÉRON Marie-Hélène (1989), *Bilan et perspectives pour la téléformation*, Urba 2000, 80 p.

FAURE Alain, POLLET Gilles, WARIN Philippe (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques ; Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, collection Logiques politiques, 192 p.

FRANCE TELECOM (1989), « La fibre optique - Informations techniques », in Fréquences Telecom n°22, supplément technique n°1, avril 1989, 12 p.

---------- (1990), « Les zones de télécommunications avancées », *Fréquences FIT* n°15-2, pp. 18-20.

FRIEDBERG Ehrard (1997), « La théorie des organisations et la question de l'anarchie organisée », Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie in *Désordre(s)*, Paris, PUF, pp. 271-290.

GALLAND Jean-Pierre (1997), « Les services publics sortent de leur territoire », in *Demain, les services urbains*, Les Cahiers du Génie Urbain, juin 1997, pp. 21-23.

GARDEY Jean (1997), « Service universel, service d'intérêt général, service public : un éclairage à partir du cas des télécommunications et du secteur postal », *Politiques et Management Public*, volume 15, n°2, juin 1997, pp. 43-72.

GARRAUD Philippe (1990), « Politique nationale : élaboration de l'agenda », *l'Année Sociologique*, Paris, PUF, pp 17-41.

GAXIE Daniel et LEHINGUE Patrick (1984), *Les enjeux municipaux ; La construction des enjeux politiques dans une élection municipale*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, Paris, PUF, 287 p.

GILLE Laurent (1995), « La politique publique des télécommunications : service public *versus* service universel », in MUSSO Pierre et RALLET Alain (dir.), *Stratégies de communication et territoires*, L'Harmattan Villes et Entreprises, Paris, pp. 155-166.

GUILLERME André (1991), « Réseau : genèse d'une catégorie dans la pensée de l'ingénieur sous la Restauration », *Flux*, n°6, octobre-novembre, pp. 5-17.

GRAHAM Stephen et MARVIN Simon (1996), *Telecommunnications and the City ; Electronic Spaces, Urban Places*, London/New York, Routledge, 434 p.

HARDY Jacques (1998), *Les collectivités locales*, Paris, La Découverte collections Repères, 123 p.

HUET Agnès et ZEITOUN Jean (1995), *Les téléports ; nouvelles places de marché sur les inforoutes*, Paris, L'Harmattan, 332 p.

IDATE (1999), *Accès aux services et aux réseaux de télécommunications sur le territoire*, Rapport pour la DATAR, Montpellier.

JOBERT Bruno (1995), « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes insitutionnelles : Esquisse d'un parcours de recherche », in Alain FAURE et al (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques ; débat autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp. 13-23.

JONAS Olivier (1997), *La cité interactive ; Développement des nouveaux services de l'information et de la communication dans le champ urbain*, Paris, L'Harmattan, 223 p.

KAHN Annie (1998), « La France regarde passer l'Internet Grande Vitesse », in *Le Monde Télévision, Radio, Multimédia*, 11-12 octobre 1998, pp. 32-33.

de LARA Philippe (1997), « Un mirage sociologique ; la *construction sociale de la réalité* », *Le Débat*, novembre-décembre 1997, pp. 114-129.

LAVOCAT Eric (1995), « Concurrence et territoires : aménagement du territoire, service universel et politique de concurrence dans les télécommunications », in MUSSO Pierre et RALLET Alain (dir.), *Stratégies de communication et territoires*, L'Harmattan Villes et Entreprises, Paris, pp. 167-191.

LE CŒUR Philippe et VULSER Nicole (1998), « L'ART encourage la téléphonie sur le câble », *Le Monde*, Paris, 26 juin 1998.

LEFEBVRE Alain et TREMBLAY Gaëtan (dir.) (1998), *Autoroutes de l'information et dynamiques territoriales*, Presses de l'Université du Québec et Presses Universitaires du Mirail, 345 p.

LERESCHE Jean-Philippe, JACCOUD Christophe, BOLAY Jean-Claude (1996), *Le territoire des Hautes Ecoles ; genèse d'une politique*, Rapport de recherche n°133, IREC, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.

LEVY Marcel (1996), « Télécommunications, encore et toujours plus », *Le Moniteur du bâtiment et des travaux publics* n° 4848, pp. 71-77.

MABILEAU Albert (1994), *Le système local en France*, Montchrétien collection Clefs Politique, Paris, 157 p.

MANGIN Pierre (1994), « Paire torsadée ou fibre optique. Le câblage face à la montée en débits », *Réseaux et Télécoms* n°79, juillet/août 1994, pp. 22-23.

MARSH D. et RHODES R.A.W. (1995), « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », in FAURE A. et al (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques ; Débat autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp. 31-68.

MARTIN-LALANDE Patrice (1998), *L'internet, un vrai défi pour la France*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française, 111 p.

MARVIN Simon J. (1994), « La disponibilité des services urbains, un enjeu de politique locale », *Flux*, n°16 avril-juin 1994, pp. 23-38.

MASSOT Marie-Hélène (1995), *Transport et Télécommunications ; Une analyse bibliographique internationale des relations entre téléactivités et mobilité*, Caen, Paradigme, 248 p.

MAYÈRE Anne, MONNOYER-LONGE Marie-Christine, PHILIPPE Jean (1989), *La communication des PME : analyse d'expériences vidéotex*, Economie et Humanisme (E&H), Lyon/Université Aix-Marseille III, Centre d'économie régionale (CER), Lyon, 156 p.

MEDDAH Hassan (1995), « Coup double dans la boucle du Doubs », *Réseaux et Télécoms* n°91, pp. 68-69.

---------- et SERROU Christine (1995), « Téléports : une offre entre deux eaux... », *Réseaux et Télécoms* n°93, pp. 49-50.

MERCIER Pierre-Alain, SCARDGLI Victor, TOURREAU Roland (1986), *Télématique et vie locale. L'expérience Aspasie à Marne-la-Vallée*, Modes de vie, communication et développement, IRESCO, Paris, 382 p.

MILEO Thierry (rapport du groupe présidé par) (1996), *Les réseaux de la société de l'information*, rapport au Commissariat général du Plan, Editions ESKA-ASPE europe, Paris, 230 p.

MINISTÈRE DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA POSTE (1995), *De nouvelles règles du jeu pour les télécommunications en France*, document d'orientation et de proposition de règles applicables après le 1er janvier 1998, 24p.

MISSION ECOTER (1999), *Télécommunications et Internet ; Collectivités Locales et Territoires à l'heure des choix*, Le Guide, Ecoter, 293 p.

MOLINER Pascal (1998), *Images et représentations sociales*, Grenoble, PUG, 275 p.

MONNIER Eric (1987), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics ; Du projet au bilan*, Paris, Economica, 169 p.

MOSS Mitchell L. (1992), « Les télécommunications et la politique urbaine », in *Villes et Technologies Nouvelles*, Paris, OCDE.

MULLER Pierre et SUREL Yves (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrétien collection Clefs Politiques, 156 p.

---------- (1995), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A. et al (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques ; Débat autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp. 153-178.

---------- (1990), *Les politiques publiques*, Paris, PUF.

MULTIMEDIAVILLE (2000), *Multimédia et télécommunications ; les initiatives des villes*, Rapport de l'enquête, juin 2000, 84 p.

MUSSO Pierre (1997), *Télécommunications et philosophie des réseaux ; La postérité paradoxale de Saint-Simon*, Paris, PUF, 395 p.

MUSSO Pierre (1995), « Les autoroutes de l'information, mythes et réalités», in MUSSO Pierre et RALLET Alain (dir.), *Stratégies de communication et territoires*, L'Harmattan Villes et Entreprises, Paris, pp. 193-210.

---------- (1994), « Innovations techniques et espace », in *Communiquer demain ; Nouvelles technologies de l'information et de la communication* (dir.), Paris, Editions de l'Aube / DATAR, pp. 5-19.

NEGRIER Emmanuel (1994), « La ville saisie par les télécommunications », in *Dossier Le gouvernement urbain, Le courrier du CNRS* n°81, pp. 79-110.

---------- (1994), « Le câble, une politique décentralisée », in *Droit et politique des réseaux câblés*, Didier. Truchet (dir.), Paris, PUF, pp. 87-101.

---------- (1989), *La maîtrise politique des réseaux de communication ; Le cas des politiques publiques de câblage à Metz, Montpellier et Rennes*, Thèse de sciences politiques, Université de Montpellier I, 381 p.

NICOLAS Muriel et RODRIGUES Stéphane (dir.) (1998), *Dictionnaire économique et juridique des services publics en Europe*, Paris, ASPE Europe, collection ISUPE, 722 p.

OFFNER Jean-Marc (2000), « Réseaux et dynamiques urbaines », in Thierry PAQUOT et al, *La ville et l'urbain, l'état des savoirs*, Paris, Editions La Découverte, pp. 137-145.

---------- (2000), « Télécommunications et collectivités locales ; Des cyber-territoires en développement *virtuel* », in *Comment améliorer la performance économique des territoires ?*, Paris, Troisièmes Entretiens de la Caisse des Dépôts, pp. 149-169.

---------- et VINCHON Marie-Claire (1998), *Télécommunications et Collectivités locales*, Paris, La Documentation française, collection Problèmes Politiques et Sociaux n°808, 84 p.

---------- et PUMAIN Denise (1996), *Réseaux et Territoires, significations croisées*, Paris, Editions de l'Aube, 281 p.

---------- (1996), « La ville au risque des réseaux urbains », in GENESTIER Ph. (dir.), *Vers un nouvel urbanisme*, La Documentation Française, pp. 139-147.

---------- (1993), « Les effets structurants du transport, mythe politique, mystification scientifique », *L'espace géographique* n°3, pp. 233-242.

---------- (1993), « Le développement des réseaux techniques : un modèle générique », *Flux* n°13-14, juillet-décembre, pp. 11-18.

OTV et ADCF (1999), « Intercommunalité et multimédia », *Les publications de l'observatoire*, Guide, janvier 1999.

OTV (1998), « Les collectivités territoriales face aux évolutions des télécommunications », *Les publications de l'observatoire*, Etude, janvier 1998.

---------- (1997), « Multimédia et collectivités locales », *Les publications de l'observatoire*, Guide, janvier 1997.

---------- (1995), « La télégestion dans les collectivités locales – Opportunités, recommandations », *Les publications de l'observatoire*, octobre 1995.

---------- (1995), « Télécommunications et développement des territoires – Quels enjeux ? Quelles perspectives ? », *Les publications de l'observatoire*, Etude, janvier 1995.

---------- (1994), « Guide méthodologique pour un schéma directeur interne de télécommunications dans les collectivités locales », *Les publications de l'observatoire*, Guide méthodologique, novembre 1994.

---------- (1994), « Les taux d'équipement des collectivités locales en informatique et en télécommunications », *Les publications de l'observatoire*, Etude, juin 1994.

---------- (1992), « Le téléphone : votre image, votre accueil », *Les publications de l'observatoire*, Guide méthodologique, novembre 1992.

---------- (1992), « L'organisation des collectivités locales face aux nouvelles technologies de communication », *Les publications de l'observatoire*, Groupe de travail, novembre 1992.

---------- (1992), « La télématique : un outil pour faciliter la ville », *Les publications de l'observatoire*, Fiches applications, mai 1992.

---------- (1992), « Les télécommunications au service des quartiers défavorisés », *Les publications de l'observatoire*, Groupe de travail, novembre 1992.

---------- (1992), « Les télécommunications au service du milieu rural », *Les publications de l'observatoire*, Groupe de travail, novembre 1992.

PADIOLEAU Jean-Gustave (1982), *L'Etat au concret*, Paris, PUF.

PAILLART Isabelle (1993), *Les territoires de la communication*, Grenoble, PUG.

---------- (1992), *Les processus d'innovation dans la fonction d'édition : le cas des services télématiques municipaux*, Université de Grenoble III, Groupe de recherche sur les enjeux de la communication (GRESEC), Grenoble, 139 p.

---------- (1989), *Le câble ici et maintenant : les situations de territorialisation des acteurs du câble (l'expérience de la région Rhône-Alpes)*, Université de Grenoble III, Groupe de recherche sur les enjeux de la communication (GRESEC), Grenoble, 166 p.

PAPADOPOULOS Yannis (1995), *La complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Clefs-Politique, Montchrétien, 156 p.

PEYRACHE Véronique (1990), *Impact des nouvelles technologies dans le développement des régions urbaines de Paris et de San Francisco*, Université de Paris I / Centre économie espace environnement (C3E), Paris, 199 p.

PIORUNSKI Richard (1991), « Nouvelles technologies et aménagement du territoire », *Futuribles*, novembre 1991, pp. 47-64.

POLLET Gilles (1995), « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques », in FAURE A. et al, *La construction du sens dans les politiques publiques ; Débat autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, pp. 25-47.

PREMIER MINISTRE (Services du) (1999), *La France dans la société de l'information – 1999*, Paris, La Documentation Française, 113 p.

RALLET Alain (1995), « Réseaux de télécommunication et développement des technopoles », in MUSSO Pierre et RALLET Alain (dir.), *Stratégies de communication et territoires*, L'Harmattan Villes et Entreprises, Paris, pp. 51-69.

---------- (1994), « La polarisation de l'espace », in *Communiquer demain ; Nouvelles technologies de l'information et de la communication*, in Pierre Musso (dir.), Paris, Editions de l'Aube / DATAR, 1994, pp. 199-211.

---------- (1993), « Les télécommunications : un facteur de développement régional », *RERU* n°1, Paris.

---------- (1992), « Télécommunications et compétitivité », *Réseaux* n°54, CNET, Paris, pp. 9-30.

REZSOHAZY Rudolf (1996), *Pour comprendre l'action et le changement politique*, Paris, Dunod, 423 p.

de ROSNAY Joël (1975), *Le macroscope ; vers une vision globale*, Paris, Editions du Seuil, 346 p.

ROUZERÉ Anne-Marie (1994), « Les téléports en France : vers des services concurrentiels », *Réseaux et Télécoms* n°81, octobre 1994, pp. 58-60.

SABATIER P. & JENKINS-SMITH H. (dir.) (1993), *Policy Change And Learning*, Boulder, Westview Press, 1993.

SANDER Agnès (1995), *Les points-de-réseaux comme formes urbaines ; Morphogenèse et enjeux de conception*, Thèse de doctorat spécialité Urbanisme-Aménagement, sous la direction de Gabriel Dupuy, Université Paris XII-Val de Marne (IUP) – LATTS, 349 p.

SANDOVAL Victor (dir.) (2000), *La ville numérique*, Paris, Hermès Science Europe, collection Les cahiers du numérique, volume 1, n°1-2000, 255 p.

SFEZ Lucien (1984), *La décision*, Paris, PUF, collection Que Sais-je ? n°2181, 128 p.

---------- (1992), *La critique de la décision*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, collection Références, 561 p.

SIMON Jean-Paul (1995), « Petite histoire des politiques de communication locale de 1970 à nos jours », in MUSSO Pierre et RALLET Alain (dir.), *Stratégies de communication et territoires*, L'Harmattan Villes et Entreprises, Paris, pp. 125-154.

TCHERNIAK Olivier (1988), « France Télécom se penche sur son image », *France Télécom* n° 64, pp. 28-37.

THAMAS Patricia (1986), *Réseaux câblés et territorialité. Projet de réseau câblé Etang-de-Berre / Golfe de Fos*, Université Paris Val-de-Marne, Institut d'Urbanisme de Paris (IUP), Paris, 47 p.

THÉRY Gérard (1994), *Les autoroutes de l'information*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation française, 127 p.

THOENIG Jean-Claude (1985), « tome IV » du *Traité de Sciences Politiques*, dirigé par Grawitz et Leca, Paris, PUF, 1985.

TOPALOV Christian (1994), *La naissance du chômeur ; 1880-1910*, Paris, Albin Michel, collection L'évolution de l'humanité, 626 p.

TRUCHET Didier (dir.) (1994), *Droit et politique des réseaux câblés*, Paris, PUF, 289 p.

URBAPRESS (1997), « Quelle implication des collectivités dans la libéralisation des télécommunications ? », Hors-série n°24/97.

VAN BASTELAER Béatrice, HENIN Laurent, LOBET-MARIS Claire (2000), *Villes virtuelles entre Communauté et Cité*, Paris, L'Harmattan, 255 p.

VEDEL Thierry (1991), « Les relations entre les collectivités territoriales et France Telecom », communication lors du Colloque de l'Association Française de Science Politique *Le modèle français d'administration est-il en crise ?*, 7 et 8 février 1991.

VINCHON Marie-Claire (1998), *Politiques locales de télécommunications ; Un panorama des pratiques territoriales et institutionnelles*, Rapport au Plan Urbain, 62 p.

---------- (1996), *La genèse des Dossiers de Voirie d'Agglomération ; L'ambition d'une circulaire singulière de Ministère de l'Equipement*, DEA d'Urbanisme-Aménagement, IUP, juin 1996.

VOLLE Michel (1995), « Les nouvelles technologies de l'information et de la communication et la stratégie des entreprises », in MUSSO Pierre et RALLET Alain (dir.), *Stratégies de communication et territoires*, L'Harmattan Villes et Entreprises, Paris, pp. 11-20.

---------- (1994), « Les évolutions technologiques », in *Communiquer demain ; Nouvelles technologies de l'information et de la communication*, Pierre Musso (dir.), Paris, Editions de l'Aube / DATAR, 1994, pp. 65-81.

ENTRETIENS

M. Badeau	Directeur des services techniques de la CUGN
M. Belnez	Directeur informatique de la Ville de Chalon sur Saône
M. Choné	Président de la CUGN, Maire de Ludres
M. Delporte	Responsable du service juridique de la CUDL-Métropole
M. Desforges	Responsable du service des affaires économiques et des relations internationales de la CUGN
M. Facon	Responsable du service technique et voirie "Lille centre" de la CUDL-Métropole
M. Fidanza	Directeur général de la SEM Câble de l'Est
M. Gaillard	Directeur des finances et des systèmes informatiques du CHU de Besançon
M. Gibert	Chargé de mission à l'Observatoire des Télécommunications dans la Ville
M. Guillerme	Vice-Président de la CUGN, Rapporteur à la commission "développement économique, Université, recherche", Maire de Laxou
M. Hayward	Directeur des relations extérieures, Cégetel
M. Jacquemin	Chef de projet à l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Nancéenne
M. Jauréguiberry	Directeur de l'Observatoire des Télécommunications dans la Ville
M. Koch	Responsable du Centre de ressources informatiques de l'Université de Franche-Comté

M. Lambey	Directeur des services informatiques-télécoms de la Ville de Besançon
M. Larabi	Directeur des Collectivités locales chez France Telecom
M. Ledoux	Chargé de mission, Société ASI (Accès solutions internet)
Mme. Leroch	Chargée de mission à l'Observatoire des Télécommunications dans la Ville
M. Martin	Chargé de mission à la Direction des Collectivités locales de France Telecom
M. Massonet	Directeur de la Communauté de Communes de Chalon Val-de-Bourgogne
M. Ménerault	Chercheur à l'INRETS-Traces (Lille)
M. Morin	Chef de projet IMT chez Sirti
M. Mougeot	Responsable du service informatiques-télécoms du Conseil Général du Doubs
M. Pasteur	Rectorat de Besançon
M. Pelissier	Adjoint au développement économique de la Ville de Nancy
M. Proust	Chargé de mission du SIPPEREC
Mme Revel	Chef de projet construction, Completel Lille
M. Rimoux	Sous-Préfet de l'arrondissement de Chalon sur Saône
M. Sonney	Rectorat de Besançon
M. Walryck	Directeur de l'AFOPT

ANNEXES

TEXTES JURIDIQUES

Annexe n°1
Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de Réglementation des Télécommunications (LRT 96)

Annexe n°2
Décret n°97-683 du 30 mai 1997 relatif aux droits de passage sur le domaine public routier et aux servitudes prévus par les articles L. 47 et L. 48 du code des postes et télécommunications

Annexe n°3
Circulaire commune aux Ministère de l'Equipement et au Secrétariat d'Etat à l'Industrie du 22 décembre 1997, relative à l'instruction des demandes de droits de passage sur le domaine public routier national non concédé

Annexe n°4
Décret n°2000-881 du 12 septembre 2000 modifiant le code des postes et télécommunications et relatif à l'accès à la boucle locale

LICENCES ET OPÉRATEURS

Annexe n°5
Récapitulatif des opérateurs titulaires d'une licence
(source : consultation du 3 mai 2001, dernière mise à jour du 16 février 2001, http://www.arttelecom.fr/dossiers/licences/licences.htm)

Annexe n°6
Récapitulatif de l'attribution des licences de boucle locale radio (métropolitaines et régionales) (source : communiqué de presse de l'ART du 11 juillet 2000 sur http://www.art-telecom.fr/communiques/communiques/2000/blr.htm)

Annexe n°7
Récapitulatif des candidatures régionales BLR par opérateur

TÉLÉCOMS ET COLLECTIVITÉS, DE LA DOCTRINE À LA PRATIQUE

Annexe n°8
Discours d'Hourtin
(source : Lionel Jospin, Université d'Eté de la Communication d'Hourtin le 25 août 1997, http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=5519&txt=1)

Annexe n°9
Charte philosophique et politique : "Hommes, cité, communication"
(source : ADUAN, Nancy, 1996)

Annexe n°10
"Dossiers et références" des Ingénieurs des Villes de France et du CERTU
(source : http://www.certu.fr/sitcert/telecom/sammyw/textes/referen.htm)

Annexe n°11
Dossier "Collectivités territoriales et infrastructures de télécommunications" de l'ART
(source : http://www.art-telecom.fr/dossiers/colloc/colloc.htm)

Annexe n°12
Fiche projet de la ville de Prades de l'OTV
(source : http://www.telecomville.org/obs/lrdev33.html)

TEXTES JURIDIQUES

Annexe n°1

Loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de Réglementation des Télécommunications (LRT 96)

LOIS

LOI n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications (1)

NOR : MIPX9600022L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 96-378 DC en date du 23 juillet 1996 ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1er. – L'article L. 32 du code des postes et télécommunications est ainsi modifié :

I. – Les 3°, 7° et 9° sont ainsi rédigés :

« 3° Réseau ouvert au public.

« On entend par réseau ouvert au public tout réseau de télécommunications établi ou utilisé pour la fourniture au public de services de télécommunications.

« 7° Service téléphonique au public.

« On entend par service téléphonique au public l'exploitation commerciale pour le public du transfert direct de la voix en temps réel au départ et à destination de réseaux ouverts au public commutés, entre utilisateurs fixes ou mobiles.

« 9° Interconnexion.

« On entend par interconnexion les prestations réciproques offertes par deux exploitants de réseaux ouverts au public qui permettent à l'ensemble des utilisateurs de communiquer librement entre eux, quels que soient le réseaux auxquels ils sont raccordés ou les services qu'ils utilisent.

« On entend également par interconnexion les prestations d'accès au réseau offertes dans le même objet par un exploitant de réseau ouvert au public à un prestataire de service téléphonique au public. »

II. – Après les mots : « équipements terminaux », la fin du deuxième alinéa du 12° est ainsi rédigée : « , la protection des données, la protection de l'environnement et la prise en compte des contraintes d'urbanisme et d'aménagement du territoire ».

III. – Il est ajouté un 15° ainsi rédigé :

« 15° Opérateur :

« On entend par opérateur toute personne physique ou morale exploitant un réseau de télécommunications ouvert au public ou fournissant au public un service de télécommunications. »

Art. 2. – L'article L. 32-1 du code des postes et télécommunications est ainsi rédigé :

« *Art. L. 32-1.* – I. – Dans les conditions prévues par les dispositions du présent code :

« 1° Les activités de télécommunications s'exercent librement, dans le respect des autorisations et déclarations prévues au chapitre II, qui sont délivrées ou vérifiées dans des conditions objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées aux objectifs poursuivis ;

« 2° Le maintien et le développement du service public des télécommunications défini au chapitre III, qui comprend notamment le droit de chacun au bénéfice du service universel des télécommunications, sont garantis ;

« 3° La fonction de régulation du secteur des télécommunications est indépendante de l'exploitation des réseaux et de la fourniture des services de télécommunications. Elle est exercée au nom de l'Etat dans les conditions prévues au chapitre IV par le ministre chargé des télécommunications et par l'Autorité de régulation des télécommunications.

« II. – Le ministre chargé des télécommunications et l'Autorité de régulation des télécommunications veillent, dans le cadre de leurs attributions respectives :

« 1° A la fourniture et au financement de l'ensemble des composantes du service public des télécommunications ;

« 2° A l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale entre les exploitants de réseau et les fournisseurs de services de télécommunications ;

« 3° Au développement de l'emploi, de l'innovation et de la compétitivité dans le secteur des télécommunications ;

« 4° A la définition de conditions d'accès aux réseaux ouverts au public et d'interconnexion de ces réseaux qui garantissent la possibilité pour tous les utilisateurs de communiquer librement et l'égalité des conditions de la concurrence ;

« 5° Au respect par les opérateurs de télécommunications du secret des correspondances et du principe de neutralité au regard du contenu des messages transmis ;

« 6° Au respect, par les exploitants de réseau et les fournisseurs de services de télécommunications, des obligations de défense et de sécurité publique ;

« 7° A la prise en compte de l'intérêt des territoires et des utilisateurs dans l'accès aux services et aux équipements. »

Art. 3. – L'article L. 32-2 du code des postes et télécommunications est ainsi modifié :

I. – Le premier alinéa est complété par trois phrases ainsi rédigées :

« Elle veille également au respect des principes du service public et notamment du service universel dans le secteur des télécommunications. Outre les avis, recommandations et suggestions qu'elle adresse au ministère dans les domaines de sa compétence, elle peut être consultée par l'Autorité de régulation des télécommunications et par les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat sur les questions relevant de leurs compétences spécifiques en matière de télécommunications. Elle peut saisir l'Autorité de régulation des télécommunications sur des questions concernant la compétence de cette autorité en matière de contrôle et de sanction du respect, par les opérateurs, des obligations de service public et service universel résultant des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables en vertu du présent code et des autorisations dont ils bénéficient. »

II. – Au deuxième alinéa, les mots : « aux articles L. 33-1, L. 33-2, L. 34-2, L. 34-3, L. 34-4 et L. 34-5 du présent code » sont remplacés par les mots : « aux articles L. 33-1, L. 33-2, L. 34-1, L. 34-2, L. 34-3 et L. 34-4 ».

III. – Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Elle établit un rapport annuel qui est remis au Parlement et au Premier ministre. Ce rapport comprend obligatoirement un bilan de l'exercice du service public des télécommunications comportant un chapitre concernant particulièrement le service universel des télécommunications ainsi qu'un chapitre sur la mise en œuvre des missions d'in-

térêt général définies au troisième alinéa de l'article L. 35-6. Il est établi après que la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications a pris connaissance du rapport annuel de l'Autorité de régulation des télécommunications. »

Art. 4. – Les troisième et quatrième alinéas de l'article 35 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications sont ainsi rédigés :

« – sept députés,

« – sept sénateurs, désignés par leurs assemblées respectives, ».

Art. 5. – L'article L. 32-4 du code des postes et télécommunications est ainsi modifié :

I. – Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Pour l'accomplissement de leurs missions, le ministre chargé des télécommunications et le président de l'Autorité de régulation des télécommunications peuvent : ».

II. – Au premier alinéa du 2°, les mots : « il désigne » sont remplacés par les mots : « ils désignent ».

III. – Le début du second alinéa du 2° est ainsi rédigé :

« Le ministre chargé des télécommunications et le président de l'Autorité de régulation des télécommunications veillent... (le reste sans changement). »

Art. 6. – Le chapitre II du titre Ier du livre II du code des postes et télécommunications est ainsi rédigé :

« *Chapitre II*

« Régime juridique

« Section 1

« Réseaux

« *Art. L. 33.* – Les réseaux de télécommunications sont établis dans les conditions déterminées par la présente section.

« Ne sont pas concernées par la présente section :

« 1° Les installations de l'Etat établies pour les besoins de la défense nationale ou de la sécurité publique ou utilisant des bandes de fréquences ou des fréquences attribuées par le Premier ministre à une administration pour les besoins propres de celle-ci, en application de l'article 21 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

« 2° Les installations mentionnées aux articles 10 et 34 de la même loi. Celles de ces installations qui sont utilisées pour offrir au public des services de télécommunications sont soumises aux dispositions du présent code applicables à l'exploitation des réseaux ouverts au public, dans la seule mesure nécessaire à leur offre de services de télécommunications.

« *Art. L. 33-1.* – I. – L'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public sont autorisés par le ministre chargé des télécommunications.

« Cette autorisation ne peut être refusée que dans la mesure requise par la sauvegarde de l'ordre public ou des besoins de la défense ou de la sécurité publique, par les contraintes techniques inhérentes à la disponibilité des fréquences, ou lorsque le demandeur n'a pas la capacité technique ou financière de faire face durablement aux obligations résultant des conditions d'exercice de son activité, ou a fait l'objet d'une des sanctions mentionnées aux articles L. 36-11, L. 39, L. 39-1, L. 39-2 et L. 39-4.

« L'autorisation est soumise à l'application des règles contenues dans un cahier des charges et portant sur :

« *a)* La nature, les caractéristiques, la zone de couverture et le calendrier de déploiement du réseau ;

« *b)* Les conditions de permanence, de qualité et de disponibilité du réseau ainsi que les modes d'accès, notamment au moyen de cabines établies sur la voie publique ;

« *c)* Les conditions de confidentialité et de neutralité au regard des messages transmis et des informations liées aux communications ;

« *d)* Les normes et spécifications du réseau et des services, notamment européennes s'il y a lieu ;

« *e)* Les prescriptions exigées par la protection de l'environnement et par les objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme, comportant, le cas échéant, les conditions d'occupation du domaine public et les modalités de partage des infrastructures ;

« *f)* Les prescriptions exigées par la défense et la sécurité publiques ;

« *g)* La contribution de l'exploitant à la recherche et à la formation en matière de télécommunications ;

« *h)* L'utilisation des fréquences allouées et les redevances dues à ce titre ainsi que pour les frais de leur gestion et de leur contrôle ;

« *i)* L'allocation de numéros et de blocs de numéros, les redevances dues pour les frais de la gestion du plan de numérotation et de son contrôle, dans les conditions de l'article L. 34-10 ;

« *j)* Les obligations du titulaire au titre du service universel dans les conditions prévues aux articles L. 35-2 et L. 35-3 et au titre des services obligatoires définis à l'article L. 35-5 ;

« *k)* La fourniture des informations nécessaires à la constitution et à la tenue de la liste prévue à l'article L. 35-4 ;

« *l)* Les droits et obligations de l'exploitant en matière d'interconnexion ;

« *m)* Les conditions nécessaires pour assurer une concurrence loyale ;

« *n)* Les conditions nécessaires pour assurer l'équivalence de traitement des opérateurs internationaux conformément aux dispositions des III et IV ci-après ;

« *o)* Les conditions nécessaires pour assurer l'interopérabilité des services ;

« *p)* Les obligations qui s'imposent à l'exploitant pour permettre le contrôle du cahier des charges par l'Autorité de régulation des télécommunications ;

« *q)* Les taxes dues pour la délivrance, la gestion et le contrôle de l'autorisation, dans les conditions prévues par les lois de finances ;

« *r)* L'égalité de traitement et l'information des utilisateurs, notamment sur les conditions contractuelles de fourniture du service, comportant en particulier les compensations prévues pour le consommateur en cas de manquement aux exigences de qualité précisées au *b*.

« L'autorisation est délivrée pour une durée de quinze ans. Deux ans au moins avant la date de son expiration, le ministre notifie au titulaire les conditions de renouvellement de l'autorisation et les motifs d'un refus de renouvellement. Dans les cas d'établissement ou d'exploitation de réseaux expérimentaux, de modification ou d'adaptation de l'autorisation ou lorsque le demandeur le propose, l'autorisation peut être délivrée pour une durée inférieure à quinze ans ; le cahier des charges précise alors le délai minimal dans lequel sont notifiés au titulaire les conditions de renouvellement de l'autorisation et les motifs d'un refus de renouvellement.

« Un décret, pris après avis de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications, précise celles des clauses énumérées ci-dessus qui doivent être conformes à des clauses types dont il détermine le contenu. Les dispositions du projet de décret relatives à la clause mentionnée au *m* sont soumises pour avis au Conseil de la concurrence.

« II. – Les opérateurs réalisant un chiffre d'affaires annuel sur le marché des télécommunications supérieur à un seuil fixé par arrêté des ministres chargés des télécommunications et de l'économie sont tenus d'individualiser sur le plan comptable l'activité autorisée.

« En outre, lorsqu'ils disposent dans un secteur d'activité autre que les télécommunications d'un monopole ou d'une position dominante appréciée après avis du Conseil de la concurrence, et que les infrastructures utilisées peuvent être séparées physiquement, ils sont tenus, dans l'intérêt d'un

bon exercice de la concurrence, d'individualiser cette activité sur le plan juridique.

« III. – Sous réserve des engagements internationaux souscrits par la France comportant une clause de réciprocité applicable au secteur des télécommunications, l'autorisation mentionnée au présent article, lorsqu'elle concerne un réseau utilisant des fréquences radioélectriques, ne peut être accordée à une société dans laquelle plus de 20 p. 100 du capital social ou des droits de vote sont détenus, directement ou indirectement, par des personnes de nationalité étrangère.

« De même, aucune personne de nationalité étrangère ne peut procéder à une acquisition ayant pour effet de porter, directement ou indirectement, la part détenue par des personnes de nationalité étrangère à plus de 20 p. 100 du capital social ou des droits de vote dans les assemblées générales d'une société titulaire d'une telle autorisation.

« Est considérée comme personne de nationalité étrangère, pour l'application du présent article, toute personne physique de nationalité étrangère, toute société dont la majorité du capital n'est pas détenue, directement ou indirectement, par des personnes physiques ou morales de nationalité française.

« Les dispositions du présent paragraphe ne sont pas applicables aux personnes physiques ou morales ressortissant d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

« IV. – Sous réserve des engagements internationaux souscrits par la France, le ministre chargé des télécommunications et l'autorité de régulation des télécommunications veillent à ce que soit assurée l'égalité de traitement des opérateurs autorisés à acheminer du trafic international au départ ou à destination de réseaux ouverts au public français, notamment dans les conditions d'interconnexion aux réseaux français et étrangers auxquels ils demandent accès.

« Sous la même réserve, ils veillent également à ce que les opérateurs des pays tiers à la Communauté européenne assurent aux opérateurs autorisés en application du présent article et de l'article L. 34-1 des droits comparables, notamment en matière d'interconnexion, à ceux dont ils bénéficient sur le territoire national, en application du présent code.

« V. – Le nombre des autorisations peut être limité en raison des contraintes techniques inhérentes à la disponibilité des fréquences.

« Dans ce cas, le ministre chargé des télécommunications publie, sur proposition de l'Autorité de régulation des télécommunications, les modalités et les conditions d'attribution des autorisations.

« L'allocation des fréquences doit dans tous les cas permettre d'assurer des conditions de concurrence effective.

« *Art. L. 33-2.* – L'établissement des réseaux indépendants, autres que ceux mentionnés à l'article L. 33-3, est autorisé par l'Autorité de régulation des télécommunications.

« Un décret, pris après avis de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications, détermine les conditions générales d'établissement et d'exploitation de ces réseaux en ce qui concerne les exigences essentielles, les prescriptions relatives à la sécurité publique et à la défense et les modalités d'implantation du réseau que doivent respecter les exploitants. Il précise les conditions dans lesquelles ceux-ci, ainsi que ceux mentionnés à l'article L. 33-3, peuvent, sans permettre l'échange de communications entre des personnes autres que celles auxquelles l'usage du réseau est réservé, être connectés à un réseau ouvert au public.

« L'autorisation ne peut être refusée qu'en cas de non-conformité à l'une des conditions générales d'établissement définies dans le décret mentionné au précédent alinéa ou à l'une des conditions d'établissement fixées par l'Autorité de régulation des télécommunications conformément aux dispositions de l'article L. 36-6. A défaut de décision expresse dans les deux mois suivant la demande, et sauf dans le cas mentionné à l'alinéa suivant, elle est réputée acquise.

« Lorsqu'elle concerne un réseau qui utilise des fréquences assignées à son exploitant, l'autorisation doit être expresse. Elle est assortie d'un cahier des charges qui porte sur les prescriptions mentionnées au *h* du I de l'article L. 33-1 et qui précise les obligations pesant sur le titulaire en application du décret prévu au deuxième alinéa du présent article.

« Un exploitant de réseau indépendant ne peut conférer à son réseau le caractère de réseau ouvert au public sans autorisation préalable délivrée dans les conditions prévues à l'article L. 33-1. A défaut, l'exploitant peut être sanctionné dans les conditions prévues aux articles L. 36-11 et L. 39.

« *Art. L. 33-3.* – Sous réserve de leur conformité aux dispositions du présent code, sont établis librement :

« 1° Les réseaux internes ;

« 2° Les cabines téléphoniques en dehors de la voie publique ;

« 3° Les réseaux indépendants de proximité, autres que radioélectriques, d'une longueur inférieure à un seuil fixé par le ministre chargé des télécommunications ;

« 4° Les installations radioélectriques de faible puissance et de faible portée dont les catégories sont déterminées conjointement par les ministres chargés des télécommunications, de la défense et de l'intérieur ;

« 5° Les installations radioélectriques n'utilisant pas des fréquences spécifiquement assignées à leur utilisateur.

« Les conditions d'utilisation des installations radioélectriques mentionnées ci-dessus sont déterminées dans les conditions prévues à l'article L. 36-6.

« *Art. L. 33-4.* – La publication des listes d'abonnés ou d'utilisateurs des réseaux ou services de télécommunications est libre, sous réserve de la protection des droits des personnes concernées.

« Parmi les droits garantis figure celui pour toute personne de ne pas être mentionnée sur les listes d'abonnés ou d'utilisateurs publiées, de s'opposer à l'inscription de l'adresse complète de son domicile sur ces listes, d'interdire que les informations nominatives la concernant soient utilisées dans des opérations commerciales, ainsi que de pouvoir obtenir communication desdites informations nominatives et exiger qu'elles soient rectifiées, complétées, clarifiées, mises à jour ou effacées, dans les conditions prévues aux articles 35 et 36 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Section 2

« Services

« *Art. L. 34.* – La présente section s'applique aux services de télécommunications fournis au public.

« *Art. L. 34-1.* – La fourniture du service téléphonique au public est autorisée par le ministre chargé des télécommunications.

« Cette autorisation ne peut être refusée que dans la mesure requise par la sauvegarde de l'ordre public ou les besoins de la défense ou de la sécurité publique, ou lorsque le demandeur n'a pas la capacité technique ou financière de faire face durablement aux obligations résultant des conditions d'exercice de son activité, ou a fait l'objet d'une des sanctions mentionnées aux articles L. 36-11, L. 39, L. 39-1, L. 39-2 et L. 39-4.

« L'autorisation est soumise à l'application des règles contenues dans un cahier des charges et portant sur les points mentionnés au I de l'article L. 33-1, à l'exception des *e* et *h*.

« Lorsque la fourniture du service suppose l'établissement d'un réseau ouvert au public, l'autorisation délivrée en application de l'article L. 33-1 autorise la fourniture du service.

« *Art. L. 34-2.* – La fourniture au public des services de télécommunications autres que le service téléphonique est

libre sous réserve du respect des exigences essentielles et des prescriptions relatives à la défense et à la sécurité publique.

« Toutefois, ces services sont soumis à autorisation dans les cas prévus à l'article L. 34-3 et à déclaration dans le cas prévu au premier alinéa de l'article L. 34-4.

« Un décret en Conseil d'Etat précise le contenu de la déclaration et de la demande d'autorisation et les conditions dans lesquelles sont fixées les prescriptions techniques nécessaires au respect des exigences essentielles.

« *Art. L. 34-3.* – La fourniture au public des services de télécommunications utilisant des fréquences hertziennes est soumise à autorisation préalable du ministre chargé des télécommunications dans les conditions suivantes :

« 1° Lorsqu'elle suppose l'établissement d'un nouveau réseau ou la modification d'un réseau déjà autorisé, les dispositions de l'article L. 33-1 sont applicables ;

« 2° Lorsqu'elle est assurée grâce à un réseau utilisant des fréquences assignées par une autre autorité que celle compétente en matière de télécommunications, la délivrance de l'autorisation est subordonnée au respect des dispositions mentionnées au 1 de l'article L. 33-1. Cette autorisation est délivrée après que l'autorité assignant les fréquences a donné son accord sur l'usage de celles-ci. Elle doit notamment établir les conditions d'une concurrence loyale entre les fournisseurs de services, quelle que soit l'autorité assignant les fréquences.

« *Art. L. 34-4.* – La fourniture au public des services de télécommunications autres que le service téléphonique sur les réseaux établis ou exploités en application de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et de l'article 34 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée est soumise, après information de la commune ou du groupement de communes ayant établi les réseaux ou autorisé leur établissement, à déclaration préalable auprès de l'Autorité de régulation des télécommunications.

« Cette déclaration a pour seul objet de permettre à l'Autorité de régulation des télécommunications de vérifier la nature du service fourni et des installations utilisées.

« Lorsque le service proposé est le service téléphonique au public, sa fourniture est soumise aux dispositions de l'article L. 34-1. En ce cas, l'autorisation est délivrée après consultation de la commune ou du groupement de communes ayant établi le réseau ou autorisé son établissement.

« Lorsque l'objet du service proposé est directement associé à la fourniture des services de radiodiffusion sonore et de télévision distribués sur le réseau, les dispositions du premier alinéa de l'article 34-2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée reçoivent application.

« Les conventions en vigueur qui contiennent des clauses excluant la fourniture de services de télécommunications sur les réseaux mentionnés au premier alinéa ci-dessus ou lui apportant des restrictions de nature juridique ou technique devront être mises en conformité, avant le 1er janvier 1998, avec les dispositions du présent article. Ces mêmes conventions garantissent, au titre de ces services, une juste rémunération du propriétaire de ces réseaux, assurant la couverture par le fournisseur de services du coût des prestations fournies et des investissements nécessaires à cette fin. Elles précisent les modalités de mise à disposition des capacités supplémentaires nécessaires ainsi que les conditions techniques d'utilisation de ces réseaux. En cas de litige, l'Autorité de régulation des télécommunications peut être saisie, dans les conditions prévues à l'article L. 36-8.

« Section 3

« Dispositions communes

« *Art. L. 34-5.* – Sont placées auprès du ministre chargé des télécommunications et de l'Autorité de régulation des télécommunications deux commissions consultatives spécialisées, d'une part dans le domaine des réseaux et des services radioélectriques, d'autre part dans celui des autres réseaux et services. Elles comprennent, en nombre égal, des représentants des fournisseurs de services, des représentants des utilisateurs de services professionnels et particuliers et des personnalités qualifiées nommés par le ministre chargé des télécommunications.

« La commission consultative compétente est consultée par le ministre chargé des télécommunications ou par l'Autorité de régulation des télécommunications sur tout projet de mesure visant à définir les procédures d'autorisation, à fixer ou à modifier les conditions techniques et d'exploitation, les spécifications et les prescriptions techniques des services relevant de son domaine de compétence, ainsi que sur les prescriptions relatives à l'interconnexion et à la numérotation mentionnées aux articles L. 34-8 et L. 34-10. *Ses conclusions sont transmises à la Commission supérieure* du service public des postes et télécommunications.

« Un décret détermine la composition, les attributions et les conditions de fonctionnement de chacune de ces deux commissions consultatives.

« *Art. L. 34-6.* – Les autorisations délivrées en application des dispositions des sections 1 et 2 du présent chapitre sont liées à la personne de leur titulaire. Elles ne peuvent être cédées à un tiers.

« Les autorisations délivrées en application des articles L. 33-1, L. 34-1 et L. 34-3, ainsi que le cas échéant les cahiers des charges qui leur sont annexés, sont publiés au *Journal officiel*.

« Les refus d'autorisation sont motivés et notifiés aux intéressés.

« La suspension, la réduction de durée et le retrait total ou partiel des autorisations sont prononcés par l'Autorité de régulation des télécommunications, dans les conditions prévues à l'article L. 36-11.

« *Art. L. 34-7.* – Les infrastructures de télécommunications établies sur le domaine public ou pour les besoins de missions de service public peuvent être utilisées pour l'aménagement et l'exploitation de réseaux ouverts au public et la fourniture au public de tous services de télécommunications, dans le respect des dispositions du présent code.

« Section 4

« Interconnexion et accès au réseau

« *Art. L. 34-8.* – I. – Les exploitants de réseaux ouverts au public font droit, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, aux demandes d'interconnexion des titulaires d'une autorisation délivrée en application des articles L. 33-1 et L. 34-1.

« La demande d'interconnexion ne peut être refusée si elle est raisonnable au regard, d'une part, des besoins du demandeur, d'autre part, des capacités de l'exploitant à la satisfaire. Le refus d'interconnexion est motivé.

« L'interconnexion fait l'objet d'une convention de droit privé entre les deux parties concernées. Cette convention détermine, dans le respect des dispositions du présent code et des décisions prises pour son application, les conditions techniques et financières de l'interconnexion. Elle est communiquée à l'Autorité de régulation des télécommunications.

« Lorsque cela est indispensable pour garantir l'égalité des conditions de concurrence ou l'interopérabilité des services, l'Autorité de régulation des télécommunications peut, après avis du Conseil de la concurrence, demander la modification des conventions déjà conclues.

« Un décret détermine les conditions générales, notamment celles liées aux exigences essentielles, et les principes de tarification auxquels les accords d'interconnexion doivent satisfaire.

« II. – Les exploitants de réseaux ouverts au public figurant sur la liste établie en application du 7° de l'article L. 36-7 sont tenus de publier, dans les conditions déterminées par leur cahier des charges, une offre technique et tarifaire d'interconnexion approuvée préalablement par l'Autorité de régulation des télécommunications. Les tarifs d'interconnexion rémunèrent l'usage effectif du réseau de transport et de desserte, et reflètent les coûts correspondants.

« L'offre mentionnée à l'alinéa précédent contient des conditions différentes pour répondre, d'une part, aux besoins d'interconnexion des exploitants de réseaux ouverts au public et, d'autre part, aux besoins d'accès au réseau des fournisseurs de service téléphonique au public, compte tenu des droits et obligations propres à chacune de ces catégories d'opérateurs. Ces conditions doivent être suffisamment détaillées pour faire apparaître les divers éléments propres à répondre aux demandes.

« Les mêmes exploitants doivent, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, assurer un accès à leur réseau aux utilisateurs et fournisseurs de services de télécommunications autres que le service téléphonique au public, ainsi qu'aux services de communication audiovisuelle déclarés en application de l'article 43 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée. Ils doivent également répondre aux demandes justifiées d'accès spécial correspondant à des conditions techniques ou tarifaires non publiées, émanant de ces fournisseurs de service ou des utilisateurs.

« III. – Les litiges relatifs aux refus d'interconnexion, aux conventions d'interconnexion et aux conditions d'accès peuvent être soumis à l'Autorité de régulation des télécommunications conformément à l'article L. 36-8.

« Section 5

« Equipements terminaux

« *Art. L. 34-9.* – Les équipements terminaux sont fournis librement.

« Les équipements destinés à être connectés à un réseau ouvert au public, ainsi que les installations radioélectriques, doivent faire l'objet d'une évaluation de leur conformité aux exigences essentielles. Les organismes intervenant dans la procédure d'évaluation de conformité sont désignés de façon à offrir aux industriels concernés un choix préservant leur indépendance par rapport à des entreprises offrant des biens ou services dans le domaine des télécommunications.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine :

« 1° Les conditions dans lesquelles l'Autorité de régulation des télécommunications peut désigner les organismes chargés de délivrer l'attestation de conformité ;

« 2° Les conditions dans lesquelles sont élaborées et publiées les spécifications techniques des équipements soumis à l'évaluation de conformité et les conditions de leur raccordement aux réseaux ouverts au public ;

« 3° Les cas dans lesquels une qualification technique est requise pour procéder au raccordement et à la mise en service de ces équipements ou installations et les conditions permettant de la garantir ;

« 4° La procédure d'évaluation de conformité et de délivrance des attestations correspondantes, les cas où celles-ci, en raison des caractéristiques techniques des équipements, sont acquises tacitement, ainsi que les conditions particulières dans lequelles l'attestation est délivrée pour les installations destinées à être connectées aux réseaux mentionnés au 1° de l'article L. 33.

« Les équipements ou installations soumis à l'évaluation de conformité ne peuvent être fabriqués pour l'Espace économique européen, importés, en vue de leur mise à la consommation, de pays n'appartenant pas à celui-ci, détenus en vue de la vente, mis en vente, distribués à titre gratuit ou onéreux, connectés à un réseau ouvert au public ou faire l'objet de publicité que s'ils ont fait l'objet d'une attestation de conformité et sont à tout moment conformes à celle-ci.

« Section 6

« Numérotation

« *Art. L. 34-10.* – Un plan national de numérotation est établi par l'Autorité de régulation des télécommunications et est géré sous son contrôle. Il garantit un accès égal et simple des utilisateurs aux différents réseaux et services de télécommunications et l'équivalence des formats de numérotation.

« L'Autorité de régulation des télécommunications attribue aux opérateurs des préfixes et des numéros ou blocs de numéros, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, moyennant une redevance, fixée par décret en Conseil d'Etat, destinée à couvrir les coûts de gestion du plan de numérotation et le contrôle de son utilisation.

« Les conditions d'utilisation de ces préfixes, numéros ou blocs de numéros sont précisées selon le cas par le cahier des charges de l'opérateur ou par la décision d'attribution qui lui est notifiée.

« L'Autorité de régulation des télécommunications veille à la bonne utilisation des numéros attribués. Les préfixes, numéros ou blocs de numéros ne peuvent pas être protégés par un droit de propriété industrielle ou intellectuelle. Ils sont incessibles et ne peuvent faire l'objet d'un transfert qu'après accord de l'Autorité de régulation des télécommunications.

« A compter du 1er janvier 1998, tout abonné qui ne change pas d'implantation géographique peut conserver son numéro en cas de changement d'opérateur dans la limite des technologies mises en œuvre et des capacités qu'elles permettent. Jusqu'au 31 décembre 2000, les coûts induits par le transfert des appels par l'opérateur initial sont supportés par le nouvel opérateur qui, seul, peut les refacturer à l'abonné, et sans qu'aucune charge d'aucune sorte ne soit, à cette occasion, facturée par l'opérateur initial à l'abonné. Les opérateurs sont tenus de prévoir les stipulations nécessaires dans les conventions d'interconnexion mentionnées à l'article L. 34-8. Les dispositions du présent alinéa ne s'appliquent pas aux numéros alloués aux réseaux radioélectriques lorsqu'ils sont utilisés pour fournir des services mobiles.

« A compter du 1er janvier 2001, tout utilisateur peut, à sa demande :

« – conserver son numéro s'il change d'opérateur sans changer d'implantation géographique ;

« – obtenir de l'opérateur auprès duquel il est abonné un numéro lui permettant de changer d'implantation géographique ou d'opérateur en gardant ce numéro.

« A compter de la même date, les opérateurs sont tenus de prévoir les dispositions nécessaires dans les conventions d'interconnexion et de proposer aux utilisateurs les offres correspondantes, dont les conditions sont approuvées préalablement par l'Autorité de régulation des télécommunications.

« A sa demande, tout abonné d'un réseau ouvert au public peut, sauf raison liée au fonctionnement des services d'urgence ou à la tranquillité de l'appelé, s'opposer à l'identification par l'appelé de son numéro d'abonné. »

Art. 7. – L'article 20 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En outre, le schéma détermine les moyens nécessaires et, en particulier, l'équipement requis pour assurer l'accès des établissements d'enseignement, notamment des collèges, lycées et universités, aux services offerts sur le réseau numérique à intégration de service, aux services en ligne et aux services de télécommunications avancées. Dans ce cadre, il évalue les conditions pouvant assurer l'accès auxdits services à un tarif préférentiel pour ceux de ces établissements situés dans une zone de revitalisation rurale ou dans une zone de redynamisation urbaine, ainsi que pour ceux situés dans les départements dont plus de 50 p. 100 du territoire est classé en zone de revitalisation rurale. »

Art. 8. – Après le chapitre II du titre premier du livre II du code des postes et télécommunications, sont insérés les chapitres III et IV ainsi rédigés :

« Chapitre III

« Le service public des télécommunications

« *Art. L. 35.* – Le service public des télécommunications est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité. Il comprend :

« *a)* Le service universel des télécommunications défini, fourni et financé dans les conditions fixées aux articles L. 35-1 à L. 35-4 ;

« *b)* Les services obligatoires de télécommunications offerts dans les conditions fixées à l'article L. 35-5 ;

« *c)* Les missions d'intérêt général dans le domaine des télécommunications, en matière de défense et de sécurité, de recherche publique et d'enseignement supérieur, assurées dans les conditions fixées à l'article L. 35-6.

« *Art. L. 35-1.* – Le service universel des télécommunications fournit à tous un service téléphonique de qualité à un prix abordable. Il assure l'acheminement des communications téléphoniques en provenance ou à destination des points d'abonnement, ainsi que l'acheminement gratuit des appels d'urgence, la fourniture d'un service de renseignements et d'un annuaire d'abonnés, sous formes imprimée et électronique, et la desserte du territoire national en cabines téléphoniques installées sur le domaine public.

« Il est fourni dans des conditions tarifaires et techniques prenant en compte les difficultés spécifiques rencontrées dans l'accès au service téléphonique par certaines catégories de personnes en raison notamment de leur niveau de revenu ou de leur handicap. Ces conditions incluent le maintien, pendant une année, en cas de défaut de paiement, d'un service restreint comportant la possibilité de recevoir des appels ainsi que d'acheminer des appels téléphoniques aux services gratuits ou aux services d'urgence au bénéfice du débiteur saisi en application de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, et du débiteur pour lequel a été établi le plan de règlement amiable ou prononcé le redressement judiciaire civil institués par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles.

« Toute personne obtient, sur sa demande, l'abonnement au téléphone auprès d'un opérateur chargé du service universel dans les conditions prévues par le présent code. Le propriétaire d'un immeuble ou son mandataire ne peut s'opposer à l'installation du téléphone demandée par son locataire ou occupant de bonne foi.

« *Art. L. 35-2.* – I. – Peut être chargé de fournir le service universel tout opérateur en acceptant la fourniture sur l'ensemble du territoire national et capable de l'assurer.

« France Télécom est l'opérateur public chargé du service universel.

« Le cahier des charges d'un opérateur chargé de fournir le service universel est établi après avis de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications et détermine les conditions générales de fourniture de ce service et notamment les obligations tarifaires nécessaires, d'une part pour permettre l'accès au service universel de toutes les catégories sociales de la population, d'autre part pour éviter une discrimination fondée sur la localisation géographique. Il fixe également les conditions dans lesquelles les tarifs du service universel et sa qualité sont contrôlés.

« II. – L'acheminement gratuit des appels d'urgence est obligatoire pour tous les fournisseurs de service téléphonique au public.

« *Art. L. 35-3.* – I. – Les coûts imputables aux obligations du service universel sont évalués sur la base d'une comptabilité appropriée tenue par les opérateurs. Cette comptabilité est auditée, à leurs frais, par un organisme indépendant, désigné par l'Autorité de régulation des télécommunications.

« II. – Le financement des coûts imputables aux obligations de service universel est assuré par les exploitants de réseaux ouverts au public et par les fournisseurs de services téléphoniques au public dans les conditions suivantes :

« 1° Le financement du coût net des obligations de péréquation tarifaire correspondant, d'une part aux obligations de péréquation géographique, d'autre part au déséquilibre résultant de la structure courante des tarifs téléphoniques, est assuré par une rémunération additionnelle à la rémunération d'interconnexion mentionnée à l'article L. 34-8, versée à l'opérateur chargé du service universel selon les mêmes modalités que la rémunération principale.

« Cette rémunération additionnelle est la contrepartie de l'universalité du réseau et du service téléphonique. Elle est calculée au prorata de la part de l'opérateur qui demande l'interconnexion dans l'ensemble du trafic téléphonique. Son montant est constaté, sur proposition de l'Autorité de régulation des télécommunications, par le ministre chargé des télécommunications.

« Afin de favoriser le développement des radiocommunications mobiles, la baisse des tarifs aux utilisateurs et compte tenu du supplément de trafic qu'ils apportent, les opérateurs de radiocommunications mobiles soumis par leurs cahiers des charges à des obligations de couverture à l'échelle nationale sont exemptés de la part de cette rémunération additionnelle correspondant au déséquilibre de la structure courante des tarifs téléphoniques. En contrepartie, les opérateurs concernés s'engagent à contribuer, à compter du 1er janvier 2001, à la couverture, par au moins un service de radiotéléphonie mobile, des routes nationales et des autres axes routiers principaux et des zones faiblement peuplées du territoire non couvertes par un tel service à la date de remise du premier rapport mentionné à l'article L. 35-7. Ils s'engagent également à fournir les éléments et à formuler les propositions nécessaires à l'élaboration de ce rapport. Les opérateurs qui ne prennent pas ces engagements avant le 1er octobre 1997 sont exclus par le ministre chargé des télécommunications, sur proposition de l'Autorité de régulation des télécommunications, du bénéfice de l'exemption ;

« 2° Il est créé un fonds de service universel des télécommunications. La gestion comptable et financière de ce fonds est assurée par la Caisse des dépôts et consignations dans un compte spécifique. Les frais de gestion exposés par la caisse sont imputés sur le fonds.

« Ce fonds est affecté au financement des coûts nets des obligations de service universel suivants : l'offre, mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 35-1, de tarifs spécifiques à certaines catégories d'abonnés en vue de leur assurer l'accessibilité au service, la desserte du territoire en cabines téléphoniques, l'annuaire universel et le service de renseignements correspondant.

« La part des coûts nets que doit supporter chaque opérateur est calculée au prorata de son volume de trafic.

« Si un opérateur accepte de fournir l'offre, mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 35-1, de tarifs spécifiques à certaines catégories d'abonnés en vue de leur assurer l'accès au service téléphonique dans les conditions fixées par son cahier des charges, le coût net de cette offre est déduit de sa contribution.

« Le montant des contributions nettes que les opérateurs versent ou reçoivent est constaté, sur proposition de l'Autorité de régulation des télécommunications, par le ministre chargé des télécommunications. Ces contributions sont recouvrées par la Caisse des dépôts et consignations selon les modalités prévues pour les créances de cet établissement.

« En cas de défaillance d'un opérateur, l'Autorité de régulation des télécommunications prononce une des sanctions prévues à l'article L. 36-11. En cas de nouvelle défaillance, elle peut retirer l'autorisation. Si les sommes dues ne sont pas recouvrées dans un délai d'un an, elles sont imputées sur le fonds lors de l'exercice suivant ;

« 3° Le déséquilibre résultant de la structure actuelle des tarifs téléphoniques au regard du fonctionnement normal du marché sera résorbé progressivement par l'opérateur public avant le 31 décembre 2000, dans le cadre de baisses globales des tarifs pour l'ensemble des catégories d'utilisateurs. Lorsque le déséquilibre aura été résorbé, et au plus tard au 31 décembre 2000, il sera mis fin au versement de la rémunération additionnelle mentionnée au 1° ci-dessus et le financement du coût net des obligations de péréquation géographique sera assuré par l'intermédiaire du fonds mentionné au 2° ci-dessus.

« Le passage à ce nouveau régime de financement sera décidé, sur proposition de l'Autorité de régulation des télécommunications, par le ministre chargé des télécommunications, après avis de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications.

« III. – Les méthodes d'évaluation, de compensation et de partage des coûts nets liés aux obligations de service universel sont rendues publiques un an au moins avant leur mise en application.

« IV. – Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications, précise les modalités d'application du présent article. Il établit notamment les méthodes de l'évaluation, de la compensation et du partage des coûts nets du service universel, ainsi que les modalités de gestion du fonds de service universel des télécommunications.

« V. – Le ministre chargé des télécommunications adresse chaque année au Parlement un rapport sur l'application des dispositions du présent article.

« *Art. L. 35-4.* – Un annuaire universel, sous formes imprimée et électronique, et un service universel de renseignements sont mis à la disposition du public. Sous réserve de la protection des droits des personnes concernées, ils donnent accès aux noms ou raisons sociales, aux coordonnées téléphoniques et aux adresses de tous les abonnés aux réseaux ouverts au public, ainsi qu'à la mention de leur profession pour ceux qui le souhaitent.

« Un organisme juridiquement distinct des entreprises offrant des biens ou services de télécommunications établit et tient à jour la liste nécessaire à l'édition d'annuaires universels et à la fourniture de services universels de renseignements et la met à disposition des opérateurs et prestataires intéressés. Les opérateurs concernés ou leurs distributeurs sont tenus de lui communiquer leurs listes d'abonnés.

« L'organisme visé à l'alinéa précédent fournit, dans des conditions identiques, à toute personne qui lui en fait la demande, la liste consolidée comportant, sous réserve des droits des personnes concernées, les informations mentionnées au premier alinéa du présent article. Cette fourniture donne lieu à rémunération reflétant les coûts. Cet organisme ne peut éditer un annuaire d'abonnés. France Télécom édite un annuaire universel sous formes imprimée et électronique.

« Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission supérieure du service public des postes et télécomunications, détermine les modalités d'application du présent article. Il fixe les critères de choix et les modalités de désignation de l'organisme par le ministre chargé des télécommunications ; il précise les missions confiées à cet organisme et les garanties à mettre en œuvre pour assurer la confidentialité des données, notamment au regard des intérêts commerciaux des opérateurs, et la protection de la vie privée.

« *Art. L. 35-5.* – Les services obligatoires comprennent une offre, sur l'ensemble du territoire, d'accès au réseau numérique à intégration de services, de liaisons louées, de commutation de données par paquet, de services avancés de téléphonie vocale et de service télex.

« Le cahier des charges d'un opérateur chargé du service universel détermine ceux des services obligatoires qu'il est tenu d'assurer et les conditions de leur fourniture.

« France Télécom assure la fourniture de tous les services obligatoires.

« *Art. L. 35-6.* – Les prescriptions exigées par la défense et la sécurité publique et les garanties d'une juste rémunération des prestations assurées à ce titre, à la demande de l'Etat, par les opérateurs autorisés en application des articles L. 33-1 et L. 34-1, sont déterminées par leur cahier des charges.

« L'enseignement supérieur dans le domaine des télécommunications relève de la responsabilité de l'Etat et est placé sous la tutelle du ministre chargé des télécommunications. Il est à la charge de l'Etat à compter de l'exercice budgétaire 1997, dans les conditions prévues par les lois de finances. Il bénéficie, de sa part et dans les conditions prévues par les lois de finances, des moyens lui garantissant une haute qualité.

« Les missions de recherche publique et de développement dans le domaine des télécommunications sont exercées par l'Etat ou pour le compte de l'Etat et sous sa responsabilité dans le cadre de contrats qui définissent les programmes et en précisent les modalités de réalisation ainsi que de financement.

« *Art. L. 35-7.* – Au moins une fois tous les quatre ans à compter de la date de publication de la présente loi, un rapport sur l'application du présent chapitre est, après consultation publique et avis de l'Autorité de régulation des télécommunications et de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications, remis par le Gouvernement au Parlement. Il propose, le cas échéant, pour tenir compte de l'évolution des technologies et services de télécommunications et des besoins de la société, l'inclusion de nouveaux services dans le champ du service universel et la révision de la liste des services obligatoires ou de leurs modalités d'exécution.

« Le premier rapport remis en application de l'alinéa précédent comporte un bilan de la couverture du territoire par les réseaux de radiotéléphonie mobile. Il propose les modifications nécessaires à apporter au présent chapitre pour assurer, à un terme rapproché, la couverture des zones faiblement peuplées du territoire, ainsi que des routes nationales et des autres axes routiers principaux, par au moins un service de radiotéléphonie mobile terrestre ou satellitaire. Il précise également les moyens nécessaires pour atteindre cet objectif dans le respect du principe d'égalité de concurrence entre opérateurs, notamment les modalités d'un investissement commun aux opérateurs ou d'une combinaison des différentes technologies disponibles dans les zones à faible densité de population non couvertes à la date de remise du rapport.

« *Chapitre IV*

« *La régulation des télécommunications*

« *Art. L. 36.* – Il est créé, à compter du 1er janvier 1997, une autorité de régulation des télécommunications.

« *Art. L. 36-1.* – L'Autorité de régulation des télécommunications est composée de cinq membres nommés en raison de leur qualification dans les domaines juridique, technique et de l'économie des territoires pour un mandat de six ans. Trois membres, dont le président, sont nommés par décret. Les deux autres membres sont respectivement nommés par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.

« Les membres de l'autorité nommés par décret sont renouvelés par tiers tous les deux ans.

« Les membres de l'autorité ne sont pas révocables.

« L'Autorité de régulation des télécommunications ne peut délibérer que si trois au moins de ses membres sont présents. Elle délibère à la majorité des membres présents.

« Si l'un des membres de l'autorité ne peut exercer son mandat jusqu'à son terme, le membre nommé pour le remplacer exerce ses fonctions pour la durée du mandat restant à courir.

« Pour la constitution de l'autorité, le président est nommé pour six ans. La durée du mandat des deux autres membres nommés par décret est fixée, par tirage au sort, à quatre ans pour l'un et à deux ans pour l'autre. La durée du mandat des deux membres nommés par les présidents des assemblées parlementaires est fixée, par tirage au sort, à quatre ans pour l'un et six ans pour l'autre.

« Le mandat des membres de l'autorité n'est pas renouvelable. Toutefois, cette règle n'est pas applicable aux membres dont le mandat, en application de l'un ou l'autre des deux alinéas ci-dessus, n'a pas excédé deux ans.

« Les membres de l'autorité ne peuvent être nommés au-delà de l'âge de soixante-cinq ans.

« *Art. L. 36-2.* – La fonction de membre de l'Autorité de régulation des télécommunications est incompatible avec

toute activité professionnelle, tout mandat électif national, tout autre emploi public et toute détention, directe ou indirecte, d'intérêts dans une entreprise du secteur des télécommunications, de l'audiovisuel ou de l'informatique. Les membres de l'Autorité de régulation des télécommunications ne peuvent être membres de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications.

« Les membres de l'autorité sont tenus au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions.

« Le président et les membres de l'autorité reçoivent respectivement un traitement égal à celui afférent à la première et à la seconde des deux catégories supérieures des emplois de l'Etat classés hors échelle.

« *Art. L. 36-3.* – L'Autorité de régulation des télécommunications dispose de services qui sont placés sous l'autorité de son président.

« L'autorité peut employer des fonctionnaires en position d'activité dans les mêmes conditions que le ministère chargé des télécommunications. Elle peut recruter des agents contractuels.

« Les personnels des services de l'autorité sont tenus au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions.

« *Art. L. 36-4.* – Les ressources de l'Autorité de régulation des télécommunications comprennent des rémunérations pour services rendus et des taxes et redevances dans les conditions fixées par les lois de finances ou par décret en Conseil d'Etat.

« L'autorité propose au ministre chargé des télécommunications, lors de l'élaboration du projet de loi de finances de l'année, les crédits nécessaires, en sus des ressources mentionnées au premier alinéa, à l'accomplissement de ses missions.

« Ces crédits sont inscrits au budget général de l'Etat. Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables à leur gestion.

« Le président de l'autorité est ordonnateur des dépenses. Il présente les comptes de l'autorité au contrôle de la Cour des comptes.

« *Art. L. 36-5.* – L'Autorité de régulation des télécommunications est consultée sur les projets de loi, de décret ou de règlement relatifs au secteur des télécommunications et participe à leur mise en œuvre.

« L'autorité est associée, à la demande du ministre chargé des télécommunications, à la préparation de la position française dans les négociations internationales dans le domaine des télécommunications. Elle participe, à la demande du ministre chargé des télécommunications, à la représentation française dans les organisations internationales et communautaires compétentes en ce domaine.

« *Art. L. 36-6.* – Dans le respect des dispositions du présent code et de ses règlements d'application, l'Autorité de régulation des télécommunications précise les règles concernant :

« 1° Les droits et obligations afférents à l'exploitation des différentes catégories de réseaux et de services, en application des articles L. 33-1 et L. 34-1 ;

« 2° Les prescriptions applicables aux conditions techniques et financières d'interconnexion, conformément à l'article L. 34-8 ;

« 3° Les prescriptions techniques applicables, le cas échéant, aux réseaux et terminaux, en vue de garantir leur interopérabilité, la portabilité des terminaux et le bon usage des fréquences et des numéros de téléphone ;

« 4° Les conditions d'établissement et d'exploitation des réseaux mentionnés à l'article L. 33-2 et celles d'utilisation des réseaux mentionnés à l'article L. 33-3.

« Les décisions prises en application du présent article sont, après homologation par arrêté du ministre chargé des télécommunications, publiées au *Journal officiel*.

« *Art. L. 36-7.* – L'Autorité de régulation des télécommunications :

« 1° Instruit pour le compte du ministre chargé des télécommunications les demandes d'autorisation présentées en application des articles L. 33-1, L. 34-1 et L. 34-3 ; délivre les autres autorisations et reçoit les déclarations prévues par le chapitre II ; publie, lorsque les autorisations sont délivrées à l'issue d'un appel à candidatures, le compte rendu et le résultat motivé de la procédure de sélection qu'elle conduit ;

« 2° Délivre ou fait délivrer les attestations de conformité prévues à l'article L. 34-9 ;

« 3° Contrôle le respect par les opérateurs des obligations résultant des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables en vertu du présent code et des autorisations dont ils bénéficient et sanctionne les manquements constatés dans les conditions prévues aux articles L. 36-10 et L. 36-11 ;

« 4° Propose au ministre chargé des télécommunications, selon les principes et les méthodes élaborés dans les conditions prévues à l'article L. 35-3, les montants des contributions au financement des obligations de service universel et assure la surveillance des mécanismes de ce financement ;

« 5° Emet un avis public sur les tarifs et les objectifs tarifaires pluriannuels du service universel ainsi que sur les tarifs des services pour lesquels il n'existe pas de concurrents sur le marché, préalablement, lorsqu'ils y sont soumis, à leur homologation par les ministres chargés des télécommunications et de l'économie ;

« 6° Attribue aux opérateurs et aux utilisateurs, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, les ressources en fréquences et en numérotation nécessaires à l'exercice de leur activité, veille à leur bonne utilisation, établit le plan national de numérotation et contrôle sa gestion ;

« 7° Etablit, chaque année, après avis du Conseil de la concurrence publié au *Bulletin officiel* de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, la liste des opérateurs concernés par les dispositions du II de l'article L. 34-8 et considérés comme exerçant une influence significative sur un marché pertinent du secteur des télécommunications concerné par ces mêmes dispositions. Est présumé exercer une telle influence tout opérateur qui détient une part supérieure à 25 p. 100 d'un tel marché. L'Autorité de régulation des télécommunications tient aussi compte du chiffre d'affaires de l'opérateur par rapport à la taille du marché, de son contrôle des moyens d'accès à l'utilisateur final, de son accès aux ressources financières et de son expérience dans la fourniture de produits et de services sur le marché.

« *Art. L. 36-8.* – I. – En cas de refus d'interconnexion, d'échec des négociations commerciales ou de désaccord sur la conclusion ou l'exécution d'une convention d'interconnexion ou d'accès à un réseau de télécommunications, l'Autorité de régulation des télécommunications peut être saisie du différend par l'une ou l'autre des parties.

« L'autorité se prononce, dans un délai fixé par décret en Conseil d'Etat, après avoir mis les parties à même de présenter leurs observations. Sa décision est motivée et précise les conditions équitables, d'ordre technique et financier, dans lesquelles l'interconnexion ou l'accès spécial doivent être assurés.

« En cas d'atteinte grave et immédiate aux règles régissant le secteur des télécommunications, l'autorité peut, après avoir entendu les parties en cause, ordonner des mesures conservatoires en vue notamment d'assurer la continuité du fonctionnement des réseaux.

« L'autorité rend publiques ses décisions, sous réserve des secrets protégés par la loi. Elle les notifie aux parties.

« II. – L'Autorité de régulation des télécommunications peut également être saisie des différends portant sur :

« 1° Les conditions de la mise en conformité, prévue par le dernier alinéa de l'article L. 34-4, des conventions comportant des clauses excluant ou restreignant la fourniture

de services de télécommunications sur les réseaux mentionnés au premier alinéa dudit article ;

« 2° Les possibilités et les conditions d'une utilisation partagée entre opérateurs, prévue à l'article L. 47, d'installations existantes situées sur le domaine public et, prévue à l'article L. 48, d'installations existantes situées sur une propriété privée.

« Elle se prononce sur ces différends dans les conditions de forme et de procédure prévues au I.

« III. – Les décisions prises par l'Autorité de régulation des télécommunications en application des I et II peuvent faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation dans le délai d'un mois à compter de leur notification.

« Le recours n'est pas suspensif. Toutefois, le sursis à exécution de la décision peut être ordonné, si celle-ci est susceptible d'entraîner des conséquences manifestement excessives ou s'il est survenu, postérieurement à sa notification, des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité.

« Les mesures conservatoires prises par l'Autorité de régulation des télécommunications peuvent, au maximum dix jours après leur notification, faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation. Ce recours est jugé dans le délai d'un mois.

« IV. – Les recours contre les décisions et mesures conservatoires prises par l'Autorité de régulation des télécommunications en application du présent article sont de la compétence de la cour d'appel de Paris.

« Le pourvoi en cassation formé le cas échéant contre l'arrêt de la cour d'appel est exercé dans le délai d'un mois suivant la notification de cet arrêt.

« *Art. L. 36-9.* – L'Autorité de régulation des télécommunications peut être saisie d'une demande de conciliation en vue de régler les litiges entre opérateurs ne relevant pas de l'article L. 36-8, par toute personne physique ou morale concernée, par toute organisation professionnelle ou association d'usagers concernée ou par le ministre chargé des télécommunications. Elle favorise alors toute solution de conciliation.

« L'Autorité de régulation des télécommunications informe de l'engagement de la procédure de conciliation le Conseil de la concurrence qui, s'il est saisi des mêmes faits, peut décider de surseoir à statuer.

« En cas d'échec de la conciliation, le président de l'Autorité de régulation des télécommunications saisit le Conseil de la concurrence, si le litige relève de sa compétence.

« *Art. L. 36-10.* – Le président de l'Autorité de régulation des télécommunications saisit le Conseil de la concurrence des abus de position dominante et des pratiques entravant le libre exercice de la concurrence dont il pourrait avoir connaissance dans le secteur des télécommunications. Cette saisine peut être introduite dans le cadre d'une procédure d'urgence, auquel cas le Conseil de la concurrence est appelé à se prononcer dans les trente jours ouvrables suivant la date de la saisine. Il peut également le saisir pour avis de toute autre question relevant de sa compétence. Le Conseil de la concurrence communique à l'Autorité de régulation des télécommunications toute saisine entrant dans le champ de compétence de celle-ci et recueille son avis sur les pratiques dont il est saisi dans le secteur des télécommunications.

« Le président de l'Autorité de régulation des télécommunications informe le procureur de la République des faits qui sont susceptibles de recevoir une qualification pénale.

« *Art. L. 36-11.* – L'Autorité de régulation des télécommunications peut, soit d'office, soit à la demande du ministre chargé des télécommunications, d'une organisation professionnelle, d'une association agréée d'utilisateurs ou d'une personne physique ou morale concernée, sanctionner les manquements qu'elle constate, de la part des exploitants de réseaux ou des fournisseurs de services de télécommunications, aux dispositions législatives et réglementaires afférentes à leur activité ou aux décisions prises pour en assurer la mise en œuvre. Ce pouvoir de sanction est exercé dans les conditions ci-après :

« 1° En cas d'infraction d'un exploitant de réseau ou d'un fournisseur de services à une disposition législative ou réglementaire afférente à son activité ou aux prescriptions du titre en vertu duquel il l'exerce, l'Autorité de régulation des télécommunications le met en demeure de s'y conformer dans un délai déterminé. Elle peut rendre publique cette mise en demeure ;

« 2° Lorsqu'un exploitant de réseau ou un fournisseur de services ne se conforme pas dans les délais fixés à une décision prise en application de l'article L. 36-8 ou à la mise en demeure prévue au 1° ci-dessus, l'Autorité de régulation des télécommunications peut prononcer à son encontre une des sanctions suivantes :

« *a)* Soit, en fonction de la gravité du manquement, la suspension totale ou partielle, pour un mois au plus, la réduction de la durée, dans la limite d'une année, ou le retrait de l'autorisation.

« Pour les autorisations soumises aux dispositions du III de l'article L. 33-1, le retrait peut intervenir sans mise en demeure préalable, en cas de changement substantiel dans la composition du capital social ;

« *b)* Soit, si le manquement n'est pas constitutif d'une infraction pénale, une sanction pécuniaire, dont le montant est proportionné à la gravité du manquement et aux avantages qui en sont tirés, sans pouvoir excéder 3 p. 100 du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, taux porté à 5 p. 100 en cas de nouvelle violation de la même obligation. A défaut d'activité permettant de déterminer ce plafond, le montant de la sanction ne peut excéder un million de francs, porté à deux millions et demi de francs en cas de nouvelle violation de la même obligation.

« Les sanctions sont prononcées après que l'opérateur a reçu notification des griefs et a été mis à même de consulter le dossier et de présenter ses observations écrites et verbales.

« Les sanctions pécuniaires sont recouvrées comme les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine ;

« 3° L'Autorité de régulation des télécommunications ne peut être saisie de faits remontant à plus de trois ans, s'il n'a été fait aucun acte tendant à leur recherche, leur constatation ou leur sanction ;

« 4° Les décisions sont motivées, notifiées à l'intéressé et publiées au *Journal officiel*. Elles peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction et d'une demande de sursis à exécution devant le Conseil d'Etat. Lorsqu'elles concernent des sanctions pécuniaires, les demandes de sursis à exécution sont suspensives.

« *Art. L. 36-12.* – Pour l'accomplissement des missions qui sont confiées à l'Autorité de régulation des télécommunications, le président de l'autorité a qualité pour agir en justice.

« *Art. L. 36-13.* – L'Autorité de régulation des télécommunications recueille les informations et procède aux enquêtes nécessaires à l'exercice de ses missions, dans les limites et conditions fixées par l'article L. 32-4.

« *Art. L. 36-14.* – L'Autorité de régulation des télécommunications établit chaque année, avant le 30 juin, un rapport public qui rend compte de son activité et de l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives aux télécommunications. Ce rapport est adressé au Gouvernement et au Parlement. Il est adressé également à la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications. L'autorité peut suggérer dans ce rapport toute modification législative ou réglementaire que lui paraissent appeler les évolutions du secteur des télécommunications et le développement de la concurrence.

« L'autorité et, le cas échéant, la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications peuvent être entendues par les commissions permanentes du Parlement compétentes pour le secteur des télécommunications.

Ces dernières peuvent consulter l'autorité sur toute question concernant la régulation des télécommunications.

« L'autorité peut procéder aux expertises, mener les études, recueillir les données et mener toutes actions d'information sur le secteur des télécommunications. A cette fin, les opérateurs titulaires d'une autorisation délivrée en application des articles L. 33-1, L. 34-1 ou L. 34-3 sont tenus de lui fournir annuellement les informations statistiques concernant l'utilisation, la zone de couverture et les modalités d'accès à leur service. »

Art. 9. – Le chapitre III du titre Ier du livre II du code des postes et télécommunications devient le chapitre V et est ainsi modifié :

I. – Les articles L. 39 et L. 39-1 sont ainsi rédigés :

« *Art. L. 39.* – Est puni d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 500 000 F le fait :

« 1° D'établir ou de faire établir un réseau ouvert au public, sans l'autorisation prévue à l'article L. 33-1, ou de le maintenir en violation d'une décision de suspension ou de retrait de cette autorisation ;

« 2° De fournir ou de faire fournir au public le service téléphonique sans l'autorisation prévue à l'article L. 34-1 ou en violation d'une décision de suspension ou de retrait de cette autorisation.

« *Art. L. 39-1.* – Est puni d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 200 000 F le fait :

« 1° D'établir ou de faire établir un réseau indépendant, sans l'autorisation prévue à l'article L. 33-2, ou de le maintenir en violation d'une décision de suspension ou de retrait de cette autorisation ;

« 2° De perturber, en utilisant une fréquence ou une installation radioélectrique sans posséder l'attestation de conformité ou l'autorisation prévue à l'article L. 89 ou en dehors des conditions réglementaires générales prévues à l'article L. 33-3, les émissions hertziennes d'un service autorisé, sans préjudice de l'application de l'article 78 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée. »

II. – A l'article L. 39-2, les mots : « paragraphe II de l'article L. 33-1 » sont remplacés par les mots : « III de l'article L. 33-1 ».

III. – L'article L. 39-3 est abrogé.

IV. – A l'article L. 39-6, les mots : « prononcer l'interdiction de solliciter pendant une durée de deux années au plus une autorisation en application des sections 1 et 2 du chapitre II du présent titre » sont remplacés par les mots : « prononcer l'interdiction de solliciter pendant une durée de deux années au plus une autorisation en application des articles L. 33-1 et L. 34-1 ».

V. – A l'article L. 40, les mots : « fonctionnaires de l'administration des télécommunications » et : « fonctionnaires » sont remplacés par les mots : « fonctionnaires et agents de l'administration des télécommunications, de l'Autorité de régulation des télécommunications et de l'Agence nationale des fréquences ».

Art. 10. – Le titre II du livre II du code des postes et télécommunications est intitulé : « Etablissement des réseaux de télécommunications ».

Art. 11. – Le chapitre premier du titre II du livre II du code des postes et télécommunications est intitulé : « Droits de passage et servitudes » et est ainsi modifié :

I. – Les articles L. 45-1, L. 46, L. 47, L. 47-1 et L. 48 sont remplacés par quatre articles ainsi rédigés :

« *Art. L. 45-1.* – Les opérateurs titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 33-1 bénéficient d'un droit de passage sur le domaine public routier et de servitudes sur les propriétés privées mentionnées à l'article L. 48, dans les conditions indiquées ci-après.

« Les autorités concessionnaires ou gestionnaires du domaine public non routier, lorsqu'elles donnent accès à des opérateurs titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 33-1, doivent le faire sous la forme de convention, dans des conditions transparentes et non discriminatoires et dans toute la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation ou avec les capacités disponibles. La convention donnant accès au domaine public non routier ne peut contenir de dispositions relatives aux conditions commerciales de l'exploitation. Elle peut donner lieu à versement de redevances dues à l'autorité concessionnaire ou gestionnaire du domaine public concerné dans le respect du principe d'égalité entre les opérateurs. Ces redevances sont raisonnables et proportionnées à l'usage du domaine.

« L'installation des infrastructures et des équipements doit être réalisée dans le respect de l'environnement et de la qualité esthétique des lieux, et dans les conditions les moins dommageables pour les propriétés privées et le domaine public.

« *Art. L. 46.* – Les exploitants autorisés à établir les réseaux ouverts au public peuvent occuper le domaine public routier, en y implantant des ouvrages dans la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation.

« Les travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des réseaux sont effectués conformément aux règlements de voirie, et notamment aux dispositions de l'article L. 115-1 du code de la voirie routière.

« *Art. L. 47.* – L'occupation du domaine routier fait l'objet d'une permission de voirie, délivrée par l'autorité compétente, suivant la nature de la voie empruntée, dans les conditions fixées par le code de la voirie routière. La permission peut préciser les prescriptions d'implantation et d'exploitation nécessaires à la circulation publique et à la conservation de la voirie.

« L'autorité mentionnée à l'alinéa précédent doit prendre toutes dispositions utiles pour permettre l'accomplissement de l'obligation d'assurer le service universel des télécommunications. Elle ne peut faire obstacle au droit de passage des opérateurs autorisés qu'en vue d'assurer, dans les limites de ses compétences, le respect des exigences essentielles.

« Lorsqu'il est constaté que le droit de passage de l'opérateur peut être assuré, dans des conditions équivalentes à celles qui résulteraient d'une occupation autorisée, par l'utilisation des installations existantes d'un autre occupant du domaine public et que cette utilisation ne compromettrait pas la mission propre de service public de cet occupant, l'autorité mentionnée au premier alinéa peut inviter les deux parties à se rapprocher pour convenir des conditions techniques et financières d'une utilisation partagée des installations en cause. Dans ce cas, et sauf accord contraire, le propriétaire des installations accueillant l'opérateur autorisé assume, dans la limite du contrat conclu entre les parties, l'entretien des infrastructures et des équipements qui empruntent ses installations et qui sont placés sous sa responsabilité, moyennant paiement d'une contribution négociée avec l'opérateur. En cas de litige entre opérateurs, l'Autorité de régulation des télécommunications peut être saisie, dans les conditions fixées à l'article L. 36-8.

« La permission de voirie ne peut contenir des dispositions relatives aux conditions commerciales de l'exploitation. Elle donne lieu à versement de redevances dues à la collectivité publique concernée pour l'occupation de son domaine public dans le respect du principe d'égalité entre tous les opérateurs.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article et notamment le montant maximum de la redevance mentionnée à l'alinéa ci-dessus.

« *Art. L. 48.* – La servitude mentionnée à l'article L. 45-1 est instituée en vue de permettre l'installation et l'exploitation des équipements du réseau, d'une part dans les parties des immeubles collectifs et des lotissements affectées à un usage commun, d'autre part sur le sol et dans le sous-sol des propriétés non bâties.

« La mise en œuvre de la servitude est subordonnée à une autorisation délivrée au nom de l'Etat par le maire après que

les propriétaires ou, en cas de copropriété, le syndicat représenté par le syndic ont été informés des motifs qui justifient l'institution de la servitude et le choix de son emplacement, et mis à même, dans un délai qui ne peut pas être inférieur à trois mois, de présenter leurs observations sur le projet. Les travaux ne peuvent commencer avant l'expiration de ce délai. En cas de contestation, les modalités de mise en œuvre de la servitude sont fixées par le président du tribunal de grande instance.

« Lorsqu'il est constaté que la servitude de l'opérateur sur une propriété privée peut être assurée, dans des conditions équivalentes à celles qui résulteraient du bénéfice de cette servitude, par l'utilisation de l'installation existante d'un autre bénéficiaire de servitude sur la propriété concernée et que cette utilisation ne compromettrait pas, le cas échéant, la mission propre de service public du bénéficiaire de la servitude, l'autorité concernée mentionnée au deuxième alinéa peut inviter les deux parties à se rapprocher pour convenir des conditions techniques et financières d'une utilisation partagée des installations en cause. Dans ce cas, et sauf accord contraire, le propriétaire des installations accueillant l'opérateur autorisé assume, dans la limite du contrat conclu entre les parties, l'entretien des infrastructures et des équipements qui empruntent ses installations et qui sont placés sous sa responsabilité, moyennant paiement d'une contribution négociée avec l'opérateur. En cas de litige entre opérateurs, l'Autorité de régulation des télécommunications peut être saisie, dans les conditions fixées à l'article L. 36-8.

« L'installation des ouvrages prévus au premier alinéa ne peut faire obstacle au droit des propriétaires ou copropriétaires de démolir, réparer, modifier ou clore leur propriété. Toutefois, les propriétaires ou copropriétaires doivent, au moins trois mois avant d'entreprendre des travaux de nature à affecter les ouvrages, prévenir le bénéficiaire de la servitude.

« Lorsque, pour l'étude, la réalisation et l'exploitation des installations, l'introduction des agents des exploitants autorisés dans les propriétés privées définies au premier alinéa est nécessaire, elle est, à défaut d'accord amiable, autorisée par le président du tribunal de grande instance, statuant comme en matière de référé, qui s'assure que la présence des agents est nécessaire.

« Le bénéficiaire de la servitude est responsable de tous les dommages qui trouvent leur origine dans les équipements du réseau. Il est tenu d'indemniser l'ensemble des préjudices directs et certains causés tant par les travaux d'installation et d'entretien que par l'existence ou le fonctionnement des ouvrages. A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par la juridiction de l'expropriation saisie par la partie la plus diligente.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. »

II. – Les articles L. 49 à L. 52 sont abrogés.

III. – A l'article L. 53, le mot : « préfectoral » est remplacé par les mots : « de l'autorité compétente ».

Art. 12. – Le chapitre II du titre II du livre II du code des postes et télécommunications est ainsi modifié :

I. – Il est inséré, dans la section 1, un article L. 56-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 56-1.* – Les servitudes radioélectriques dont bénéficient les opérateurs autorisés en application de l'article L. 33-1 pour la protection des réseaux de télécommunications sont instituées dans les conditions du présent article, à l'exception de celles concernant les centres, désignés par l'Autorité de régulation des télécommunications, qu'ils exploitent pour les besoins de la défense nationale ou de la sécurité publique.

« 1° Les propriétés voisines des stations radioélectriques peuvent être frappées de servitudes destinées à assurer une bonne propagation des ondes.

« 2° Un plan de protection contre les perturbations radioélectriques définit pour chaque station les servitudes radioélectriques et détermine les terrains sur lesquels s'exercent ces servitudes.

« Le plan est soumis pour avis à l'Agence nationale des fréquences et à enquête publique. Il est approuvé par le préfet, après avis des conseils municipaux concernés et après que les propriétaires ont été informés des motifs qui justifient l'institution de la servitude et le choix de l'emplacement, et mis à même, dans un délai qui ne peut être inférieur à trois mois, de présenter leurs observations.

« 3° Les servitudes comportent l'obligation de tenir le terrain, les plantations et les superstructures à un niveau au plus égal à celui prévu par le plan de protection mentionné au 2° ci-dessus et l'interdiction de construire et de faire des installations quelconques au-dessus de ce niveau.

« 4° L'établissement d'une servitude radioélectrique ouvre droit, au profit du propriétaire, à une indemnité compensatrice du dommage direct, matériel et certain en résultant. A défaut d'entente amiable, l'indemnité est fixée comme en matière d'expropriation.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article. »

II. – La seconde phrase de l'article L. 60 est remplacée par le complément suivant apporté à sa première phrase : « ou à déclaration, selon une procédure déterminée par décret en Conseil d'Etat ».

III. – Il est ajouté, dans la section 2, un article L. 62-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 62-1.* – Les servitudes dont bénéficient les opérateurs autorisés en application de l'article L. 33-1 pour la protection des réseaux de télécommunications contre les perturbations radioélectriques sont instituées dans les conditions du présent article, à l'exception de celles concernant les centres, désignés par l'Autorité de régulation des télécommunications, qu'ils exploitent pour les besoins de la défense nationale ou de la sécurité publique.

« 1° Les abords des centres exploités par les opérateurs autorisés peuvent être frappés de servitudes destinées à éviter les perturbations électromagnétiques.

« 2° Un plan de protection établi dans les conditions définies à l'article L. 56-1 détermine les zones de servitude et définit ces servitudes.

« 3° Les servitudes comportent l'interdiction de mettre en service ou d'utiliser des équipements installés postérieurement au centre protégé, susceptibles de perturber les réceptions radioélectriques.

« 4° L'établissement d'une servitude radioélectrique ouvre droit au profit du propriétaire ou de l'usager à une indemnité compensatrice du dommage direct, matériel et certain en résultant. A défaut d'entente amiable, l'indemnité est fixée et payée comme en matière d'expropriation.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article. »

IV. – A l'article L. 89, les mots : « Sauf dans les cas visés au 3° de l'article L. 33-3 » sont remplacés par les mots : « Sauf dans les cas mentionnés à l'article L. 33-3 ».

Art. 13. – I. – L'article L. 65 du code des postes et télécommunications est ainsi rédigé :

« *Art. L. 65.* – Le fait de déplacer, détériorer, dégrader de quelque manière que ce soit, une installation d'un réseau ouvert au public ou de compromettre le fonctionnement d'un tel réseau est puni d'une amende de 10 000 F.

« Lorsqu'il s'agit d'une installation comportant plusieurs câbles, il est prononcé autant d'amendes que de câbles concernés.

« L'infraction visée au premier alinéa n'est pas constituée si l'emplacement des installations existantes dans l'emprise des travaux n'a pas été porté à la connaissance de l'entreprise avant l'ouverture du chantier.

« Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement dans les conditions prévues par l'article 121-2 du code pénal. »

II. – Les articles L. 65-1, L. 68, L. 69, L. 69-1, L. 70 et L. 71 du code des postes et télécommunications sont abrogés.

Art. 14. – Le livre II du code des postes et télécommunications est complété par un titre VII ainsi rédigé :

« TITRE VII

« Agence nationale des fréquences

« *Art. L. 97-1.* – I. – Il est créé, à compter du 1er janvier 1997, une Agence nationale des fréquences, établissement public de l'Etat à caractère administratif.

« L'agence a pour mission d'assurer la planification, la gestion et le contrôle de l'utilisation, y compris privative, du domaine public des fréquences radioélectriques sous réserve de l'application de l'article 21 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ainsi que des compétences des administrations et autorités affectataires de fréquences radioélectriques.

« Elle prépare la position française et coordonne l'action de la représentation française dans les négociations internationales dans le domaine des fréquences radioélectriques.

« Elle coordonne l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques de toute nature afin d'assurer la meilleure utilisation des sites disponibles. A cet effet, les décisions d'implantation ne peuvent être prises qu'après avis de l'agence lorsqu'elles relèvent de la compétence du Conseil supérieur de l'audiovisuel et qu'avec son accord dans tous les autres cas.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe le délai à l'issue duquel cet avis ou cet accord sont réputés acquis ainsi que, le cas échéant, les catégories d'installations pour lesquelles, en raison de leurs caractéristiques techniques, ils ne sont pas requis.

« II. – L'agence est administrée par un conseil d'administration composé de représentants des administrations, notamment de celles qui sont attributaires de bandes de fréquences, du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de l'Autorité de régulation des télécommunications, ainsi que, pour au moins un tiers de ses membres, de personnalités choisies en raison de leurs compétences.

« Le président du conseil d'administration est nommé par décret. Il ne peut cumuler cette fonction avec celle de président du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de président de l'Autorité de régulation des télécommunications.

« III. – Le directeur général de l'agence est nommé par décret après avis du président du conseil d'administration. Il assure la direction technique, administrative et financière de l'agence. Il représente l'établissement en justice.

« IV. – Les ressources de l'agence comprennent la rémunération des services rendus, les revenus du portefeuille, les subventions publiques et le produit des dons et legs. L'agence peut également percevoir des redevances d'usage des fréquences radioélectriques, dans les conditions fixées par les lois de finances.

« V. – Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. Il précise notamment les missions, l'organisation et les conditions du fonctionnement de l'établissement.

« Un arrêté interministériel précise les objectifs à atteindre par l'agence dans les circonstances prévues aux articles 2 et 6 de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense ainsi que les dispositions particulières à prendre en compte pour y parvenir.

« VI. – Le présent article est applicable à la collectivité de Mayotte et aux territoires d'outre-mer sous réserve des compétences exercées par ces territoires en application des statuts qui les régissent. »

Art. 15. – Dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée sont insérés les articles 43-1, 43-2 et 43-3 ainsi rédigés :

« *Art. 43-1.* – Toute personne dont l'activité est d'offrir un service de connexion à un ou plusieurs services de communication audiovisuelle mentionnés au 1° de l'article 43 est tenue de proposer à ses clients un moyen technique leur permettant de restreindre l'accès à certains services ou de les sélectionner.

« *Art. 43-2.* – *[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 96-378 DC du 23 juillet 1996.]*

« *Art. 43-3.* – *[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 96-378 DC du 23 juillet 1996.]* ■

Art. 16. – La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée est ainsi modifiée :

I. – A la fin de l'article 21, le mot : « celles » est remplacé par les mots : « les bandes de fréquences ou les fréquences de radiodiffusion sonore ou de télévision » ;

II. – Dans le deuxième alinéa de l'article 22, les mots : « dont l'attribution ou l'assignation lui ont été confiées » sont remplacés par les mots : « attribuées ou assignées à des usages de radiodiffusion sonore ou de télévision » ;

III. – Le quatrième alinéa de l'article 26 est ainsi rédigé :

« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel et l'Autorité de régulation des télécommunications attribuent, respectivement pour les fréquences de radiodiffusion et les fréquences de transmission, en priorité à la société mentionnée à l'article 51, l'usage des fréquences supplémentaires qui apparaîtront nécessaires à l'accomplissement par les sociétés nationales de programmes de leurs missions de service public » ;

IV. – Dans les deuxième, troisième et cinquième alinéas de l'article 26, après le mot : « fréquences » sont insérés les mots : « de radiodiffusion sonore ou de télévision » ;

V. – L'article 26 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« A compter du 1er janvier 1997, l'Autorité de régulation des télécommunications attribue les fréquences de transmission sonore ou de télévision dans les conditions prévues à l'article L. 36-7 du code des postes et télécommunications. Lorsqu'elle attribue, réaménage ou retire certaines de ces fréquences, elle prend en compte les exigences liées aux missions de service public des sociétés nationales de programme. »

Art. 17. – L'article 28 de la loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications est ainsi modifié :

I. – Le I est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« On entend par moyen de cryptologie tout matériel ou logiciel conçu ou modifié dans le même objectif. » ;

2° Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Pour préserver les intérêts de la défense nationale et de la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, tout en permettant la protection des informations et le développement des communications et des transactions sécurisées :

« 1° L'utilisation d'un moyen ou d'une prestation de cryptologie est :

« *a)* Libre :

« – si le moyen ou la prestation de cryptologie ne permet pas d'assurer des fonctions de confidentialité, notamment lorsqu'il ne peut avoir comme objet que d'authentifier une communication ou d'assurer l'intégrité du message transmis,

« – ou si le moyen ou la prestation assure des fonctions de confidentialité et n'utilise que des conventions secrètes gérées selon les procédures et par un organisme agréés dans les conditions définies au II ;

« *b)* Soumise à autorisation du Premier ministre dans les autres cas ;

« 2° La fourniture, l'importation de pays n'appartenant pas à la Communauté européenne et l'exportation tant d'un moyen que d'une prestation de cryptologie :

« *a)* Sont soumises à autorisation préalable du Premier ministre lorsqu'ils assurent des fonctions de confidentialité ; l'autorisation peut être subordonnée à l'obligation pour le fournisseur de communiquer l'identité de l'acquéreur,

« *b)* Sont soumises à la déclaration auprès du Premier ministre dans les autres cas ;

« 3° Un décret fixe les conditions dans lesquelles sont souscrites les déclarations et accordées les autorisations. Ce décret prévoit :

« *a)* Un régime simplifié de déclaration ou d'autorisation pour certains types de moyens ou de prestations ou pour certaines catégories d'utilisateurs ;

« *b)* La substitution de la déclaration à l'autorisation pour les opérations portant sur des moyens ou des prestations de cryptologie, dont les caractéristiques techniques ou les conditions d'utilisation, tout en justifiant, au regard des intérêts susmentionnés, un suivi particulier, n'exigent pas l'autorisation préalable de ces opérations ;

« *c)* La dispense de toute formalité préalable pour les opérations portant sur des moyens ou des prestations de cryptologie, dont les caractéristiques techniques ou les conditions d'utilisation sont telles que ces opérations ne sont pas susceptibles de porter atteinte aux intérêts mentionnés au deuxième alinéa ;

« *d)* Les délais de réponse aux demandes d'autorisation. »

II. – Le II est remplacé par un II et un III ainsi rédigés :

« II. – Les organismes chargés de gérer pour le compte d'autrui les conventions secrètes de moyens ou prestations de cryptologie permettant d'assurer des fonctions de confidentialité doivent être préalablement agréés par le Premier ministre.

« Ils sont assujettis au secret professionnel dans l'exercice de leurs activités agréées.

« L'agrément précise les moyens ou prestations qu'ils peuvent utiliser ou fournir.

« Ils sont tenus de conserver les conventions secrètes qu'ils gèrent. Dans le cadre de l'application de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications ainsi que dans le cadre des enquêtes menées au titre des chapitres premier et II du titre II du livre premier du code de procédure pénale, ils doivent les remettre aux autorités judiciaires ou aux autorités habilitées, ou les mettre en œuvre selon leur demande.

« Lorsque ces organismes remettent les conventions secrètes qu'ils gèrent dans le cadre des enquêtes menées au titre des chapitres premier et II du titre II du livre premier du code de procédure pénale, suite aux réquisitions du procureur de la République, ils informent les utilisateurs de cette remise.

« Ils doivent exercer leurs activités agréées sur le territoire national.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles ces organismes sont agréés ainsi que les garanties auxquelles est subordonné l'agrément ; il précise les procédures et les dispositions techniques permettant la mise en œuvre des obligations indiquées ci-dessus.

« III. – *a)* Sans préjudice de l'application du code des douanes, le fait de fournir, d'importer de pays n'appartenant pas à la Communauté européenne ou d'exporter un moyen ou une prestation de cryptologie sans avoir obtenu l'autorisation préalable mentionnée au I ou en dehors des conditions de l'autorisation délivrée est puni de six mois d'emprisonnement et de 200 000 F d'amende.

« Le fait de gérer, pour le compte d'autrui, des conventions secrètes de moyens ou de prestations de cryptologie permettant d'assurer des fonctions de confidentialité sans avoir obtenu l'agrément mentionné au II ou en dehors des conditions de cet agrément est puni de deux ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende.

« Le fait de fournir, d'importer de pays n'appartenant pas à la Communauté européenne, d'exporter ou d'utiliser un moyen ou une prestation de cryptologie en vue de faciliter la préparation ou la commission d'un crime ou d'un délit est puni de trois ans d'emprisonnement et de 500 000 F d'amende.

« La tentative des infractions prévues aux alinéas précédents est punie des mêmes peines.

« *b)* Les personnes physiques coupables des infractions prévues au *a* encourent les peines complémentaires prévues aux articles 131-19, 131-21 et 131-27 et, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, les peines prévues aux articles 131-33 et 131-34 du code pénal. »

III. – Le III devient IV.

Son dernier alinéa est ainsi rédigé :

« Est puni d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 200 000 F le fait de refuser de fournir les informations ou documents ou de faire obstacle au déroulement des enquêtes mentionnées au présent paragraphe. »

IV. – Le IV devient V.

Après le mot : « autorisations » sont insérés les mots : « et déclarations ».

V. – Il est ajouté un VI ainsi rédigé :

« VI. – Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, à ceux des moyens de cryptologie qui sont spécialement conçus ou modifiés pour permettre ou faciliter l'utilisation ou la mise en œuvre des armes. »

VI. – Le V devient VII.

VII. – Le présent article est applicable aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte.

Art. 18. – L'article 22 de la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie de télécommunications est ainsi modifié :

I. – Au premier alinéa, les mots : « ou l'organisme visé à l'article L. 35-4 du code des postes et télécommunications » sont insérés après les mots : « fournisseurs de services de télécommunications » ;

II. – Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Le fait, en violation du premier alinéa, de refuser de communiquer les informations ou documents, ou de communiquer des renseignements erronés est puni de six mois d'emprisonnement et de 50 000 F d'amende. Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement dans les conditions prévues par l'article 121-2 du code pénal de l'infraction définie au présent alinéa. Les peines encourues par les personnes morales sont l'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du code pénal. »

Art. 19. – A l'article L. 113-3 du code de la voirie routière, les mots : « services publics de télécommunications et » sont remplacés par les mots : « exploitants de réseaux de télécommunications ouverts au public et les services publics ».

Art. 20. – A l'article L. 113-4 du code de la voirie routière, les mots : « L. 47 et L. 47-1 » sont remplacés par les mots : « L. 46 et L. 47 ».

Art. 21. – Les deuxième et troisième alinéas de l'article 34-2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée sont supprimés.

Art. 22. – I. – Les dispositions de l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications, en tant qu'elles permettent l'établissement et l'exploitation, par des opérateurs autres que France Télécom, de réseaux ouverts au public, en vue de la fourniture de tous services de télécommunications autres que le service téléphonique au public entre points fixes, prennent effet à compter du 1er juillet 1996.

Nonobstant les dispositions des cahiers des charges en vigueur à la date de publication de la présente loi, les gestionnaires du domaine public de l'Etat et les exploitants ou concessionnaires de service public pourront, à compter de la même date, dans le respect de leurs obligations spécifiques de service public, affecter les installations dont ils disposent à l'exploitation de tels réseaux.

II. – La fourniture au public, par des opérateurs autres que France Télécom, du service téléphonique entre points fixes sur les réseaux autorisés en application de l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications ne pourra, sous réserve de l'application de l'article 2 de la

loi n° 96-299 du 10 avril 1996 relative aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information, prendre effet qu'à compter du 1er janvier 1998. A la demande des opérateurs concernés, les autorisations correspondantes pourront être délivrées à compter du 1er janvier 1997.

III. – Les décisions qui autorisent, en application de la loi n° 96-299 du 10 avril 1996 précitée, la fourniture du service téléphonique entre points fixes ainsi que les cahiers des charges qui y sont annexés, sont mis en conformité avec les prescriptions de la présente loi avant le 1er janvier 1998.

IV. – Les autorisations d'établissement de réseaux et de fourniture de services de télécommunications délivrées pour une durée déterminée avant la date de publication de la présente loi conservent leurs effets jusqu'à leur terme prévu. Les dispositions des articles L. 36-6 à L. 36-13 du code des postes et télécommunications leur sont applicables, ainsi que celles de l'article L. 34-6 en cas de manquement aux obligations imposées par les textes législatifs et réglementaires ou par la décision d'autorisation. L'Autorité de régulation des télécommunications contrôle leur respect.

Les titulaires de concessions ou d'autorisations ayant le même objet qui auraient été délivrées pour une période indéterminée disposent d'un délai d'un an à compter de la date de la publication de la présente loi pour se conformer à ses dispositions et, lorsqu'une autorisation est requise, présenter une nouvelle demande à l'autorité compétente.

V. – Sont transférés à l'Autorité de régulation des télécommunications ceux des services du ministère chargé des télécommunications qui sont nécessaires à l'exercice des attributions qui lui sont confiées.

VI. – Les écoles relevant du secteur public d'enseignement supérieur des télécommunications sont organisées, à compter du 1er janvier 1997, en un ou plusieurs établissements publics de l'Etat. Chacun de ces établissements est administré par un conseil d'administration comprenant des représentants de l'Etat, des personnalités qualifiées et des représentants élus des personnels enseignants, des autres personnels et des élèves.

A compter du 1er janvier 1997, les personnels contractuels de France Télécom participant aux missions du service public d'enseignement supérieur des télécommunications sont mis à disposition du ou des établissements mentionnés au premier alinéa du présent paragraphe dans les conditions prévues par une convention. A compter du 1er janvier 2001, les agents contractuels participant à ces missions sont transférés à cet ou ces établissements et les contrats en cours à cette date subsistent entre ces personnels et le ou les établissements susvisés. Ceux-ci peuvent recruter des agents contractuels, de droit public ou privé, et passer avec ces agents des contrats à durée indéterminée. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent paragraphe et précise notamment les missions, l'organisation et les conditions du fonctionnement de cet ou de ces établissements.

Les biens, droits et obligations nécessaires aux services chargés de missions de service public d'enseignement supérieur des télécommunications sont transférés à un ou plusieurs des établissements susvisés à compter du 1er janvier 1997. Un arrêté des ministres chargés de l'économie et des télécommunications détermine la liste des biens, droits et obligations concernés ainsi que, le cas échéant, les organismes auxquels ils sont affectés.

Les transferts de biens, droits et obligations intervenant en vertu du présent paragraphe sont effectués à titre gratuit et ne donnent pas lieu à perception de droits ou taxes ni au versement de salaires ou honoraires.

Art. 23. – Un rapport spécifique concernant les zones d'implantation, les délais de couverture et les modes de fonctionnement des radiotélécommunications mobiles sera, après avis de l'Autorité de régulation des télécommunications et de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications, remis par le Gouvernement au Parlement avant le 1er octobre 1997.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 26 juillet 1996.

JACQUES CHIRAC

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
ALAIN JUPPÉ

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
JACQUES TOUBON

Le ministre de la défense,
CHARLES MILLON

Le ministre de l'intérieur,
JEAN-LOUIS DEBRÉ

Le ministre de l'économie et des finances,
JEAN ARTHUIS

Le ministre de la culture,
PHILIPPE DOUSTE-BLAZY

Le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications,
FRANCK BOROTRA

Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation,
DOMINIQUE PERBEN

Le ministre délégué à l'outre-mer,
JEAN-JACQUES DE PERETTI

Le ministre délégué à la poste, aux télécommunications et à l'espace,
FRANÇOIS FILLON

---

(1) Loi n° 96-659.

– *Directives communautaires :*

Directive 95/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1995 relative à l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (O.N.P.) à la téléphonie vocale ;

Directive 96/19/CE de la Commission du 13 mars 1996 modifiant la directive 90/388/CEE en ce qui concerne la réalisation de la pleine concurrence sur le marché des télécommunications.

– *Travaux préparatoires :*

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 2698 ;

Rapport de M. Claude Gaillard, au nom de la commission de la production, n° 2750 ;

Discussion les 7, 9 et 10 mai 1996 et adoption, après déclaration d'urgence, le 10 mai 1996.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après déclaration d'urgence, n° 357 (1995-1996) ;

Rapport de M. Gérard Larcher, au nom de la commission des affaires économiques, n° 389 (1995-1996) ;

Discussion les 4, 5 et 6 juin 1996 et adoption le 6 juin 1996.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 2872 ;

Rapport de M. Claude Gaillard, au nom de la commission mixte paritaire, n° 2873 ;

Discussion et adoption le 13 juin 1996.

Sénat :

Rapport de M. Gérard Larcher, au nom de la commission mixte paritaire, n° 418 (1995-1996) ;

Discussion et adoption le 18 juin 1996.

– *Conseil constitutionnel :*

Décision n° 96-378 DC du 23 juillet 1996 publiée au *Journal officiel* du 27 juillet 1996.

Annexe n°2

Décret n°97-683 du 30 mai 1997

relatif aux droits de passage sur le domaine public routier et aux servitudes prévus par les articles L. 47 et L. 48 du code des postes et télécommunications

POSTE, TÉLÉCOMMUNICATIONS ET ESPACE

Décret n° 97-683 du 30 mai 1997 relatif aux droits de passage sur le domaine public routier et aux servitudes prévus par les articles L. 47 et L. 48 du code des postes et télécommunications

NOR : *MIPP9700101D*

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre délégué à la poste, aux télécommunications et à l'espace,

Vu le code des postes et télécommunications, et notamment ses articles L. 47 et L. 48 ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code du domaine de l'Etat ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de la voirie routière ;

Vu le décret n° 91-1147 du 14 octobre 1991 relatif à l'exécution de travaux à proximité de certains ouvrages souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution ;

Vu les avis de l'autorité de régulation des télécommunications en date du 5 mars et du 28 avril 1997 ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Décrète :

Art. 1er. – I. – L'intitulé du chapitre II du titre II du livre II de la deuxième partie (Décrets en Conseil d'Etat) du code des postes et télécommunications est ainsi rédigé : « Droits de passage sur le domaine public routier et servitudes ».

II. – La section 1 (Servitudes de protection des centres radioélectriques d'émission et de réception contre les obstacles), la section 2 (Servitudes de protection des centres de réception radioélectriques contre les perturbations électromagnétiques) et la section 3 (Dispositions pénales) de ce même chapitre deviennent respectivement les sections 3, 4 et 5 dudit chapitre.

III. – Il est inséré, dans ce même chapitre, une section 1 (Droits de passage) et une section 2 (Servitudes) rédigées comme suit :

« Section 1

« Droits de passage

« *Art. R. 20-45.* – La permission de voirie prévue par le premier alinéa de l'article L. 47 est délivrée par le préfet sur les autoroutes non concédées et les routes nationales, les sociétés concessionnaires sur les autoroutes concédées, le président de la collectivité territoriale de Corse sur les routes relevant de cette collectivité, le président du conseil général sur les routes départementales et le maire sur les voies communales.

La délivrance de ces permissions de voirie s'effectue conformément au principe de non-discrimination dans le traitement des demandes émanant des opérateurs autorisés, notamment lorsque le gestionnaire du domaine public a des intérêts dans les réseaux ou services de télécommunications.

« *Art. R. 20-46.* – L'autorité compétente délivre la permission de voirie, dès lors que celle-ci est compatible avec la destination du domaine public routier, l'intégrité des ouvrages et la sécurité des utilisateurs.

« Sont notamment incompatibles avec l'affectation routière les implantations :

« *a)* Qui réduisent, après l'exécution du chantier, l'emprise des voies de circulation normale ;

« *b)* Dont les travaux ne peuvent être exécutés dans le respect des règlements de voirie ;

« *c)* Qui, sauf coordination avec des travaux programmés, font obstacle à la circulation sur autoroute ou route express.

« *Art. R. 20-47.* – La demande de permission de voirie relative à l'installation et à l'utilisation d'infrastructures de télécommunications sur le domaine public, présentée par un opérateur autorisé en vertu de l'article L. 33-1 indique l'objet et la durée de l'occupation. Elle est accompagnée d'un dossier technique qui comprend :

« 1° Le plan du réseau présentant les modalités de passage et d'ancrage des installations. Le plan fixe les charges ou les cotes altimétriques de l'installation de télécommunication dont la marge d'approximation ne doit pas être supérieure à 10 centimètres. Il est présenté sur un fond de plan répondant aux conditions définies, le cas échéant, par le gestionnaire en fonction des nécessités qu'imposent les caractéristiques du domaine ;

« 2° Les données techniques nécessaires à l'appréciation de la possibilité d'un éventuel partage des installations existantes ;

« 3° Les schémas détaillés d'implantation sur les ouvrages d'art et les carrefours ;

« 4° Les conditions générales prévisionnelles d'organisation du chantier ainsi que le nom et l'adresse du coordonnateur de sécurité désigné par le pétitionnaire en application de la loi ;

« 5° Les modalités de remblaiement ou de reconstitution des ouvrages ;

« 6° Un échéancier de réalisation des travaux faisant état de la date de leur commencement et de leur durée prévisible ;

« Lorsque la demande concerne un domaine dont la gestion est confiée à une autorité différente de celle compétente pour délivrer l'autorisation, une copie du dossier est adressée, à titre confidentiel, au gestionnaire.

« L'autorité compétente traite la demande dans le respect du secret des affaires et y répond dans un délai maximal de deux mois à compter de l'accusé de réception de toute demande accompagnée du dossier complet mentionné à l'alinéa 1er du présent article. A défaut de réponse explicite au terme de ce délai, la permission de voirie est réputée accordée selon les termes de la demande.

« *Art. R. 20-48.* – Lorsque la satisfaction de la demande d'un opérateur conduit à réserver l'usage, à son profit, de l'ensemble des capacités d'occupation du domaine public disponibles, le gestionnaire du domaine subordonne l'octroi de la permission de voirie à la réalisation de travaux permettant le partage ultérieur des installations et rend publiques les conditions d'accès à ces installations.

« *Art. R. 20-49.* – Outre les cas dans lesquels, à la suite d'incidents ou d'accidents, une intervention est nécessaire pour des raisons de force majeure, le gestionnaire peut, dans l'intérêt du domaine occupé, demander le déplacement ou la modification de l'installation. Il informe, dès qu'il en a connaissance, l'occupant de la date de déplacement ou de la modification demandée et respecte un préavis suffisant pour permettre la continuité de l'exploitation de l'activité autorisée, qui ne peut être inférieur à deux mois, sauf travaux d'urgence.

« Sont présumés être faits dans l'intérêt du domaine occupé, les travaux effectués en vue de permettre le partage d'installations entre opérateurs.

« *Art. R. 20-50.* – Si l'autorité compétente constate, conformément à l'article L. 47, que le droit de passage de l'opérateur peut être assuré par l'utilisation d'installations existantes, elle invite les parties concernées à se rapprocher en vue d'une utilisation partagée des installations en cause et le notifie aux intéressés dans un délai d'un mois à compter du dépôt de la demande de permission de voirie par l'opérateur.

« En cas d'échec des négociations de partage des installations constaté par l'une des deux parties dans un délai maximal de trois mois, le cas échéant prolongé jusqu'à la décision de l'autorité de régulation des télécommunications si cette dernière est saisie, à compter de l'invitation à partager les installations prévues au premier alinéa du présent article, l'opérateur peut confirmer à l'autorité compétente sa demande de permission de voirie, en précisant les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible d'utiliser les installations existantes.

« *Art. R. 20-51.* – Le produit des redevances relatives à l'occupation du domaine public est versé au gestionnaire ou au concessionnaire du domaine occupé, dans les conditions fixées par la permission de voirie.

« *Art. R. 20-52.* – Le montant annuel des redevances est fixé selon les modalités suivantes :

« 1° Dans le cas d'une utilisation du sous-sol, pour chaque canalisation ou câble enterré, la valeur maximale de la redevance exprimée en kilomètre linéaire et en francs s'élève à 20 000 pour les autoroutes situées en zone de montagne, 10 000 pour les autres autoroutes ;

« 2° Pour les routes nationales, les routes départementales et les voies communales, la valeur maximale de la redevance exprimée en kilomètre linéaire et en francs s'élève à 150 pour chaque artère.

« On entend par artère :

« *a)* Dans le cas d'une utilisation du sous-sol, un tube de protection contenant ou non des câbles, ou un câble en pleine terre ;

« *b)* Dans les autres cas, l'ensemble des câbles tirés entre deux supports ;

« 3° Dans le cas d'installation de stations radioélectriques, la valeur maximale de la redevance exprimée en francs et par installation de plus de 12 mètres est de 1 000 pour des antennes et de 2 000 pour des pylônes ;

« 4° S'agissant des autres installations, la valeur maximale de la redevance exprimée en francs par mètre carré au sol est de 100. L'emprise des supports liés aux artères mentionnées au 2° ne donne toutefois pas lieu à redevance.

« Les redevances maximales mentionnées au présent article évoluent au 1er janvier de chaque année proportionnellement à l'évolution de l'indice du coût de la construction mesuré au cours des douze mois précédant la dernière publication de l'indice connu au 1er janvier.

« En cas d'autorisation tacite, la redevance est due sur la base du barème applicable et des éléments techniques figurant dans le dossier de demande.

« *Art. R. 20-53.* – La barème figurant à l'article précédent est un barème maximum. Il s'applique en l'absence de détermination de montants inférieurs par le ministre chargé du domaine pour les redevances dues à raison de l'occupation du domaine public de l'Etat et par l'organe délibérant des collectivités territoriales pour les redevances dues à raison de l'occupation de leur domaine public.

« *Art. R. 20-54.* – Saisi d'une demande d'occupation, le maître de l'ouvrage routier peut négocier une convention avec le pétitionnaire aux termes de laquelle l'investissement est partagé entre les parties.

« L'utilisation de l'ouvrage de télécommunication fait dans ce cas l'objet de dispositions conventionnelles, notamment sur la répartition des produits résultant d'un partage futur de l'installation avec un ou plusieurs opérateurs. Dans ce cas, le montant de la redevance est fixé, selon les modalités déterminées à l'article R. 20-53, en tenant compte de l'intérêt de l'investissement pour le gestionnaire du domaine.

« Section 2

« Servitudes

« *Art. R. 20-55.* – Lorsqu'il demande l'institution de la servitude prévue à l'article L. 45-1, l'opérateur autorisé en vertu de l'article L. 33-1 adresse au maire de la commune dans laquelle est située la propriété sur laquelle il envisage d'établir l'ouvrage, en autant d'exemplaires qu'il y a de propriétaires ou, en cas de copropriété, de syndics concernés plus trois, un dossier indiquant :

« 1° La localisation cadastrale de l'immeuble, du groupe d'immeubles ou de la propriété non bâtie, accompagnée de la liste des propriétaires concernés ;

« 2° Les motifs qui justifient le recours à la servitude ;

« 3° L'emplacement des installations, à l'aide notamment d'un schéma. Une notice précise les raisons pour lesquelles, en vue de respecter la qualité esthétique des lieux et d'éviter d'éventuelles conséquences dommageables pour la propriété, ces modalités ont été retenues ; elle précise éventuellement si l'utilisation d'installations existantes est souhaitée ou, à défaut, les raisons pour lesquelles il a été jugé préférable de ne pas utiliser ou emprunter les infrastructures existantes. Un échéancier prévisionnel de réalisation indique la date de commencement des travaux et leur durée prévisible.

« *Art. R. 20-56.* – Le maire notifie dans un délai d'un mois au propriétaire ou, en cas de copropriété, au syndic identifié, en tant que de besoin, dans les conditions prévues par l'article R. 11-19 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ou à toute personne habilitée à recevoir la notification au nom des propriétaires, le nom ou la raison sociale de l'opérateur qui sollicite le bénéfice de la servitude. Cette notification est accompagnée du dossier constitué par le demandeur de la servitude prévu à l'article R. 20-55.

« *Art. R. 20-57.* – Dans le mois à compter de la réception de la demande, le maire invite, le cas échéant, le demandeur à se rapprocher du propriétaire d'installations existantes, auquel il notifie cette invitation simultanément.

« En cas d'échec des négociations de partage des installations constaté par une partie, l'opérateur peut confirmer au maire sa demande initiale dans un délai maximal de trois mois, le cas échéant prolongé jusqu'à la décision de l'autorité de régulation des télécommunications si cette dernière est saisie, à compter de l'invitation à partager les installations prévues, en précisant les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible d'utiliser les installations existantes.

« *Art. R. 20-58.* – Dans le mois suivant l'expiration du délai mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 48 du code des postes et télécommunications, qui ne peut être supérieur à quatre mois, et au vu des observations qui ont été présentées, le maire agissant au nom de l'Etat institue la servitude. Cet arrêté spécifie les opérations que comportent la réalisation et l'exploitation des installations et mentionne les motifs qui justifient l'institution de la servitude et le choix de l'emplacement.

« Aux frais du pétitionnaire, l'arrêté du maire est notifié au propriétaire ou, en cas de copropriété, au syndic et affiché à la mairie.

« *Art. R. 20-59.* – Les travaux ne peuvent commencer qu'après que l'arrêté du maire a été notifié et publié dans les conditions prévues à l'article précédent.

« *Art. R. 20-60.* – L'identité des agents mandatés par l'opérateur autorisé ou par une société mandatée par celui-ci pour l'exécution des travaux et la date de commencement des travaux sont indiqués sur une liste portée à la connaissance du propriétaire ou de son mandataire ou, en cas de copropriété, du syndic par le bénéficiaire de la servitude huit jours au moins avant la date prévue de la première intervention. Elle est établie par le bénéficiaire de la servitude et transmise au propriétaire.

« Toute modification de la liste des agents mandatés est notifiée par le bénéficiaire de la servitude au propriétaire ou à son mandataire ou, en cas de copropriété, au syndic.

« Les agents des opérateurs autorisés doivent être munis d'une attestation signée par le bénéficiaire de la servitude et de l'entreprise à laquelle appartient cet agent pour accéder à l'immeuble, au lotissement ou à la propriété non bâtie.

« *Art. R. 20-61.* – L'arrêté instituant la servitude est périmé de plein droit si l'exécution des travaux n'a pas commencé dans les douze mois suivant sa publication.

« *Art. R. 20-62.* – Le schéma des installations après la réalisation des travaux est adressé par le bénéficiaire de la servitude au propriétaire ou à son mandataire ou, en cas de copropriété, au syndicat représenté par le syndic. »

Art. 2. – I. – La section 1 du chapitre III du titre II du livre II de la deuxième partie (Décrets en Conseil d'Etat) du code des postes et télécommunications est remplacée par les dispositions suivantes :

« *Art. R. 42-1.* – Afin de prévenir les dommages aux installations de télécommunications, l'emplacement des installations est porté à la connaissance des tiers par les opérateurs dans les conditions fixées par le décret n° 91-1147 du 14 octobre 1991 relatif à l'exécution de travaux à proximité de certains ouvrages souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution.

« Ce dépôt constitue une modalité d'information des tiers au sens de l'alinéa 3 de l'article L. 65. »

II. – La section 2 du même chapitre est abrogée.

Art. 3. – Sans préjudice de l'obtention des permissions de voirie nécessaires à l'installation de nouvelles infrastructures de télécommunications délivrées selon les modalités fixées par les articles R. 20-45 et suivants du code des postes et télécommunications, France Télécom déclare à l'autorité gestionnaire du domaine, avant le 1er janvier 1998, les installations établies avant la publication du présent décret et joint à sa déclaration les informations mentionnées au 1° de l'article R. 20-47.

Cette déclaration vaut titre d'occupation du domaine public. Elle sert de base au calcul de la redevance due à la collectivité concernée.

Art. 4. – Le code de la voirie routière est ainsi modifié :

1. – A l'article R. 113-2, après les mots : « les lignes de télécommunications empruntant le domaine public routier sont éta-

blies », les mots : « après concertation avec l'autorité gestionnaire de la voie publique, dans les conditions prévues à l'article D. 407 du code des postes et télécommunications » sont remplacés par : « dans les conditions prévues aux articles R. 20-45 et suivants du code des postes et télécommunications ».

II. – A l'article R. 122-5, après les mots : « A l'exception des installations nécessaires à l'exploitation de l'autoroute », sont insérés les mots : « , des installations souterraines autorisées dans les conditions prévues par l'article R. 20-45 du code des postes et télécommunications et de celles établies par les sociétés concessionnaires en vue de leur utilisation par des opérateurs de télécommunications ».

Art. 5. – Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

I. – Le E. – Télécommunications » de la liste des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol annexée au chapitre VI du titre II du livre Ier de la deuxième partie du code de l'urbanisme est modifié comme suit :

1. Au premier alinéa, les mots : « en application des articles L. 54 à L. 56 et R. 21 à R. 26 » sont remplacés par les mots : « en application des articles L. 54 à L. 56-1 et R. 21 à R. 26-1 » ;

2. Au deuxième alinéa, le mot : « L. 62 » est remplacé par le mot : « L. 62-1 » ;

3. Au troisième alinéa, les mots : « de l'article L. 48 (alinéa 2) » sont remplacés par les mots : « des articles L. 45-1 et L. 48 » ;

4. Le quatrième alinéa est abrogé.

II. – Au *e* de l'article R. 422-2, après les mots : « En ce qui concerne », les mots « le service public des télécommunications ou de télédiffusion » sont remplacés par les mots : « les activités de télécommunications autorisées en vertu de l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications et le service public de télédiffusion ».

Art. 6. – Les dispositions du présent décret entrent en vigueur le 15 juillet 1997. Toutefois, les redevances instituées en application de la section 1 du chapitre II du titre II du livre II de la deuxième partie (Décrets en Conseil d'Etat) du code des postes et télécommunications sont dues à compter du 1er janvier 1998.

Art. 7. – Le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, le ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement, et le ministre délégué à la poste, aux télécommunications et à l'espace sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 30 mai 1997.

ALAIN JUPPÉ

Par le Premier ministre :

Le ministre délégué à la poste, aux télécommunications et à l'espace,
FRANÇOIS FILLON

Le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme,
BERNARD PONS

Le ministre de l'intérieur,
JEAN-LOUIS DEBRÉ

Le ministre de l'économie et des finances,
JEAN ARTHUIS

Le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications,
FRANCK BOROTRA

Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation,
DOMINIQUE PERBEN

Le ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement,
ALAIN LAMASSOURE

Décret n° 97-684 du 30 mai 1997 modifiant le code des postes et télécommunications (deuxième partie : Décrets)

NOR : *MIPP9700102D*

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre délégué à la poste, aux télécommunications et à l'espace,

Vu le code des postes et télécommunications, et notamment son article L. 48 ;

Vu l'avis de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 5 mars 1997,

Décrète :

Art. 1er. – L'article D. 407, la seconde phrase de l'article D. 407-1 et les articles D. 408 à D. 431 du code des postes et télécommunications sont abrogés.

Art. 2. – L'article D. 407-2 du même code est ainsi rédigé :

« *Art. D. 407-2.* – En dehors du cas mentionné à l'article D. 407-1, les lignes de télécommunications intérieures à une propriété privée peuvent être construites par tout opérateur de réseau autorisé en application de l'article L. 33-1. L'opérateur n'y est tenu que s'il existe des gaines techniques et des passages horizontaux permettant la pose des câbles. »

Art. 3. – L'article D. 407-3 du même code est ainsi rédigé :

« *Art. D. 407-3.* – Les conditions d'entretien et de gestion des réseaux téléphoniques et des lignes mentionnés aux articles D. 407-1 et D. 407-2 sont déterminées par contrat établi entre l'utilisateur ou son mandant et un opérateur de réseau autorisé au titre de l'article L. 33-1. Ce contrat ne peut exclure l'usage des réseaux et des lignes par un tiers dans des conditions qui ne portent pas atteinte au service fourni par l'opérateur. »

Art. 4. – Le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications et le ministre délégué à la poste, aux télécommunications et à l'espace sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 30 mai 1997.

ALAIN JUPPÉ

Par le Premier ministre :

Le ministre délégué à la poste, aux télécommunications et à l'espace,
FRANÇOIS FILLON

Le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications,
FRANCK BOROTRA

Arrêté du 26 mai 1997 portant autorisation d'établissement d'un réseau ouvert au public en vue de l'exploitation de tous services de télécommunications (LEX 8)

NOR : *MIPP9700117A*

Le ministre délégué à la poste, aux télécommunications et à l'espace,

Vu le code des postes et télécommunications, et notamment l'article L. 33-1 et L. 34-1 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1371 du 29 décembre 1958 prescrivant la protection des installations d'importance vitale ;

Vu l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 modifiée relative à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

Vu la loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 modifiée relative à la protection et l'information des consommateurs de produits et de services ;

Vu la loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 modifiée sur la réglementation des télécommunications ;

Vu la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications ;

Vu la loi n° 96-299 du 10 avril 1996 relative aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information et notamment son article 2 ;

Annexe n°3

Circulaire commune aux Ministère de l'Equipement
et au Secrétariat d'Etat à l'Industrie
du 22 décembre 1997,

relative à l'instruction des demandes de droits de passage
sur le domaine public routier national non concédé

Le Ministère de l'équipement, des transports et du logement **Le Secrétariat d'Etat à l'industrie**

à

Mesdames et Messieurs les Préfets

Circulaire du 22 décembre 1997, relative à l'instruction des demandes de droits de passage sur le domaine public routier national non concédé par les opérateurs autorisés au titre de l'article L.33-1 du code des postes et télécommunications.

Numéro : EQU

Mots-clés : route, télécommunications, domaine public routier

Texte abrogé : circulaire provisoire du 5 février 1997 relative à l'instruction des demandes d'occupation du domaine public routier national par les opérateurs autorisés en vertu de l'article L33-1 du code des postes et télécommunications

Préambule

La loi de réglementation des télécommunications ouvre à la concurrence les activités de télécommunications.

L'article 11 de la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications modifie les articles L.45-1, L.46 et L.47 du code des postes et télécommunications comme suit:

L'article L.45-1 prévoit que *"Les opérateurs titulaires de l'autorisation prévue à l'article L.33-1 bénéficient d'un droit de passage sur le domaine public routier (....) "*.

L'article L.46 précise les modalités d'octroi des autorisations d'occuper le domaine public : *" Les exploitants autorisés à établir les réseaux ouverts au public peuvent occuper le domaine public routier, en y implantant des ouvrages, dans la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation. Les travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des réseaux sont effectués conformément aux règlements de voirie, et notamment aux dispositions de l'article L.115-1 du code de la voirie routière "*.

L'article L.47 prévoit que *" L'occupation du domaine routier fait l'objet d'une permission de voirie, délivrée par l'autorité compétente suivant la nature de la voie empruntée, dans les conditions fixées par le code de la voirie routière. La permission peut préciser les prescriptions d'implantation et d'exploitation nécessaires à la circulation publique et à la conservation de la voirie.*

L'autorité mentionnée dans l'alinéa précédent doit prendre toutes dispositions utiles pour permettre l'accomplissement de l'obligation d'assurer le service universel des télécommunications. Elle ne peut faire obstacle au droit de passage des opérateurs autorisés qu'en vue d'assurer, dans les limites de ses compétences, le respect des exigences essentielles. "

Les articles R.20-45 à R.20-54 du code des postes et télécommunications, issus du décret n° 97-683 du 30 mai 1997 relatif aux droits de passage sur le domaine public routier et aux servitudes prévus par les articles L.47 et L.48 du code des postes et télécommunications, précisent les modalités d'application de l'article L.47.

- l'article R.20-45 du code précité détermine l'autorité compétente pour délivrer la permission de voirie relative à l'occupation du domaine public routier,

- l'article R.20-46 du code précité dresse une liste des motifs de refus de délivrance de la permission de voirie, en cas de non conformité aux exigences essentielles,

- l'article R.20-47 du code précité précise le contenu et la procédure de la demande de permission de voirie, en fixant notamment le contenu du dossier d'information que doit produire l'opérateur et les délais dont dispose l'autorité pour répondre,

- l'article R.20-48 du code précité prévoit que le gestionnaire peut subordonner l'octroi de la permission de voirie à la réalisation de travaux permettant le partage ultérieur des installations et rend publiques les conditions d'accès à ces installations,

- l'article R.20-49 du code précité prévoit les modalités de déplacement des ouvrages pour les travaux effectués dans l'intérêt du domaine,

- l'article R.20-50 du code précité est relatif à la procédure de partage des installations existantes et à la possibilité de confirmer la demande de permission de voirie en cas d'échec des négociations au terme d'un délai maximal de trois mois, à compter de l'invitation au partage,

- l'article R.20-51 du code précité prévoit les modalités d'affectation de la redevance,

- l'article R.20-52 du code précité fixe le montant maximal de la redevance en fonction du type de voie,

- l'article R.20-53 du code précité précise qu'à défaut de publication d'un barème par le ministre chargé du domaine, les titulaires d'une permission de voirie sont tenus d'acquitter la redevance à hauteur du montant maximum fixé par l'article R20-52 du même code,

- l'article R.20-54 du code précité prévoit la possibilité pour le maître d'ouvrage routier de négocier le partage des investissements en cas de partage des installations avec un ou plusieurs opérateurs.

Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du marché des télécommunications, les opérateurs font des demandes d'autorisation d'occuper le domaine public routier national non concédé afin d'installer, les réseaux nécessaires à l'exercice de leur activité.

La présente circulaire vous donne des indications pour l'instruction de ces demandes d'autorisation.

Il convient d'appliquer les principes suivants.

I - Les principes :

I.1- Les opérateurs autorisés au titre de l'article L33-1 du code des postes et télécommunications (établissement et exploitation des réseaux de télécommunications ouverts au public) bénéficient d'un droit de passage sur le domaine public routier

Ce droit de passage est défini à l'article L.45-1 du code des postes et télécommunications précité. Nous attirons votre attention sur le fait qu'en l'absence de réponse de votre part dans un délai de deux mois à une demande, l'autorisation relative à une demande de permission de voirie pour occuper physiquement le domaine public routier non concédé sera réputée acquise tacitement.

Pour toute occupation physique du domaine dans ce cadre, que ce soit notamment lors d'une création ou d'une modification d'ouvrage, une permission de voirie doit être délivrée.

Toutefois, si ce droit de passage peut être assuré par l'intermédiaire d'installations existantes d'un autre opérateur, il n'y a pas lieu à délivrance de permission de voirie. Ainsi, l'exécution d'une convention par laquelle un opérateur installe un câble dans un ou plusieurs tubes de protection préexistants ne nécessite pas de permission de voirie.

Si ce droit de passage peut être assuré par l'intermédiaire d'installations existantes d'un autre occupant du domaine public et que cette utilisation ne compromet pas la mission de service public de cet occupant, il n'y a pas lieu à délivrance d'une permission de voirie.

Le droit d'occupation bénéficie à tous les opérateurs autorisés, sans discrimination quel que soit leur statut. Ce droit fait désormais l'objet d'une permission de voirie qui doit être délivrée à tous les opérateurs titulaires de l'autorisation prévue à l'article L.33-1 du code des postes et télécommunications, y compris France Télécom dispensée avant la date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996 de cette obligation pour la mise en place de ses installations. La date d'expiration de cette permission est fixée par référence à la durée d'autorisation d'exploitation délivrée à l'opérateur.

Nous attirons votre attention pour rappeler qu'aux termes de l'article L.47 du code des postes et télécommunications, lors de la délivrance d'une permission de voirie, vous devez prendre toutes dispositions utiles pour permettre dans des conditions non-discriminatoires l'accomplissement de l'obligation d'assurer le service universel des télécommunications et ne devez faire obstacle au droit de passage des opérateurs autorisés qu'en vue d'assurer, dans les limites de vos compétences et dans le respect des textes, le respect des exigences essentielles,

telles qu'elles sont définies à l'article L.32-12° du code des postes et télécommunications : "on entend par exigences essentielles les exigences nécessaires pour garantir, dans l'intérêt général, la sécurité des usagers et du personnel des exploitants de réseaux de télécommunications, la protection des réseaux et notamment des échanges d'informations de commande et de gestion qui y sont associés, le cas échéant, la bonne utilisation du spectre radioélectrique ainsi que, dans les cas justifiés, l'interopérabilité des services et celle des équipements terminaux et la protection des données. On entend par interopérabilité des équipements terminaux l'aptitude de ces équipements à fonctionner, d'une part, avec le réseau et, d'autre part, avec les autres équipements terminaux, la protection des données , la protection de l'environnement et la prise en compte des contraintes d'urbanisme et d'aménagement du territoire."

I.2- L'autorité compétente :

Il vous appartient de délivrer les autorisations d'occuper le domaine public routier national non concédé, conformément aux dispositions du code du domaine de l'Etat.

A ce titre, vous disposez d'un pouvoir réglementaire, exercé sous le contrôle du juge, qui vous permet d'imposer des contraintes et sujétions techniques à l'occupant. Ces contraintes et sujétions devront toutefois être justifiées et proportionnées aux impératifs de la gestion du domaine occupé.

S'agissant des portions d'autoroutes non concédées et des routes nationales, qui passent en agglomération, nous vous rappelons notamment que les trottoirs, accotements aménagés de ces autoroutes et routes, font partie de la voie dont ils sont l'accessoire. En conséquence, les permissions de voirie correspondant à des installations de télécommunications sous ou sur les trottoirs bordant les voies précitées sont de votre compétence et non pas de celle du maire dont le pouvoir en matière de voirie non communale en agglomération ne s'exerce qu'en tant qu'autorité de police chargée de la coordination des travaux affectant le sol et le sous-sol des voies publiques et de leurs dépendances, sous réserve de vos pouvoirs sur les routes à grande circulation, conformément aux dispositions de l'article L.115-1 du code de la voirie routière.

II - L'instruction des demandes

II.1 - Le contenu de la demande :

L'autorisation délivrée au titre de l'article L.33-1 du code des postes et télécommunications devra figurer dans le dossier technique accompagnant la demande de permission de voirie, y compris le cahier des charges qui y est annexé.

Aux termes de l'article R.20-47 du code des postes et téélcommunications, ce dossier technique comprend les six pièces suivantes :

- le plan du réseau présentant les modalités de passage et d'ancrage des installations. Le plan fixe les charges ou les cotes altimétriques de l'installation de télécommunications dont la marge d'approximation ne doit pas être supérieure à 10 centimètres. Il est présenté sur un fond de plan répondant aux conditions définies, le cas échéant, par le gestionnaire en fonction des nécessités qu'imposent les caractéristiques du domaine ;

- les données techniques nécessaires à l'appréciation de la possibilité d'un éventuel partage des installations existantes ;

- les schémas détaillés d'implantation sur les ouvrages d'art et les carrefours ;

- les conditions générales prévisionnelles d'organisation du chantier ainsi que le nom et l'adresse du coordonnateur de sécurité désigné par le pétitionnaire en application de la loi ;

- les modalités de remblaiement ou de reconstitution des ouvrages ;

- un échéancier de réalisation des travaux faisant état de la date de leur commencement et de leur durée prévisible.

Tout dossier incomplet sera retourné au pétitionnaire assorti d'une demande de compléments. Tout dossier complet fera l'objet d'un accusé de réception.

Vous pouvez en outre demander à l'appui de la demande de permission de voirie, des éléments suffisants pour apprécier la compatibilité de l'occupation demandée :

- avec les prescriptions du code de la voirie routière,
- avec la préservation de l'affectation de la route à la circulation routière,
- avec la sécurité des usagers,
- avec le règlement de voirie,
- avec les prescriptions légales ou réglementaires en matière d'environnement,
- avec l'intégrité des ouvrages routiers.

Vous informerez, le cas échéant, le demandeur qu'il lui revient de se prémunir contre le risque de rupture ou de déplacement de certaines parties d'ouvrages ainsi que de l'effet des tassements du sol des voies publiques du fait de la circulation.

Vous pouvez suggérer au pétitionnaire de prendre les précautions propres à limiter les risques de dommage, adaptées à chaque cas particulier.

II.2 - Les délais d'instruction :

L'objectif du dispositif législatif et réglementaire est de permettre aux nouveaux opérateurs d'exercer leur activité dans les meilleures conditions de concurrence. Les opérateurs doivent donc pouvoir construire leurs réseaux dans de bonnes conditions.

Le délai d'instruction des permissions de voirie ne doit pas excéder deux mois à compter de la date d'accusé de réception de toute demande accompagnée du dossier complet, conformément aux termes de l'article R.20-47-6° du code des postes et télécommunications. A défaut de réponse de votre part dans ce délai, l'autorisation est acquise tacitement.

Si vous constatez que le droit de passage peut être obtenu dans des conditions équivalentes par la voie du partage, vous pouvez inviter, dans le délai d'un mois à compter de la date d'accusé de réception de toute demande accompagnée du dossier complet, les parties concernées à se rapprocher, à des fins de partage de cette installation. Encore faut-il que ce partage soit techniquement possible. Si tel vous apparaît être le cas, le délai prévu de négociation de trois mois peut permettre aux opérateurs de parvenir à un éventuel accord. Si cet accord n'a pu intervenir, le pétitionnaire doit confirmer formellement sa demande. Cette période de négociation suspend le délai d'instruction de deux mois.

II.3 - Le cas des autoroutes et routes express :

Sur les autoroutes, le décret du 30 mai 1997 précité a précisé les termes de l'article R*.122-5 du code de la voirie routière. Désormais les opérateurs de télécommunications ont le droit d'y implanter des installations longitudinales.

Sur les autoroutes et routes express, vous considérerez, sauf coordination avec des travaux déjà programmés, comme incompatibles avec l'affectation normale de la voie, les implantations longitudinales sur ces voies entraînant des interruptions de circulation ou l'ouverture de chantiers interceptant physiquement les voies de circulation, que ce soit pour le chantier d'établissement ou les opérations prévisibles d'entretien.

II.4 - Les routes ordinaires

Sur les routes ordinaires, vous pourrez considérer comme incompatibles les implantations longitudinales qui affectent, après la période d'exécution initiale du chantier, l'emprise des voies de circulation normale - par exemple pour leur entretien - ou dont les travaux ne peuvent être exécutés dans le respect des règles applicables à l'ensemble des travaux autorisés dans l'emprise des voies publiques.

II.5 - Rôle du directeur des services fiscaux lors de l'instruction des demandes de permission de voirie

Le directeur des services fiscaux est obligatoirement consulté s'agissant des occupations privatives du domaine public. Si son rôle consiste essentiellement à fixer les conditions financières de ces occupations et à recouvrer les redevances correspondantes, conformément aux dispositions du code du domaine de l'Etat, il lui appartient également de se prononcer sur les conditions juridiques de ces dernières.

Vous devrez donc lui transmettre dès réception les demandes d'autorisation pour que celui-ci fixe la redevance sur l'avis et la proposition des services départementaux chargés de la voirie routière, conformément au décret du 30 mai 1997 susvisé.

De même, dans le cas particulier prévu par l'article 3 du décret n°97-683 du 30 mai 1997 susvisé, la déclaration par France Télécom des installations établies antérieurement à la publication de ce décret doit servir de base au calcul de la redevance due à l'Etat au 1er janvier 1998. Dès que les déclarations requises par le décret précité seront en votre possession, vous en transmettrez une copie au directeur des services fiscaux pour fixation de la redevance.

II.6 - Justification des éventuels refus :

Toute modification substantielle pour l'exercice du droit de passage doit être dûment motivée. Les refus fondés soit sur le non-respect des exigences essentielles mentionnées à l'article L.32-12° du code des postes et télécommunications ou des intérêts dont vous avez la charge (sécurité publique notamment) soit sur l'incompatibilité avec la destination du domaine public routier doivent être suffisamment motivés pour permettre au pétitionnaire de présenter un nouveau dossier compatible avec la gestion du domaine public routier.

Parmi les implantations entraînant des dangers pour les usagers, vous veillerez à ne pas autoriser des pylônes trop proches des chaussées et ne respectant pas les recommandations applicables (en particulier ICTAL, ICTAVRU, Guide technique sur l'aménagement des routes principales, circulaire du 28 novembre 1984 relative aux conditions techniques des plantations d'alignement sur routes nationales hors agglomération).

III - L'occupation du domaine public routier national non concédé

III- 1 - Typologie de l'occupation du domaine public routier national non concédé

Il convient d'établir une typologie d'occupation du domaine public routier en fonction du caractère partageable ou non de l'installation concernée, des modalités de délivrance de la permission de voirie associée et des modalités de calcul de la redevance domaniale. Le tableau figurant en annexe de la présente circulaire présente les différents cas de figure possibles.

III.2 - L'invitation au partage d'installations, sans partage de l'investissement par le gestionnaire du domaine public routier

De façon générale, conformément aux articles L.47 et R.20-50 du code des postes et télécommunications, vous veillerez à examiner de façon attentive si le droit de passage demandé par le pétitionnaire peut être assuré par l'utilisation d'installations existantes après examen des différents documents que possèdent les services déconcentrés de l'Etat concernés (DDE notamment).

En cas de réponse positive s'agissant de cette expertise, vous inviterez les parties concernées à se rapprocher en vue d'une utilisation partagée des installations en cause, en le notifiant aux interessés dans un délai d'un mois à compter du dépôt de la demande de permission de voirie par le pétitionnaire.

En cas d'échec des négociations de partage des installations, constaté par l'une des deux parties concernées dans un délai maximal de trois mois, le cas échéant prolongé jusqu'à la décision de l'Autorité de régulation des télécommunications si cette dernière est saisie à compter de l'invitation à partager les installations concernées, l'opérateur peut vous confirmer sa demande de permission de voirie en précisant les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible d'utiliser les installations existantes.

III.3 - L'invitation au partage d'installations, avec partage de l'investissement par le gestionnaire du domaine public routier

L'article R.20-54 du code des postes et télécommunications prévoit que, saisi d'une demande d'occupation, le maître de l'ouvrage routier peut négocier une convention avec le pétitionnaire aux termes de laquelle d'une part l'investissement est partagé entre les parties et d'autre part celles-ci se répartissent les produits du partage futur de l'installation avec un ou plusieurs opérateurs.

La convention vaut alors acte d'autorisation d'occuper le domaine public routier. Elle précise à cet égard les éléments de l'installation bénéficiant au pétitionnaire, celles réalisées pour le compte du gestionnaire de la route et celles réservées au futur partage avec d'autres opérateurs.

Cet article prévoit que le montant de la redevance est fixé dans ce cas en tenant compte de l'intérêt de l'investissement pour le gestionnaire du domaine.

Lorque le partage d'investissement est envisagé à l'occasion de l'instruction d'une demande d'occupation du domaine public routier national, il n'y a pas lieu de satisfaire aux exigences de publicité posées par la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Toutefois, en opportunité, vous préviendrez les opérateurs de télécommunications de l'intention de l'Administration de contracter avec le pétitionnaire par publication au bulletin d'annonces légales et éventuellement par tout autre moyen adapté, de façon à permettre aux opérateurs de parvenir à un accord, notamment sur les caractéristiques non afférentes à l'activité commerciale de télécommunications, des installations à réaliser.

III.4 - L'obligation de partage

Ainsi que le prévoit notamment l'article R.20-48 du code des postes et télécommunications, le gestionnaire du domaine public doit imposer la prise en compte d'un partage ultérieur lorsqu'une demande d'un opérateur conduira à l'utilisation de l'ensemble des capacités d'occupation du domaine public disponibles. Il s'agit de la rareté des espaces physiques utilisables pour le droit de passage dans le respect des exigences essentielles, essentiellement certains ouvrages d'art et certaines installations radioélectriques.

Dans le premier cas (ouvrages d'art notamment), vous pourrez ainsi, en ce qui concerne les câbles, demander au pétitionnaire de réserver si possible le passage de tubes de protection inoccupés.

Dans le second cas (installations radioélectriques), nous attirons votre attention sur l'existence de câbles rayonnants permettant la ré-émission de multiples fréquences dans les tunnels. Les pylônes situés sur le domaine public doivent respecter les exigences essentielles énumérées à l'article L.32-12° du code des postes et télécommunications, notamment en matière de défense et de sécurité publique et de protection de l'environnement. Lorsqu'ils sont situés sur des points hauts remarquables, les pylônes devront être conçus de façon à pouvoir faire évoluer leurs structures afin d'accueillir des équipements d'autres opérateurs.

Vous tiendrez à la disposition des opérateurs la liste des points singuliers définis aux deux précédents alinéas.

III.5 - L'utilisation par un opérateur de télécommunications d'ouvrages ou de dispositifs appartenant à l'Etat

L'opérateur de télécommunications peut dans certains cas utiliser des tubes de protection existants réalisés par le gestionnaire de la voie, étant entendu qu'il n'y a aucune obligation en la matière pour l'opérateur.

L'occupation du tube de protection appartenant à l'Etat est une occupation soumise à une autorisation d'occupation spécifique délivrée par le gestionnaire de la voie.

Dans ce cas, la redevance n'est pas celle prévue à l'article R.20-52 du code des postes et télécommunications mais une redevance fixée par les services fiscaux. Vos propositions tiendront notamment compte de l'avantage pour l'occupant de pouvoir installer un câble souterrain sans avoir à réaliser de travaux.

III.6 - Les conditions de partage d'installations souterraines établies en vertu d'une seule autorisation

Dans la continuité du *III.2)*, lorsqu'un même opérateur réalise un ouvrage d'accueil comprenant un ou plusieurs tubes de protection occupés ou non par des câbles, l'occupation fait l'objet d'une seule autorisation précisant le nombre de tubes. Le nombre de câbles est une information utile pour permettre le partage ultérieur mais n'a pas à figurer dans l'acte d'autorisation. En effet, un câble compris dans un tube de protection n'est pas, au sens de l'autorisation, distinct de ce dernier, ces deux éléments constituant une artère telle que définie par l'article R20-52 du code des postes et télécommunications.

De même, lorsqu'un ouvrage de génie civil contenant un tube de protection vide ou pas reçoit un nouveau câble, aucune nouvelle autorisation domaniale n'est nécessaire concernant ce même câble.

Lorsqu'un ouvrage de génie civil multi-tubulaire est conçu dès l'origine pour comprendre les câbles de plusieurs opérateurs, ceux-ci peuvent désigner un mandataire choisi parmi eux qui devra présenter la convention de mandat et peut être le titulaire de l'autorisation d'occuper le domaine public, autorisé à exécuter les travaux. Une fois l'installation de génie civil correspondante exécutée, aucune nouvelle autorisation domaniale n'est nécessaire pour le passage d'un nouveau câble.

III.7 - Prescriptions en matière de sécurité pour les nouvelles installations aériennes ou en surface

Lorsque l'autorisation tend à la réalisation de ces installations (radioélectriques ou non), le dossier d'autorisation comprendra les éléments permettant d'identifier chacune de ces installations ainsi que leur emprise au sol.

Vous veillerez à ce que ces installations ne créent pas de danger pour les usagers.

Sur le domaine public routier national non concédé existant, vous tiendrez compte des règles de sécurité, qui sont applicables pour l'aménagement en matière d'implantation d'obstacles latéraux, hors agglomération.

S'agissant de l'implantation de nouvelles installations, elle ne pourra être réalisée qu'à plus de cinq mètres du bord de chaussée sans protection. Si l'emprise de la voie est insuffisante, cette implantation se fera en limite du domaine public routier national non concédé et les obstacles seront accompagnés d'un dispositif de retenue. En cas de mise en oeuvre de ce dispositif, l'implantation ne pourra s'opérer à moins de deux mètres du bord de chaussée, hors agglomération.

Sur les routes conçues conformément aux règles d'Aménagement des Routes Principales (ARP) ou qui doivent être adaptées à cette norme, vous appliquerez les dispositions qui interdisent les obstacles latéraux à moins de sept mètres des bords de chaussée.

Sur les autoroutes non concédées, vous appliquerez une règle de recul d'au moins dix mètres du bord de la chaussée. Sinon, un dispositif de retenue sera nécessaire.

Il vous revient d'appliquer ces principes généraux avec discernement, en tenant compte des circonstances propres à l'exploitation des routes dont vous avez la charge. Aussi, vous apprécierez, en fonction des caractéristiques des voies et des contraintes pesant sur les opérateurs autorisés au titre de l'article L.33-1 du code des postes et télécommunications, s'il est possible de déroger aux règles d'implantation susvisées.

IV - Police des travaux

La présente circulaire se limite à la procédure d'autorisation domaniale. Elle ne dispense aucunement de vous assurer que les règles habituelles en matière d'ouverture de chantier sur le domaine public routier national sont par ailleurs strictement respectées (permis de construire et déclarations de travaux notamment).

Nous vous demandons d'assurer de façon diligente la plus large diffusion de cette circulaire auprès des services déconcentrés concernés, en veillant à ce que l'attention des agents chargés de l'examen des ces affaires soit spécialement attirée sur l'importance de leur parfaite instruction.

Par délégation,
Le Directeur des Routes,

Christian LEYRIT

Par délégation
Le Directeur des Postes et Télécommunications,

Patrick de GUERRE

ANNEXE

Numéros des différentes installations concernées	Les différentes installations concernées	Caractère partageable des installations au sens de la présente circulaire	Modalités de délivrance de la permission de voirie	Modalités de calcul de la redevance domaniale
1	câble en pleine terre	non	1 PV par câble	par câble
2	câble dans un ensemble de tubes de protection ou de canalisations	non	1 PV par ensemble de tubes ou de canalisation	par tube ou canalisation
3	ensemble de tubes de protection ou de canalisations	oui, selon les cas (technologie non stabilisée)	1 PV par ensemble de tubes de protection ou de canalisation	par tube ou canalisation
4	support dans le cas d'une installation hors sous-sol (aérien ou en surface)	oui, selon les cas	1 PV par ensemble de câbles tirés entre les deux supports	par ensemble de câbles
5	ensemble d'antennes sur mât éventuellement haubané	oui (mât), selon les cas	1 PV par mât	par ensemble d'antennes
6	ensemble d'antennes sur pylône	oui (pylône), selon les cas	1 PV par pylône	par pylône
7	armoire de sous-répartition	oui selon les cas, avec des dispositifs spécifiques	1 PV par armoire	surface au sol
8	borne pavillonnaire	non	1 PV par borne	surface au sol
9	abri technique	oui, selon les cas	1 PV par abri	surface au sol
10	cabine téléphonique	non	1 PV par cabine	surface au sol
11	chambre de tirage	oui, selon les cas	cf installation concernée visée de (1) à (3) (a)	cf installation concernée visée de (1) à (3) (b)

N.B. : cf quelques définitions en page suivante de l'annexe

(a) : la permission de voirie délivrée pour les installations visées de (1) à (3) emporte le droit de passage afférent à la chambre de tirage ;

(b) : la redevance domaniale dans ce cas est celle versée au titre des installations visées de (1) à (3) avec leurs installations accessoires, notamment les chambres de tirage ;

- le caractère partageable des installations doit être impérativement compatible avec les exigences essentielles rappelées dans la présente circulaire

- <u>Quelques définitions</u> :

- **PV : permission de voirie ;**

- tube de protection (ou canalisation) : fourreau ou alvéole pouvant contenir un oun plusieurs câbles ;

- câble en pleine terre : câble situé en pleine terre, hors d'un tube de protection ;

- mât : structure simple verticale (poteau), destinée à supporter un ensemble (une ou plusieurs) antennes éventuellement haubanées ;

- pylône : structure complexe destinée à supporter un ensemble (une ou plusieurs) antennes et induisant une occupation du sol importante ;

- chambre de tirage : espace en sous-sol utilisé pour tirer des câbles ;

Annexe n°4

Décret n°2000-881 du 12 septembre 2000,
modifiant le code des postes et télécommunications et relatif à l'accès à la boucle locale

Décret n° 2000-881 du 12 septembre 2000 modifiant le code des postes et télécommunications et relatif à l'accès à la boucle locale

J.O. Numéro 212 du 13 Septembre 2000 page 14343

Textes généraux
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

NOR : ECOI0020290D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,

Vu le code des postes et télécommunications ;

Vu l'avis de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications en date du 12 juillet 2000 ;

Vu l'avis de l'Autorité de régulation des télécommunications en date du 21 juillet 2000 ;

Vu l'avis de la commission consultative des réseaux et services de télécommunications en date du 26 juillet 2000,

Décrète :

Art. 1er. - Le chapitre II du titre Ier du livre II de la troisième partie du code des postes et télécommunications est complété par une section 4 ainsi rédigée :

« Section 4
« Accès à la boucle locale
« Article D. 99-23
« Les opérateurs inscrits sur la liste établie en application du 7o de l'article L. 36-7 sont tenus de répondre, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, aux demandes raisonnables d'accès à la boucle locale, pour la partie métallique de leur réseau comprise entre le répartiteur principal et le point de terminaison situé dans les locaux de l'abonné, lorsqu'elles émanent des titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 33-1.
« L'accès à la boucle locale se traduit, selon la demande :
« - soit par la mise à disposition de la partie de réseau précitée (accès totalement dégroupé à la boucle locale) ;
« - soit par la mise à disposition des fréquences non vocales disponibles sur cette partie du réseau (accès partagé à la boucle locale), l'opérateur mentionné au premier alinéa continuant à fournir le service téléphonique au public.
« L'accès à la boucle locale inclut en outre les prestations associées et notamment la fourniture des informations nécessaires à la mise en oeuvre de l'accès à la boucle locale, une offre de colocalisation des équipements et une offre permettant la connexion de ces équipements aux réseaux des demandeurs d'accès.
« En cas de résiliation de l'abonnement au service téléphonique au public de l'opérateur mentionné au premier alinéa, le bénéficiaire de l'accès partagé devient bénéficiaire de l'accès totalement dégroupé.
« L'accès à la boucle locale fait l'objet d'une convention de droit privé qui est communiquée à l'Autorité de régulation des télécommunications dans les dix jours suivant sa conclusion.
« Les informations nécessaires à la mise en oeuvre de l'accès à la boucle locale sont fournies aux demandeurs d'accès et les demandes de colocalisation sont traitées par les opérateurs mentionnés au premier alinéa, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires. Les demandeurs d'accès prennent les dispositions nécessaires pour assurer la confidentialité des informations fournies dont la divulgation pourrait porter atteinte à l'intégrité ou à la sécurité du réseau.
« En cas de litige, l'Autorité de régulation des télécommunications peut être saisie et se prononce dans les conditions prévues à l'article L. 36-8.
« Article D. 99-24
« Les tarifs de l'accès à la boucle locale sont orientés vers les coûts correspondants. Ils sont établis conformément aux principes suivants :
« 1. Les tarifs doivent éviter une discrimination fondée sur la localisation géographique ;
« 2. Les coûts pris en compte doivent être pertinents, c'est-à-dire liés par une forme de causalité, directe ou indirecte, à l'accès à la boucle locale ;
« 3. Les éléments de réseaux sont valorisés à leurs coûts moyens incrémentaux de long terme ;
« 4. Les tarifs pratiqués pour l'accès partagé à la boucle locale ne peuvent être inférieurs à ceux de l'accès totalement dégroupé diminués du montant de l'abonnement au service téléphonique au public ;
« 5. Les tarifs incluent une contribution équitable aux coûts qui sont communs à la fois à l'accès à la boucle locale et aux autres services de l'opérateur ;
« 6. Les tarifs incluent la rémunération normale des capitaux employés pour les investissements utilisés fixée dans les conditions prévues à l'article D. 99-22.
« L'Autorité de régulation des télécommunications établit et rend publique la nomenclature des coûts pertinents. Elle définit et publie la méthode de calcul des coûts moyens incrémentaux de long terme.
« Les opérateurs mentionnés au premier alinéa de l'article D. 99-23 sont tenus de communiquer à l'Autorité de régulation des télécommunications, à sa demande, tout élément d'information lui permettant de vérifier que les tarifs pratiqués sont orientés vers les coûts.
« Article D. 99-25
« Les opérateurs mentionnés au premier alinéa de l'article D. 99-23 sont tenus de publier une offre de référence pour l'accès à la boucle locale, contenant une description des prestations ainsi que des modalités, conditions et prix qui y sont associés.
« Article D. 99-26

« Les dispositions du troisième alinéa de l'article D. 99-6 ainsi que de l'article D. 99-7 sont applicables à l'accès à la boucle locale. »

Art. 2. - Les dispositions de l'article 1er entreront en vigueur le 1er janvier 2001, à l'exception de celles figurant à l'avant-dernier alinéa de l'article D. 99-23 du code des postes et télécommunications qui seront applicables dès le 1er octobre 2000. En outre, les opérateurs qui, à la date de publication du présent décret, sont inscrits sur la liste établie en application du 7o de l'article L. 36-7 du code des postes et télécommunications se mettront en conformité avec les dispositions figurant à l'article D. 99-25 du même code avant le 1er décembre 2000.

Art. 3. - Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'Etat à l'industrie sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 12 septembre 2000.

Lionel Jospin

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,
Laurent Fabius

Le secrétaire d'Etat à l'industrie,
Christian Pierret

RETOUR

©Autorité de régulation des télécommunications - Septembre 2000
7, Square Max Hymans - 75730 PARIS Cedex 15
Téléphone : +33 1 40 47 70 00 - Télécopie : +33 1 40 47 71 98

LICENCES ET OPÉRATEURS

Annexe n°5

Récapitulatif des opérateurs titulaires d'une licence

(source : consultation du 3 mai 2001, dernière mise à jour du 16 février 2001, http://www.art-telecom.fr/dossiers/licences/licences.htm)

Les licences délivrées en France

Demande d'autorisation L.33-1/L.34-1 :

Les documents à fournir
L.33-1/L.34-1 : list of documents to be sent to ART
Le questionnaire de suivi des opérateurs

Les taxes et redevances

Consulter notre dossier Nouveau

Coordonnées des opérateurs

Opérateurs fixes
Opérateurs mobiles
Opérateurs BLR / Les opérateurs BLR dans les régions

Liste des licences attribuées

1 : L.33-1 et L.34-1= licence complète
2 : L.33-1 = licence d'opérateur de réseaux
3 : L.34-1 = licence de fournisseur de service téléphonique au public
4 : licence mobile
5 : boucle locale radio
6 : licence expérimentale dégroupage

0-9 | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | K | L | M | N | O | P | Q | R | S | T | U | V | W | X | Y | Z

(dernière mise à jour : 16 février 2001)

Société autorisée	Type de licence	Intitulé de la licence ou remarque	Signature de l'arrêté par le ministre	Publication au JO	Préfixe attribué
0-9					
21st Century Communications	2		04/05/2000	08/06/2000	
360 Networks (France)	2	réseau pan européen	08/01/2001	27/01/2001	
3U Télécom	1		09/06/2000	11/07/2000	
9 Telecom Réseau	1		18/12/1997	30/12/1997	9
	1	Changement de nom de Netco	29/06/1998	10/07/1998	
A					
A.D.P.	1	LEX1	31/07/1996	01/08/1996	
AFRIPA Télécom	1	satellite	10/03/1999	08/04/1999	
Altitude	1	boucle locale radio- 2 régions	04/08/2000	03/09/2000	
Atos Multimédia	3		26/05/1999	07/07/1999	
ATOUT	6	licence expérimentale dégroupage	08/11/2000	28/11/2000	
	6	Prolongation jusqu'au 15/06/01	29/12/2000	12/01/2001	
AUCS Communications Service VOF	1		07/12/1999	29/12/1999	
B					
Belgacom France	1	LEX6 (sous le nom Belgacom Teleport)	07/02/1997	06/03/1997	
	1	abrogation LEX6 - autorisation complète	29/04/1998	29/05/1998	1659
	1	Changement de nom	20/10/1998	28/10/1998	
	1	extension géographique	18/08/1999	10/09/1999	
	1	modification pour BLR sur 7 régions	04/08/2000	03/09/2000	
	1	modification pour BLR sur 2 régions	19/01/2001	20/02/2001	
	1	Boucle locale radio 8 régions	04/08/2000	03/09/2000	

BLR Services	1	modification pour BLR sur 3 régions	19/01/2001	20/02/2001	
Bouygues Télécom	4	DCS F3	08/12/1994	04/01/1995	
	4	modification autorisation DCS	17/11/1998	18/12/1998	
	4	modification en vue de l'exploitation d'un service de communication personnelle (Pegase)	17/08/2000	13/09/2000	
	4	modification appels entrants	13/09/2000	11/10/2000	
	4	modification	22/12/2000	03/01/2001	
Broadnet France SAS	1	Boucle locale radio 14 régions	04/09/2000	03/09/2000	
	1	modification pour BLR sur 1 régions	19/01/2001	20/02/2001	
BT France	2	ALT5	06/10/1997	24/10/1997	
	2	extension aux DOM	22/11/1999	19/12/1999	
C					
CABLE & WIRELESS	3		26/08/1998	25/09/1998	1629
	1	extension L33-1	22/12/1999	18/01/2000	
Carrier 1	1		11/05/1999	04/06/1999	1691
Cégétel Caraïbes	1	Boucle locale radio 2 DOM	04/08/2000	03/09/2000	
Cegetel Entreprises	1	LEX3 (sous le nom CGRP)	27/12/1996	07/01/1997	
	1	LEX7	09/05/1997	23/05/1997	
	2	ALT8	14/10/1997	11/11/1997	
	1	abrogation LEX3 et LEX7 - mise en conformité ALT8	11/03/1998	19/03/1998	
	1	extension aux DOM	02/12/1999	18/01/2000	
Cégétel La Réunion	1	Boucle locale radio 1 DOM	04/08/2000	03/09/2000	
Cignal Global Communications France	3		28/07/1999	24/08/1999	
COLT Télécommunications France	2	ALT3	12/12/1996	17/12/1996	1690
	1	première extension	12/03/1998	19/03/1998	
	1	deuxième extension	13/01/1999	07/02/1999	
	1	mise en conformité ALT3-extension	2/12/1999	21/12/1999	
	1	extension à 20 régions	05/01/2000	26/01/2000	
COMPLETEL SAS	1	ex D2PC	17/11/1998	13/12/1998	1666
	1	extension géographique	07/11/2000	28/11/2000	
Covad Communications Group Inc	6	licence expérimentale dégroupage	07/07/2000	29/07/2000	
	6	prolongation jusqu'au 15/06/2001	29/12/2000	12/01/2001	
D					
Danup	2	Fournisseur service internet	20/10/1999	16/11/1999	
DAUPHIN Télécom	4	Saint-Martin Téléphone	19/10/1998	17/11/1998	
	4	Changement de nom	10/03/1999	02/04/1999	1613
	1	Extension géographique sur St Barthélemy + licence de service sur la Guadeloupe	10/02/2000	11/03/2000	
Dolphin Télécom	1	réseau mobile professionnel numérique	30/03/2000	10/05/2000	
E					
E* Message Wireless Informations Services France	4	Ermes E1 (sous le nom de FTMR)	26/11/1993	17/12/1993	
	4	Alphapage (sous le nom de FTMR)	13/11/1987	14/11/1987	
	4	changement de nom licence Ermes E1	26/09/2000	04/10/2000	

	4	changement de nom licence Alphapage	26/09/2000	04/10/2000	
Easynet	1		06/08/1999	27/08/1999	1689
	6	licence expérimentale dégroupage	24/10/2000	21/11/2000	
	6	prolongation jusqu'au 15/06/2001	29/12/2000	12/01/2001	
ECONOPHONE (Destia)	3		28/07/1998	14/08/1998	1696
EGN BV abrogée	5		02/06/1999	30/06/1999	
Energis Switzerland AG (ex Unisource Carrier Services)	1		17/11/1998	13/12/1998	
	1	Changement de nom	17/05/2000	26/05/2000	
Enron Broadband Services France	2		30/03/2001	26/04/2001	
Equant Télécommunications	1	L.33-1 Ile de France L.34-1 métropole	20/06/2000	13/07/2000	
ESPRIT TELECOM abrogée	1		12/03/1998	19/03/1998	6 (abrogé le 8/12/1999)
	1	Modification	07/07/1998	25/07/1998	
	1	Abrogation	17/03/2000	26/03/2000	
Estel	1		05/11/1998	25/11/1998	1654
EUROTUNNEL TELECOM	2	ALT1 sous le nom *Eurotunnel Développement SA*	21/11/1996	23/11/1996	
	2	Changement de nom	29/04/1998	12/05/1998	
F					
Facilicom International	1		17/11/1998	11/12/1998	1632
	1	changement de nom de *FCI Carrier Services*	22/02/1999	04/03/1999	
Farland Services France	2		20/01/1999	09/02/1999	
	2	extension de la zone géographique	19/07/2000	29/07/2000	
Fast Point Networks	6	licence expérimentale dégroupage	31/10/2000	25/11/2000	
	6	prolongation jusqu'au 15/06/2001	29/12/2000	12/01/2001	
Fibernet SAS	2	14 régions	21/08/2000	12/09/2000	
FIRST TELECOM	3		17/06/1998	09/07/1998	1639
	1		14/12/1999	18/01/2000	
	6	licence expérimentale dégroupage	24/10/2000	22/11/2000	
	6	prolongation jusqu'au 15/06/2001	29/12/2000	12/01/2001	
FirstMark Communications France	5	BLR expérimentale	19/10/1998	08/11/1998	
	5	prolongation BLR expérimentale	26/11/1999	23/12/1999	
	6	licence expérimentale dégroupage	07/07/2000	29/07/2000	
	1	boucle locale radio métropole	04/08/2000	03/09/2000	
FLAG Atlantic France	2		04/05/2000	07/06/2000	
Formus Communications France abrogée	5	BLR expérimentale abrogée	10/03/1999	07/04/1999	
	5	prolongation BLR expérimentale abrogée	26/11/1999	23/12/1999	
	6	licence expérimentale dégroupage	24/10/2000	22/11/2000	
FORTEL	1	Boucle locale radio métropole	04/08/2000	03/09/2000	
France Câbles et Radio	4	TFTS	23/02/1995	21/03/1995	
France Caraïbe Mobiles	4	AMPS	12/03/1991	27/03/1991	
	4	de FAB à France Caraïbes Mobiles - abrogée	01/08/1996	09/08/1996	
	4	GSM DOM 2	14/06/1996	16/07/1996	

	4	Extansion à la Guyane	22/09/1998	20/10/1998	
	4	modif GSM DOM2	03/09/1999	06/10/1999	
	4	Modification	22/12/2000	03/01/2001	
France CitéVision	2	Réseau câble en partie	25/09/2000	14/10/2000	
France Télécom	4	GSM F1	25/03/1991	26/03/1991	
	4	Bi Bop (Pointel)	27/11/1991	30/11/1991	
	4	Satellite Aircom	21/02/1992	18/03/1992	
	4	Radio-maritime	12/09/1996	29/09/1996	
	1		12/03/1998	19/03/1998	8
	4	modif autorisation GSM F1	17/11/1998	18/12/1998	
	4	abrogation de la GSM F1	17/08/2000	10/09/2000	
France Telecom Mobiles 1800 abrogée	4	DCS R1	08/12/1994	04/01/1995	
	4	abrogation	26/08/1999	07/09/1999	
France Télécom Mobiles SA	4	GSM F1	17/08/2000	10/09/2000	
	4	modification	22/12/2000	03/01/2001	
Free Telecom	1	fournisseur de service internet sous le nom de Linx	09/11/1999	05/12/1999	
	1	extension et changement de nom de Linx	14/12/2000	23/12/2000	
G					
GC Pan European Crossing	2		10/03/1999	04/04/1999	
	1	extension	11/05/2000	11/06/2000	
Gensat France	2		06/07/1999	03/08/1999	
GEOLINK abrogée	1	Satellitaire	29/06/1998	19/07/1998	
	1	abrogation	20/09/2000	28/09/2000	
Global Metro Networks France SAS	2	Réseau métropolitain Ile de France	06/10/2000	28/10/2000	
Global TéléSystems Europe BV (ex Hermés Europe Raitel) abrogée	2	ALT7	22/10/1997	19/11/1997	
	2	extension géographique	26/08/1998	25/09/1998	
	2	changement de nom	11/02/2000	17/03/2000	
	2	abrogation	12/03/2001	30/03/2001	
GRAPHTEL	3		16/09/1998	07/10/1998	1619
GTS Network (Ireland)	2	18 régions	12/03/2001	30/03/2001	
GTS Omnicom	1		18/12/1997	30/12/1997	5
	1	changement de nom	17/03/2000	26/03/2000	
H					
HighwayOne AG	6	licence expérimentale dégroupage	07/07/2000	29/07/2000	
	6	Extansion expérimentale dégroupage	01/12/2000	15/12/2000	
	6	Prolongation	29/12/2000	12/01/2001	
I					
Iaxis France (ex Titan Communications)	2		29/07/1999	26/08/1999	
	2	Changement de nom	29/08/2000	07/09/2000	
ICS	3		11/02/1999	28/02/1999	1625
IDT Europe B.V.	3		16/04/1999	11/05/1999	1699
Infomobile	4	Ermes E3	26/11/1993	17/12/1993	
	4		28/09/1998	18/10/1998	
Intercall	3		22/03/1999	17/04/1999	1636

Interoute Communications France	3		28/07/1998	14/08/1998	1620
Iridium Italia S.p.A	4		28/10/1998	10/11/1998	
IS Production	6	licence expérimentale dégroupage	31/10/2000	25/11/2000	
	6	Prolongation	29/12/2000	12/01/2001	
K					
KAPT Aquitaine abrogée	1	LEX5 (KAPT")	31/12/1996	16/01/1997	
	1	Mise en conformité LEX 5	20/10/1998	11/11/1998	
	1	abrogation	25/01/2000	18/02/2000	
KAPT abrogée	4	CT2-CAI (Prologos)	27/04/1999	11/05/1999	
	4	abrogation	25/01/2000	18/02/2000	
KAPT' HOLDING abrogée	3	sous le nom de KAPT'	20/10/1998	11/11/1998	
	1	ext. 33-1 couverture nationale	30/07/1999	15/08/1999	
KAPTECH	1		19/09/2000	08/10/2000	
Kast Telecom	3		02/02/1999	19/02/1999	1614
	1	extension L33-1	02/03/2000	/01/04/2000	
KDD	3		23/09/1998	22/10/1998	1682
Kertel	1		16/04/1998	10/05/1998	1630
	1	Changement de nom de Rhodium	29/06/1998	09/07/1998	
	1	extension geographique + satellite	25/05/1999	16/06/1999	
	1	extension aux DOM	09/02/2000	03/03/2000	
KPN EuroVoice BV	3		19/04/2000	31/05/2000	
KPNQwest Assets France	2	Eurorings Assets France	30/06/1999	27/07/1999	
	2	Changement de nom et extension	10/01/2000	04/02/2000	
	2	Extansion : 19 régions	19/01/2001	20/02/2001	
L					
LambdaNet Communications France SAS	1	métropolitaine	09/06/2000	06/07/2000	
LANDTEL France SAS	1	boucle locale radio 7 régions	04/08/2000	03/09/2000	
LCR TELECOM	3		07/07/1998	31/07/1998	1670
	3	changement de nom de GOLDEN LINE TECHNOLOGY	18/03/1999		
LDI (Netnet)	3		17/06/1998	09/07/1998	1688
Level 3 Communications	1		23/12/1998	20/01/1999	1653
Liberty Surf Telecom (ex AXS Telecom)	3	première demande	17/06/1998	09/07/1998	1616
	1	extension L.33-1	24/03/1999	21/04/1999	
	1	changement de nom	28/11/2000	14/12/2000	
Louis Dreyfus Communications	2		08/10/1999	04/11/1999	
	2	abrogation de la première autorisation	06/03/2000	15/03/2000	
	2	nouvelle autorisation	06/03/2000	17/03/2000	
M					
Mangoosta	6	licence expérimentale dégroupage sous le nom de Speedcom	28/06/2000	26/07/2000	
	6	changement de nom et extension	08/11/2000	28/11/2000	
	6	Prolongation	29/12/2000	12/01/2001	
	1	18 régions	03/01/2001	08/02/2001	
Mannesmann Ipulsys	3		03/06/1999	30/06/1999	

France (ex O Tel O)	3	changement de nom	11/07/2000	21/07/2000	
Marconi France Telecommunications	3		17/02/1999	12/03/1999	1635
	3	Extension géographique	26/07/2000	03/08/2000	
Media Overseas	1	Boucle locale radio - Guyane	16/02/2001	11/03/2001	
Metromedia Fiber Network France	2	réseau paneuropéen	07/10/1999	05/11/1999	
MFS	2	ALT 4	12/12/1996	17/12/1996	
	1	modification ALT 4	16/04/1998	10/05/1998	
	1	extension à tout le territoire	16/12/1998	12/01/1999	
Mobicom	3		19/10/1998	17/11/1998	1664
Multicoms	2	satellite sous le nom MCN SAT Services	16/12/1998	09/01/1999	
	2	changement de nom	10/10/2000	24/10/2000	
N					
NAXOS (Telcité)	2	ALT6	16/04/1998	10/05/1998	
	2	NAXOS	24/11/1999	21/12/1999	
NETESI SpA	6	dégroupage sous le nom MTLcom	07/07/2000	29/07/2000	
	6	extension	31/10/2000	25/11/2000	
	6	prolongation jusqu'au 15/06/2001	29/12/2000	12/01/2001	
NETs SA	2		06/10/1998	27/10/1998	
	2	extension géographique	05/01/2001	27/01/2001	
Novaxess	6	licence expérimentale dégroupage	15/11/2000	14/12/2000	
	6	Prolongation	29/12/2000	12/01/2001	
NTL France SAS	1	Câble opérateur	07/08/2000	05/09/2000	
O					
Objectif BL	6	licence expérimentale dégroupage	06/07/2000	29/07/2000	
	6	extension expérimentation dégroupage	24/10/2000	22/11/2000	
	6	prolongation jusqu'au 15/06/2001	29/12/2000	12/01/2001	
One.Tel	3		17/11/1998	13/12/1998	1638
	1	extension L33-1 pour 7 régions	24/10/2000	22/11/2000	
Outremer Telecom	1	Sous le nom de Infotel	29/04/1998	29/05/1998	
	5	Expérimental abrogé	17/09/1998	09/10/1998	
	1	Changement de nom d'Infotel en Informatique Télématique	21/04/1999	16/05/1999	
	5	Prolongation BLR expérimentale abrogé	26/12/1999	23/12/1999	
	1	Changement de nom d'Informatique Télématique (ex Infotel)	15/01/2001	25/01/2001	
	5	GSM DOM 3	30/11/2000	25/02/2001	
P					
Phone Systems & Network	3		17/06/1998	12/07/1998	1677
	1	(extension en 33-1)	10/03/1999	09/04/1999	
Primus Télécommunications SAS abrogée	3		29/04/1998	29/05/1998	1656
	3	abrogation	19/03/2001	27/03/2001	
Primus Télécommunications France SAS	1	sous le nom de Télécontinent	16/09/1998	06/10/1998	
	1	changement de nom de Télécontinent	15/03/2001	27/03/2001	
Prosodie	3		26/05/1998	21/06/1998	1601
	3	abrogation	29/10/1999	24/11/1999	
	3	nouvelle autorisation	15/02/2000	25/02/2000	

Q					
QS Communications AG abrogée	6	licence expérimentale dégroupage	08/11/2000	29/11/2000	
R					
riodata NV abrogée	6	licence expérimentale dégroupage	24/10/2000	24/11/2000	
RSL COM	1		12/05/1998	30/05/1998	1661
S					
Saint Martin Mobile	4		04/07/1991	26/07/1991	
SAS SPM Télécom	4	Saint Pierre-et Miquelon	21/06/2000	08/07/2000	
SEM Protel abrogée	1	LEX8	26/05/1997	01/06/1997	
	1	abrogation LEX8	13/07/2000	20/07/2000	
SFR	4	NMT **abrogée**	22/02/1988	21/04/1988	
	4	GSM F2	25/03/1991	26/03/1991	
	4	DCS R2 **abrogée**	08/12/1994	04/01/1995	
	4	modification autorisation GSM	17/11/1998	18/12/1998	
	4	abrogation de la DCS R2	26/08/1999	07/09/1999	
	4	abrogation NMT	07/08/2000	12/08/2000	
	4	modification appels entrants GSM F2	13/09/2000	04/10/2000	
SIRIS	1		18/12/1997	30/12/1997	2
Skybridge Communications	2	satellite	09/02/2000	11/03/2000	
Skyline	5	**abrogée**	28/07/1999	21/08/1999	
	5	BLR + service téléphonique / **abrogée**	27/09/1999	13/10/1999	
	5	prolongation BLR expérimentale / **abrogée**	26/11/1999	23/12/1999	
	6	Exp dégroupage	07/07/2000	28/07/2000	
	6	licence expérimentale dégroupage	24/10/2000	21/11/2000	
	6	prolongation jusqu'au 15/06/2001	29/12/2000	12/01/2001	
Star Telecommunications (France)	1	réseau pan-européen	26/10/1999	23/11/1999	
Sté Réunionnaise de Radiotéléphone	4	GSM DOM 1	23/02/1995	30/03/1995	
	4	Modification GSM DOM 1	29/01/2001	21/02/2001	
Storm Telecommunications Ltd	1		27/04/1999	18/05/1999	
	1	extension L.33-1	30/10/2000	28/11/2000	
Suez Lyonnaise Télécom	1	LEX4 (AUXIPAR SA)	27/12/1996	10/01/1997	
	1	abrogation de la LEX4 et autorisation complète	02/10/1998	23/10/1998	1612
Swisscom France	1		15/10/1999	07/11/1999	
T					
TDF	4	Opérator	03/07/1987	05/07/1987	
TDR Abrogée	4	Ermes E2	26/11/1993	17/12/1993	
	4	abrogation	27/01/2000	18/02/2000	
TELE 2	1		16/04/1998	10/05/1998	4
Télécom Developpement	2	ALT2	28/11/1996	01/12/1996	
	1	complète	18/12/1997	30/12/1997	7
Teleglobe	3		30/06/1998	02/08/1998	
	1		02/02/1999	19/02/1999	1610
Téléport de Marseille-Provence	1	LEX2	27/12/1996	07/01/1997	

abrogée	1	abrogation	27/04/1999	06/05/1999	
Telia France	1		20/07/1999	21/08/1999	
	1	extension géographique	05/06/2000	30/06/2000	
T.E.S.A.M. (Globalstar)	4		17/11/1998	11/12/1998	
TI France	2	Partie française de réseau paneuropéen	24/10/2000	17/11/2000	
Tiscali France SA	1	Sous le nom de A Telecom	17/06/1998	17/07/1998	
	1	Changement de nom de A Telecom	17/01/2001	27/01/2001	
Trading.com	3	Courtier en minutes	21/03/2000	28/04/2000	
U					
UNIGLOBE	1		08/07/1998	25/07/1998	1660
UPC (ex Médiaréseaux Marne)	1		17/06/1998	04/07/1998	1615
	1	extension géographique	07/03/2000	01/04/2000	
	1	changement de nom	10/10/2000	24/10/2000	
V					
VersaTel Telecom Europe BV	2	Réseau pan-européen	10/05/2000	08/06/2000	
VersaPoint Abrogée	6	licence expérimentale dégroupage	24/10/2000	18/11/2000	
	6	prolongation jusqu'au 15/06/2001	29/12/2000	12/01/2001	
	6	abrogation	15/03/2001	29/03/2001	
Viatel Opérations SA	1	12 Régions	05/06/1998	02/07/1998	1623
	1	extension nationale L33-1	22/11/1999	11/12/1999	
Vine Telecom Network	1	réseau pan européen	05/01/2000	25/01/2000	
W					
WESTERN TELECOM	3		17/06/1998	09/07/1998	1655
WinStar Communications SA	2		15/06/1999	09/07/1999	
WorldXChange	3		17/06/1998	07/07/1998	1678
X					
XTS Network	3	voix sur IP	10/04/2000	16/05/2000	
XTS Network Caraïbes	1	Boucle locale radio 1 DOM	04/08/2000	03/09/2000	
XTS Network Océan Indien	1	Boucle locale radio 3 DOM	04/08/2000	03/09/2000	

RETOUR

©Autorité de régulation des télécommunications - Août 1999
7, Square Max Hymans - 75730 PARIS Cedex 15
Téléphone : +33 1 40 47 70 00 - Télécopie : +33 1 40 47 71 98

Annexe n°6

Récapitulatif de l'attribution des licences de boucle locale radio
(métropolitaines et régionales)

(source : communiqué de presse de l'ART du 11 juillet 2000,
http://www.art-telecom.fr/communiques/communiques/2000/blr.htm)

Communiqué de Presse

BOUCLE LOCALE RADIO
Les résultats des trois appels à candidatures pour l'attribution des licences

Paris, le 11 juillet 2000

- Les résultats pour le territoire métropolitain
- Les résultats par région
- Les résultats par département d'outre mer
- Récapitulatif par candidat

Territoire métropolitain

Candidats retenus (par ordre alphabétique)	
FirstMark Communications France	Fortel

Récapitulatif par région

Région	Candidats retenus (par ordre alphabétique)	
Alsace	BLR Services (LD Com)	Broadnet France
Aquitaine	Broadnet France	Landtel France
Auvergne	Completel	Siris
Bourgogne	BLR Services (LD Com)	Landtel France
Bretagne	Broadnet France	Belgacom France
Centre	BLR Services (LD Com)	Broadnet France
Champagne-Ardenne	Belgacom France	Landtel France
Corse	Completel	Siris
Franche-Comté	Completel	Landtel France
Ile-de-France	Broadnet France	Landtel France
Languedoc-Roussillon	Broadnet France	BLR Services (LD Com)
Limousin	Completel	Landtel France
Lorraine	BLR Services (LD Com)	Broadnet France
Midi-Pyrénées	BLR Services (LD Com)	Broadnet France
Nord-Pas-de-Calais	Belgacom France	Broadnet France
Basse-Normandie	Altitude	Belgacom France
Haute-Normandie	Altitude	Belgacom France
Pays de la Loire	Belgacom France	Broadnet France
Picardie	Belgacom France	Broadnet France
Poitou-Charentes	Broadnet France	Landtel France
Provence-Alpes-Côte d'Azur	BLR Services (LD Com)	Broadnet France
Rhône-Alpes	BLR Services (LD Com)	Broadnet France

Récapitulatif par département d'outre mer

DOM	Candidats retenus (par ordre alphabétique)	
Guadeloupe	Cegetel Caraïbes	XTS Network Caraïbes
Guyane	Informatique Télématique	XTS Network Caraïbes
Martinique	Cegetel Caraïbes	XTS Network Caraïbes
Réunion	Cegetel La Réunion	XTS Network Océan Indien

Récapitulatif par candidat

Territoire métropolitain

Noms des candidats retenus
FirstMark Communications France
Fortel

Régions

Noms des candidats retenus	Liste des régions
Altitude	Basse-Normandie, Haute-Normandie
Belgacom France	Bretagne, Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays de la Loire, Picardie
BLR Services (LD Com)	Alsace, Bourgogne, Centre, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes
Broadnet France SAS	Alsace, Aquitaine, Bretagne, Centre, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes
Completel	Auvergne, Corse, Franche-Comté, Limousin
Landtel France	Aquitaine, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Ile-de-France, Limousin, Poitou-Charentes
Siris	Auvergne, Corse

Départements d'outre mer

Nom des candidats retenus	Liste des DOM
Cegetel (Cegetel Caraïbes SA et Cegetel La Réunion SA)	• Guadeloupe et Martinique (Cegetel Caraïbes) • La Réunion (Cegetel La Réunion)
Informatique Télématique SA	Guyane
XTS Network (XTS Network Caraïbes et XTS Network Océan Indien)	• Guadeloupe, Martinique, Guyane (XTS Network Caraïbes) • La Réunion (XTS Network Océan Indien)

→ Le dossier de presse

RETOUR

©Autorité de régulation des télécommunications - Juillet 2000
7, Square Max Hymans - 75730 PARIS Cedex 15
Téléphone : +33 1 40 47 70 00 - Télécopie : +33 1 40 47 71 98

Annexe n°7

Récapitulatif des candidatures régionales BLR par opérateur

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CANDIDATURES BLR PAR OPÉRATEURS

Noms de l'opérateur	Régions candidatées / **obtenues***	Total
Altitude	**Basse-Normandie ; Haute-Normandie**	2
Belgacom France	Alsace ; Aquitaine ; **Basse-Normandie** ; **Bretagne** ; **Ch-A** ; Lorraine ; Haute-Normandie ; IdF ; Midi-P ; **NpdC** ; **Picardie** ; **Pays de la Loire** ; Poitou-Charente ; Rhône-Alpes	14
BLR Services	**Alsace** ; Aquitaine ; **Bourgogne** ; **Centre** ; Ch-A ; Haute-Normandie ; IdF ; **LR** ; **Lorraine** ; **Midi-P** ; NpdC ; **PACA** ; Pays de la Loire ; **Rhône-Alpes**	14
Broadnet France	**Alsace** ; **Aquitaine** ; **Bretagne** ; **Centre** ; Haute-Normandie ; **IdF** ; **LR** ; **Lorraine** ; **Midi-P** ; **NpdC** ; **PACA** ; **Picardie** ; **Pays de la Loire** ; **Rhône-Alpes**	14
Completel	Aquitaine ; **Auvergne** ; Bourgogne ; Bretagne ; Ch-A ; Centre ; **Corse** ; **Franche-Comté** ; IdF ; LR ; **Limousin** ; Midi-P ; NpdC ; PACA ; Picardie ; Pays de la Loire ; Poitou-Charente ; Rhône-Alpes	18
Estel	Alsace	1
FirstMark Communications France	Alsace ; Aquitaine ; Auvergne ; Basse-Normandie ; Bourgogne ; Bretagne ; Centre ; Ch-A ; Corse ; Franche-Comté ; Haute-Normandie ; IdF ; LR ; Limousin ; Lorraine ; Midi-P ; NpdC ; PACA ; Picardie ; Pays de la Loire ; Poitou-Charente ; Rhône-Alpes	22
Formus Communications France	Alsace ; Aquitaine ; Haute-Normandie ; IdF ; NpdC ; Pays de la Loire ; Rhône-Alpes	7
Fortel	Aquitaine ; Basse-Normandie ; Haute-Normandie ; IdF ; LR ; NpdC ; Picardie ; Pays de la Loire ; Rhône-Alpes	9
IS Production	Rhône-Alpes	1
Kapstar	Alsace ; Aquitaine ; Basse-Normandie ; Bourgogne ; Bretagne ; Franche-Comté ; IdF ; Limousin ; Pays de la Loire ;Poitou-Charente ; Rhône-Alpes	11
Kast Telecom	Aquitaine ; Bourgogne ; IdF ;LR ; Rhône-Alpes	5
Landtel France	Alsace ; **Aquitaine** ; **Bourgogne** ; Centre ; **Ch-A** ; **Franche-Comté** ; Haute-Normandie ; **IdF** ; LR ; **Limousin** ; NpdC ; Picardie ; **Poitou-Charente** ; Rhône-Alpes	14
NTL France	IdF ; PACA	2
Siris	Alsace ; Aquitaine ; **Auvergne** ; Basse-Normandie ; Bourgogne ; Bretagne ; Centre ; Ch-A ; **Corse** ; Franche-Comté ; Haute-Normandie ; IdF ; LR ; Limousin ; Midi-P ; NpdC ; PACA ; Picardie ; Pays de la Loire ; Poitou-Charente ; Rhône-Alpes	22
Skyline	Alsace ; Aquitaine ; Auvergne ; Ch-A ; Franche-Comté ; IdF ; LR ; Midi-P ; NpdC ; Rhône-Alpes	10
Télécontinent	Alsace ; IdF ; NpdC ; Midi-P ; PACA ; Rhône-Alpes	6
Winstar Communications	Alsace ; Aquitaine ; Bretagne ; Centre ; Haute-Normandie ; IdF ; Lorraine ; Midi-P ; NpdC ; PACA ; Pays de la Loire ; Rhône-Alpes	12

* Résultats déclarés le 11 juillet 2000 par l'ART

TÉLÉCOMS ET COLLECTIVITÉS, DE LA DOCTRINE À LA PRATIQUE

Annexe n°8

Discours d'Hourtin

(source : Lionel Jospin, Université d'Eté de la Communication d'Hourtin le 25 août 1997, http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=5519&txt=1)

Discours

le 25/08/1997,

Discours prononcé lors de l'inauguration de l'Université de la Communication : Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information, à Hourtain (Gironde)

SOMMAIRE

I- L'entrée de la France dans la société de l'information constitue un enjeu décisif pour l'avenir
II- Un engagement affirmé et soutenu du gouvernement est nécessaire
III- Pour être efficace, notre action doit s'articuler autour de priorités

***

Real Video Les extraits du discours du Premier ministre en vidéo

Je suis heureux de m'exprimer aujourd'hui dans le cadre privilégié de l'Université de la Communication d'Hourtin, sur un sujet qui concerne tout particulièrement les secteurs de la communication, je veux parler de **la révolution des technologies de l'information**.

Vous avez choisi de placer cette année vos réflexions sous le signe du Politique.

Or, au-delà de sa dimension technique, l'émergence d'une société de l'information représente en effet un défi politique et constitue, à ce titre, une préoccupation essentielle pour mon Gouvernement.

I. L'entrée de la France dans la société de l'information constitue un enjeu décisif pour l'avenir.

Ce qui permet d'évoquer désormais l'émergence d'une société de l'information tient à l'effet de trois grands changements, qui dessinent une véritable mutation de notre société.

- Premier constat : la généralisation de l'usage des technologies et des réseaux d'information. L'informatisation de la société, annoncée dès la fin des années soixante-dix, est désormais une réalité qui traduit de manière concrète ce concept de "société de l'information".

La numérisation de l'information, l'informatisation des modes de production et d'échange, la croissance de la part à caractère immatériel de la richesse produite et le développement des nouveaux réseaux comme Internet ont de fortes répercussions économiques, mais aussi sociales et culturelles.

- Deuxième constat : l'évolution technologique est de plus en plus rapide, et s'accompagne d'un développement exponentiel du marché. Là où il a fallu dix ans pour qu'émergent les 25 000 serveurs Minitel, il se crée près de 100 000 sites Internet chaque mois dans le monde.

- *Troisième constat : la mondialisation des flux d'information.* Qu'il s'agisse du satellite ou d'Internet, les nouveaux réseaux multimédias ne connaissent plus de frontière.

C'est pour les Etats, habitués à intervenir dans le cadre national, un défi considérable.

L'émergence d'une société de l'information ouvre de vastes perspectives.

- L'enjeu économique est évident. L'industrie du multimédia, où se retrouvent informatique, télécommunications et audiovisuel, constitue désormais l'un des moteurs de la croissance et un gisement d'emplois. Aujourd'hui, la part des technologies de l'information dans l'économie mondiale est plus importante que celle du secteur automobile.

L'information devient une richesse stratégique, une des conditions de notre compétitivité.

Les produits issus de l'activité intellectuelle représentent déjà, et représenteront encore davantage dans l'avenir, une part déterminante de la richesse collective. Dans une large mesure, nous le savons, la compétition internationale du siècle prochain sera une bataille de l'intelligence.

- Mais les bouleversements introduits par les technologies de l'information dépassent largement le seul enjeu économique : l'essor des nouveaux réseaux d'information et de communication offre des promesses sociales, culturelles et, en définitive, politiques.

La transformation du rapport à l'espace et au temps qu'induisent les réseaux d'information permet des espoirs démocratiques multiples, qu'il s'agisse de l'accès au savoir et à la culture, de l'aménagement du territoire ou de la participation des citoyens à la vie locale.

Encore faut-il que ces évolutions soient maîtrisées : j'y reviendrai dans un instant.

De ces mutations, le Gouvernement a pris pleinement la mesure.

Qu'en est-il de la situation de notre pays ?

-Des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour parler d'un retard français dans l'utilisation des technologies de l'information.

Certains chiffres, comme le faible taux d'équipement des ménages en micro-ordinateurs ou le nombre encore limité d'utilisateurs français d'Internet, témoignent effectivement d'un retard qui a plusieurs causes :

- une culture informatique encore trop faible ;

- une offre insuffisante d'informations et de services de qualité, en langue française, sur les nouveaux réseaux ;

- un manque de soutien aux PME et aux nouvelles entreprises innovantes.

-Notre pays dispose pourtant d'atouts nombreux dont il peut tirer avantage : des réseaux de télécommunications très performants, des centres de recherches avancés, comme le CNET ou l'INRIA, une industrie et des services de l'information développés, l'expérience déjà ancienne des services en ligne, dont le Minitel a constitué une préfiguration exemplaire.

La question de l'avenir du Minitel est importante. Sa simplicité d'emploi et la sécurité qu'il procure aux transactions ont offert un exemple de ce que le public attend des nouveaux réseaux comme Internet.

Mais, nous le savons, le Minitel, réseau uniquement national, est limité technologiquement, et risque de constituer progressivement un frein au développement des applications nouvelles et prometteuses des technologies de l'information.

Je souhaite donc que France Télécom propose des solutions incitatives afin de favoriser la migration progressive du très vaste patrimoine de services du Minitel vers Internet, pour laquelle l'administration devra montrer l'exemple.

J'ai la conviction que nous nous trouvons ainsi, aujourd'hui, à la croisée des chemins : nous disposons de tous les moyens pour faire de la France un pays à la pointe de la société de l'information.

II. Un engagement affirmé et soutenu du gouvernement est nécessaire

Le gouvernement a décidé de mettre en place un programme d'action ambitieux. Celui-ci s'appuiera sur une coordination assurée par un comité interministériel.

Les modalités exactes en seront arrêtées avant la fin de l'automne.

Le Gouvernement présentera ainsi un ensemble de propositions au pays, qui permettront de souligner les priorités et de mettre en oeuvre des mesures concrètes.

Ce programme d'action aura vocation à constituer une référence pour les administrations, mais aussi et surtout pour les autres acteurs de la société, qui réclament une intervention volontaire, lisible et durable de l'Etat.

De fait, en dépit d'un certain discours sur le retrait présenté comme inéluctable de l'Etat, on constate, partout dans le monde, et en particulier aux Etats-Unis, une présence très active de la puissance publique pour aider au développement des technologies et des services nouveaux.

La technologie n'est qu'un moyen, elle doit être mise au service de la société.

-Les appréhensions soulevées par ces bouleversements sont naturelles. La peur face à l'émergence d'un outil de communication, loin d'être nouvelle, est une donnée récurrente de l'Histoire.

Mais les promesses que recèle la société de l'information justifient que nous nous engagions pleinement en dépassant ces craintes.

-En disant cela, je suis conscient de deux dangers qu'il faut éviter :

- Stigmatiser les transformations en cours, diaboliser la technologie, ou, à l'inverse, feindre d'ignorer l'ampleur de cette évolution, autant d'attitudes qui traduiraient un aveu d'impuissance.

- Céder aux visions iréniques qui nous annoncent un avenir radieux dans une société de l'information consensuelle, pacifiée et débarrassée de tous ses maux.

-La société de l'information sera ce que nous déciderons d'en faire. Voilà pourquoi il nous faut proposer aux Français un projet et une vision politique dans ce domaine.

Cette vision politique, c'est celle d'une société de l'information solidaire.

-Nous sommes décidés à combler le retard français en matière de technologies de l'information, qui pourrait avoir rapidement de graves conséquences en terme de compétitivité et d'emploi.

La France et la culture française doivent occuper toute leur place dans la société mondiale de l'information.

-Mais nous refusons que le fossé séparant ceux de nos concitoyens qui maîtrisent ces nouveaux outils du reste de la population s'accroisse.

Faciliter le développement de la société de l'information en France tout en permettant l'accès du plus grand nombre aux nouveaux services : telle est l'ambition de mon Gouvernement.

L'action du Gouvernement repose sur l'ouverture d'un débat public.

J'ai en effet la conviction que les solutions ne peuvent être imposées d'en haut à la société.

Quelle que soit son importance, il serait illusoire de tout attendre de l'intervention publique. L'Etat n'a pas vocation à se substituer aux autres acteurs de la société de l'information : particuliers, entreprises et collectivités territoriales.

C'est pourquoi je souhaite que le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information fasse l'objet d'un débat public à travers lequel chacun, et je pense particulièrement aux associations, pourra réagir à nos propositions.

Les modalités en seront précisées en même temps que le programme d'action sera rendu public.

III. Pour être efficace, notre action doit s'articuler autour de priorités

Les initiatives du Gouvernement pour préparer l'entrée de notre pays dans la société de l'information répondent à de grandes préoccupations :

- plus d'accès au savoir et à la culture,

- plus d'emplois et de croissance,

- plus de service public et de transparence,

- plus de démocratie et de liberté.

Cette politique, pour être efficace et lisible, doit s'articuler autour d'un nombre limité de priorités :

- l'école,

- la culture,

- le commerce électronique,

- les entreprises du secteur des technologies de l'information et de la communication,

- la réforme des services publics,

- la régulation.

Première priorité : la bataille de l'intelligence commence à l'école.

-Le développement en milieu scolaire de l'utilisation des technologies de l'information répond à un double objectif :

- **donner la maîtrise des nouveaux outils de communication**, qui seront indispensables aux futurs citoyens ;

- **exploiter les richesses du multimédia comme outil pédagogique**. L'ordinateur ne peut en aucune manière se substituer à l'enseignant. Mais il peut en devenir l'auxiliaire précieux. Je suis convaincu que les technologies de l'information constituent un vecteur d'apprentissage du savoir et d'accès à la culture.

Si ce savoir nouveau n'est pas donné à l'école, le fossé se creusera entre les jeunes dont les parents peuvent acheter un ordinateur et ceux qui n'ont pas cette chance.

-Trois types d'actions sont indissociables : généraliser l'équipement et l'accès aux *réseaux d'information* ; *former les enseignants* ; *susciter la création de contenus pédagogiques adaptés.*

- **En ce qui concerne les moyens, il ne suffit pas de proclamer que toutes les écoles doivent être équipées et raccordées**. C'est un objectif évident, que je fais bien sûr entièrement mien.

Ce qui importe, c'est de savoir comment, à quel rythme et à quel coût doit se faire cet équipement, sans oublier, surtout, qu'il s'agit d'une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités locales. Une concertation approfondie avec les régions, les départements et les villes est par conséquent indispensable.

Nombreux sont les établissements qui bénéficient déjà, grâce au dynamisme du rectorat ou de la collectivité locale compétents, des moyens nécessaires.

Mon souci est bien d'empêcher l'apparition d'une école à deux vitesses dans laquelle certains établissements bénéficieraient du meilleur quand d'autres seraient privés de l'accès aux technologies de l'information.

Ce souci guidera, je le sais, les propositions que le ministre de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie fera prochainement dans ce sens.

- Mais nos efforts resteraient largement vains, et les déceptions provoquées par les grands plans d'équipements passés nous le montrent, si **un effort considérable de formation** n'était pas engagé parallèlement.

Nombreux sont les enseignants qui utilisent, depuis longtemps déjà, les technologies de l'information. Il faut à présent, en s'appuyant sur ces compétences multiples, généraliser cette pratique, tant au niveau de la formation initiale que de la formation continue.

- Enfin, l'effort en matière d'équipement et de formation doit s'accompagner d'**un soutien volontariste à la production de programmes pédagogiques multimédias**, accessibles sur Internet et par d'autres outils de diffusion.

Deuxième priorité : le développement de notre présence culturelle sur les nouveaux réseaux d'information doit être assuré.

-Il faut une politique ambitieuse de numérisation de notre patrimoine culturel, lequel doit être accessible au public sur les réseaux ouverts : patrimoine de l'écrit, patrimoine architectural et artistique, patrimoine scientifique.

C'est dans cet esprit que nous avons souhaité, avec la ministre de la Culture et de la Communication, que la Bibliothèque Nationale de France propose dès maintenant au public un accès gratuit, par Internet, à certains de ses fonds.

-Il faut également que toutes les entreprises de média actuelles dont l'information est déjà le métier puissent prolonger leur activité sur ces réseaux. Je pense en particulier à la presse écrite qui pourra bénéficier à cette fin d'un soutien plublic.

-Cette présence culturelle est indispensable au rayonnement international de la France et de la francophonie, en partenariat avec les autres Etats francophones.

Cet objectif suppose un développement de l'offre de services en français, encore trop peu nombreux. Notre patrimoine est un atout pour la France. Sachons ainsi le valoriser.

-Une présence active doit s'accompagner évidemment d'une grande vigilance pour éviter que la culture soit traitée sur Internet comme une marchandise parmi d'autres. Il nous faudra défendre là aussi l'exception culturelle, avec la même détermination que nous l'avons fait dans le passé pour l'audiovisuel.

Je sais que les forces de la création artistique dans les domaines graphique, audiovisuel, musical s'approprient déjà ces nouveaux outils.

Dans le cadre du programme pour l'emploi des jeunes, les équipements culturels pourront bénéficier de personnes aptes à former à l'usage des nouvelles technologies.

Troisième priorité : le commerce électronique doit être développé grâce à l'initiative privée.

Il faut pour cela que la confiance s'instaure et donc faire en sorte que particuliers et entreprises puissent procéder à des échanges sur Internet en toute sécurité.

Dans cette perspective, j'ai décidé de prendre les décrets libéralisant la cryptologie, qui seront publiés prochainement. Un effort particulier sera fait en faveur de la cryptologie dite "faible", qui était encadrée jusqu'alors par une réglementation très restrictive.

Je sais que le ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie entend agir de manière prioritaire en faveur de l'essor du commerce électronique.

Les entreprises du secteur des technologies de l'information et de la communication *constituent notre quatrième priorité.*

Les entreprises de ce secteur, qu'il s'agisse d'activités industrielles ou de la production de contenus, constituent un gisement d'emplois très important. Elles offrent ainsi des perspectives prometteuses en matière de croissance et d'exportation.

Agir pour développer l'utilisation des réseaux d'information ne doit pas conduire à favoriser seulement la consommation des services produits par d'autres.

Le développement de l'offre française sur ce marché mondial suppose une action volontariste en faveur de l'innovation, le soutien actif à la recherche publique comme privée et l'appui privilégié aux petites et moyennes entreprises qui développent les nouvelles technologies.

***Cinquième priorité : la mise en réseau des services publics constitue un enjeu* démocratique.**

- L'amélioration des relations entre l'administration et le citoyen doit être un souci constant du gouvernement.

Dans cette perspective, je souhaite que les expériences engagées pour permettre à chacun de trouver sur Internet les formulaires administratifs indispensables à l'accomplissement de certaines démarches soient généralisées.

L'allègement des formalités est aussi un enjeu fort, à la fois pour les entreprises et pour les particuliers, qui passe notamment par l'extension rapide des téléprocédures.

A terme, chacun devra pouvoir, par exemple, remplir et envoyer par le réseau sa déclaration d'impôt ou faire renouveler sa carte grise.

-Pour répondre à l'exigence démocratique de transparence de l'Etat, un accès plus aisé à l'information publique est par ailleurs indispensable.

Depuis près de vingt ans, l'accès aux documents administratifs est devenu une véritable liberté publique ; aujourd'hui, la technologie facilite les conditions de leur diffusion.

Les données publiques essentielles doivent désormais pouvoir être accessibles à tous gratuitement sur Internet. Ainsi, puisque "nul n'est censé ignorer la loi", je ferai en sorte que ce soit le cas du contenu du Journal officiel de la République française.

J'entends privilégier une conception ambitieuse du droit à l'information du citoyen : la diffusion internationale de nos documents publics doit à cet effet être favorisée.

- Au-delà de l'accès aux informations des administrations, Internet peut offrir de véritables services à nos concitoyens. Je pense par exemple à l'accès aux offres d'emploi de l'ANPE, disponibles depuis aujourd'hui sur Internet et qui peut faciliter les rapprochements sur le marché du travail.

-Le développement des services au public sur les réseaux d'information ne doit cependant pas se traduire par une nouvelle inégalité d'accès entre les usagers.

L'équipement des lieux publics avec des moyens permettant l'accès aux services en ligne proposés par les administrations constitue ainsi un corollaire indispensable à cette politique, qu'il s'agisse, par exemple, des bureaux de poste ou des agences locales pour l'emploi.

Sixième priorité : une régulation efficace est une condition du développement des réseaux d'information

Elle suppose l'aménagement d'un cadre législatif et réglementaire protecteur, tant sur le plan interne qu'international.

-Le développement d'un réseau ouvert et mondial comme Internet suscite des craintes souvent légitimes.

La préservation du droit de la propriété intellectuelle - sans lequel il n'y a pas de création -, les garanties des consommateurs, la protection des mineurs, la répression de ce que l'on appelle aujourd'hui la "cyber-criminalité", la lutte contre la propagande raciste ou révisionniste, le respect de la vie privée sont autant d'impératifs.

Internet n'est pas, comme on a pu le dire ici ou là, une zone de non droit. Mais l'existence d'un réseau sans frontières, où 50 millions d'utilisateurs aujourd'hui, des centaines de millions demain, peuvent devenir chacun offreur d'informations, pose évidemment des questions nouvelles.

Sans réponses adaptées à ces défis, la société de l'information ne serait pas sans danger.

- *Il appartient d'abord aux acteurs d'Internet de prendre en charge eux-mêmes ce qui peut* relever d'une régulation préventive du réseau. Celle-ci, en s'appuyant sur des règles de conduite et une déontologie, doit concilier la lutte nécessaire contre les dévoiements auxquels Internet peut donner lieu et le respect de la liberté de communiquer qui fait sa richesse.

-*Il faut ensuite se saisir des problèmes qui relèvent de l'action de l'Etat au niveau pertinent*, lequel peut être le cadre national, l'échelon européen, et, au-delà, souvent, le niveau international.

- Internet pose à la puissance publique et au juge de nombreuses questions de droit ; je demande par conséquent au Conseil d'Etat d'étudier ces questions afin d'éclairer les choix futurs en matière législative et réglementaire.

-La France est un pionnier dans le domaine de la protection des données à caractère personnel, puisqu'elle s'est dotée dès 1978 d'une législation ambitieuse, avec notamment la mise en place d'une autorité administrative indépendante : la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés.

L'ampleur des changements technologiques depuis vingt ans suscite de nouvelles questions auxquelles la législation doit répondre. La nécessaire transposition de la directive communautaire de 1995 sur le sujet constitue une raison supplémentaire de réexaminer cette législation.

C'est pourquoi j'ai décidé de confier à Monsieur Guy Braibant, dont on connait l'autorité et la compétence dans ce domaine, une mission de réflexion et de propositions.

J'ai voulu aujourd'hui exprimer devant vous une vision politique de la société de l'information, affirmer l'engagement du Gouvernement et la nécessité de faire des choix clairs.

Le programme d'action et le débat auquel il doit donner lieu sont un rendez-vous que le Gouvernement propose au pays. Il est à mes yeux essentiel car c'est à la fois la puissance économique et le rayonnement culturel de la France au siècle prochain qui sont en jeu pour l'avenir.

La France a tous les atouts pour jouer un rôle majeur dans l'émergence d'une société de l'information. Au tournant de ce siècle, les années qui viennent seront décisives pour que nous sachions, collectivement, et de manière solidaire, en tirer parti.

●

Annexe n°9

Charte philosophique et politique : "Hommes, cité, communication"

(source : ADUAN, Nancy, 1996)

Hommes, cité, communication

En 1996, la Communauté Urbaine du Grand Nancy (CUGN) succédant au District, l'agglomération a souhaité, par la voix du Maire de Nancy et du Président de la CUGN, exprimer sa mobilisation sur la révolution technologique des nouvelles technologies de l'information par le texte suivant :

> "Dans les fils de verre qui enserrent aujourd'hui la terre, des étincelles de lumière se propagent, reliant les ordinateurs et les hommes qui les commandent"

Se profile ainsi à l'aube d'un nouveau siècle une vaste révolution dont les plus optimistes des partisans nous disent qu'elle surpassera en ampleur, en intensité et jusque dans l'expression de ses conséquences celle qui avait vu naître notre siècle finissant. Se développe en effet sous nos yeux un mondialisation de l'information et de la communication, très souvent présentée -trop souvent peut être- comme l'éveil, voire même le surgissement d'un monde nouveau, annonciateur de libertés nouvelles et de bien-être partagé.

L'ère de la communication proclame qu'elle enrichira nos vies en nous affranchissant des tâches répétitives, en améliorant nos manières de vivre, d'apprendre et de travailler, et en révélant des libertés individuelles et sociales non entrevues jusqu'alors par l'usage des réseaux mondiaux interconnectés. Aussi, ces derniers sont-ils présentés comme pouvant résoudre pêle mêle l'accession de chacun au savoir en puisant dans la mémoire des ordinateurs et des banques de données numériques ; la possibilité de travailler chez soi par le développement du télé-travail ; la possibilité de connecter son téléviseur, son micro-ordinateur et son imprimante laser à l'intelligence des super-ordinateurs qui gèrent et aiguillent les trafics de communication, qui archivent et classent les données et connaissances d'hier et aujourd'hui.

Il reste que cette vision euphorique, qui reprend d'ailleurs les grands thèmes de l'utopie technologique qui hantent depuis longtemps la pensée occidentale, est loin de faire l'unanimité parmi ceux là mêmes qui furent, par leur pensée et leur action, au coeur du développement de ces technologies.

Si personne ne remet en cause -le pourrait-on- les extraordinaires possibilités qu'offre le multimédia associé à l'ordinateur individuel et aux réseaux en ligne interactifs (*internet*) ; si personne ne songe à sous-estimer l'aspect capital des enjeux économiques engendrés par la société de l'information, notamment, comme le souligne les rapports de la Commission Européenne, en terme de marchés, de compétitivité des entreprises, d'emplois et de rentabilité, nombreux sont ceux qui rappellent que toute évolution technologique doit être réappropriée par le corps social si elle se veut voir réussie dans sa dimension humaine.

Exigence d'autant plus marquée dans le cas de la révolution technologique présente qu'elle affecte tous les secteurs de l'activité humaine, qu'elle est mondiale et que le citoyen risque de perdre une part de son autonomie et de sa liberté.

C'est en effet l'ensemble du corps social qui va se voir confronté à un phénomène qui, s'il n'était maîtrisé et orienté dans le sens du service des hommes, pourrait très vite engendrer des conséquences s'opposant à l'indispensable cohésion d'une société, puisqu'il s'avère que ce monde du *Net* échappe à tout contrôle, crée son propre droit, ses propres normes et sa propre vision du monde (qui devient de plus en plus virtuelle).

C'est dire que la *production*, le *traitement* et la *diffusion* de l'information reposent avec force des questions essentielles qui débordent largement le cadre d'une révolution envisagée sous son seul aspect technique. Cette dernière ne saurait d'ailleurs se laisser enfermée dans les seules dimensions de l'élitisme et des marchés, mais doit être largement au service de tous, appréhendée par tous et accessible pour tous.

Aussi ne saurait-elle laisser indifférente l'action des représentants politiques dans leur souci d'aménagement cohérent du territoire local pour une vie sociale, culturelle et économique harmonieuse de la Cité.

Face à ces bouleversements qui vont affecter leur environnement de télécommunications, les communautés territoriales locales sont appeler à s'ériger en espace publique d'expérimentation et de développement, prenant la forme d'une plate-forme urbaine interactive, articulée autour de tout un ensemble de réseaux et services, dont la définition et la mise en oeuvre technologique, économique et sociale réclament la participation de tous les acteurs locaux, de tous les citoyens.

Ainsi, la Communauté Urbaine du Grand Nancy, confrontée à ces enjeux, est disposée à s'impliquer dans la mise en oeuvre d'un réseau métropolitain de décloisonnement des réseaux locaux et des services thématiques. Ce réseau métropolitain constituera ainsi une grande infrastructure d'informations garantissant l'égalité et la solidarité d'accessibilité aux communes membres, et permettant l'ouverture sur les réseaux régionaux, nationaux et mondiaux.

Chaque cité, forte de sa légitimité démocratique, chaque commune, forte de l'exigence d'un développement harmonieux de sa vie sociale, est confrontée aux enjeux qui touchent aux services de formation scolaire et universitaire, aux services socio-éducatifs et culturels, aux services de santé publique, de développement économique, de réinsertion sociale, ainsi qu'aux services administratifs. Intégrée dans un réseau métropolitain interactif, chaque commune sera à même de mettre en oeuvre un nouveau contrat social de proximité et de solidarité permettant l'approche "grand public" de ces services, et de leur appropriation la plus large, notamment par les populations les plus fragilisées socialement. Bref, des services pour tous.

Toute évolution significative dans ce domaine impliquera de la part des collectivités territoriales du Grand Nancy et de leurs partenaires un effort soutenu et cohérent en matière, aussi bien d'infrastructures de réseaux que de formation des hommes et d'appropriation culturelle à tous les niveaux , afin que toutes ces informations actuellement produites et stockées puissent être exploitées au bénéfice de l'action sociale, de l'économie locale et régionale, et du développement de la démocratie locale.

Annexe n°10

"Dossiers et références" des Ingénieurs des Villes de France et du CERTU

(source : http://www.certu.fr/sitcert/telecom/sammyw/textes/referen.htm)

1. Domaine public routier et redevance, modèle de permission de voirie
2. Domaine public non routier
3. Antennes et pylones, modèle de convention sur réservoir
4. Servitudes
5. Partage des infrastructures
6. Cahier des charges services de télécommunications
7. Organisation et moyens internes

1- Domaine public routier et redevance

1.1 MODELE DE PERMISSION DE VOIRIE AVEC FRANCE TELECOM, REDEVANCE

Article 1 Permission de voirie.
La société France Télécom, direction régionale de ..... sise à ..... ci-après désignée, « le permissionnaire », est autorisée à occuper le domaine public routier communal pour les installations établies avant le 15 juillet 1997, date d'entrée en vigueur du décret n° 97-683 du 30 mai 1997 susvisé.

Article 2 Cession et durée.
La présente permission de voirie, prenant effet au 19 mars 1998, est établie sauf dénonciation, jusqu'au 19 mars 2013, date d'échéance de l'autorisation d'établir et d'exploiter un réseau de télécommunications ouvert au public et à fournir le service téléphonique au public.
Elle ne peut être cédée par le permissionnaire à aucune autre personne physique ou morale sans le consentement préalable de la Ville.
Sa reconduction fait l'objet d'une demande du permissionnaire à la Ville, adressée six mois au moins avant la date d'expiration de la présente permission.

Article 3 Déclaration des installations existantes.
Le permissionnaire a remis à la Ville une déclaration récapitulative des réseaux et ouvrages existants sur le domaine public routier communal.
Cette déclaration, non exhaustive, est unique et prend en compte les installations établies avant la publication du décret n° 97-683 du 30 mai 1997et gérées par le permissionnaire.

Au 31 décembre 1998, la totalité de l'inventaire du réseau devait être mesurée de façon exhaustive, à l'exception des câbles de branchement qui feront l'objet d'une évaluation par ratio établi à partir des mesures locales validées contradictoirement.
A compter du 1er janvier 1998, France Télécom doit fournir les plans d'implantation des réseaux et autres installations du permissionnaire visées dans le décret 97-683 du 30 mai 1997 et correspondant à la totalité des artères définies dans ce même décret.
Ces plans dits "d'itinéraire" donnent le tracé et les caractéristiques physiques de l'ensemble des réseaux et ouvrages hors branchements.

Par ailleurs, chaque année, le recensement et les documents définis au paragraphe précédent seront mis à jour pour intégrer les installations réalisées au titre des permissions de voirie accordées au cours des douze mois précédents.

Article 4 Nature des ouvrages.
Les installations sont déclarées conformément au décret 97-683 du 30/05/97. Elles représentent, évaluées à la date du 18 mai 1998 :
une longueur d'artères souterraines de ... kilomètres ... mètres,
une longueur d'artères aériennes de ...kilomètres ... mètres,
une surface totale d'emprises au sol de ... mètres carrés ...décimètres carrés,
... unités d'antenne supérieure à 12 mètres de hauteur,
... unités de pylône.

Article 5 Partage des installations.
A la demande de la Ville et afin de limiter les ouvertures de tranchées, le permissionnaire s'engage à étudier la possibilité d'un partage des artères existantes avec tout opérateur dûment autorisé en vertu de l'article L.33-1 du code des postes et télécommunications, selon les principes posés par les articles L.47 et R.20-50 du code des postes et

télécommunications.

Si l'octroi de la présente permission de voirie conduit à réserver à son profit l'usage de l'ensemble des capacités d'occupation d'une partie linéaire du domaine public routier communal, le permissionnaire s'engage, conformément à l'article R.20-48 du code des postes et télécommunications, à réaliser les travaux nécessaires permettant le partage ultérieur des installations.

Article 6 Responsabilité.
Le permissionnaire maintient ses installations en bon état de fonctionnement, d'entretien et de propreté pendant toute la durée de l'occupation.
Il demeure entièrement le seul responsable des dépenses, dommages et préjudices ou accidents qui pourraient résulter de ses travaux ou de l'existence de ses ouvrages tant vis-à-vis de la Ville que des tiers.
La Ville ne peut en aucun cas être tenue responsable des dommages qui peuvent affecter les installations du permissionnaire du fait de l'usage de la voie publique.

Article 7 Modification - Déplacement - Suppression des installations.
Aucune modification des installations sur le domaine public ne pourra être entreprise sans avoir fait l'objet d'un accord préalable de la Ville, sauf les interventions d'urgence ou les cas de réparation à l'identique.
Outre le cas de force majeure, si des travaux conformes à la destination du domaine public occupé dans l'intérêt de ce domaine doivent être réalisés, le permissionnaire devra procéder à ses frais, dans les délais impartis par la Ville après mise au point conjointe, au déplacement, à la modification ou à la suppression des ses installations sur le domaine public, sans qu'il puisse invoquer à l'encontre de la Ville un droit à indemnité.
A l'occasion d'ouvertures de tranchées pour des travaux de voirie ou de réseaux, si des installations se révélaient enfouies à une profondeur anormalement faible sous trottoir et sous chaussée, elles seraient, après concertation et étude cas par cas, déplacées dans le cadre d'un accord amiable à convenir localement.

Article 8 Supports documentaires.
Le permissionnaire remet à la Ville, sous forme numérique, les plans (définis à l'article 3) de son réseau géoréférencé et mis à jour. Ceux-ci seront actualisés une fois par an.
Sous réserve de devenir partenaire de la banque de données partagée entre la Ville et les concessionnaires occupant le domaine public, le permissionnaire pourra bénéficier de l'usage du système d'information géographique de la Ville pour établir ses projets et assurer la coordination des travaux.

Article 9 Redevance.
En contrepartie de l'occupation du domaine public, le permissionnaire acquitte à la caisse du trésorier payeur municipal, annuellement et en un terme, une redevance dont l'assiette est la déclaration des ouvrages implantés susvisée, complétée par l'inventaire exhaustif prévu à l'article 3 du présent arrêté.
La redevance est exigible dans les quinze jours suivant la réception de l'avis de paiement sans qu'il soit nécessaire de procéder à une mise en demeure.

Son montant est calculé par application du barème maximum prévu par les articles R.20-52 et R. 20-53 du code des postes et télécommunications. Il sera révisé au 1er janvier de chaque année, proportionnellement à l'évolution de l'indice du coût de la construction mesuré au cours des douze mois précédant la dernière publication de l'indice connu au 1er janvier. Il pourra également évoluer pour prendre en compte les modifications législatives et réglementaires.
La redevance évaluée provisoirement au 1er janvier 1998 devait être actualisée au 1er janvier 1999 pour prendre en compte les mesures exhaustives définitives au 31 décembre 1998 des installations objets de la présente autorisation.
Elle fera l'objet de la régularisation financière correspondant à la différence constatée entre les deux calculs, à compter, rétroactivement, du 1er janvier 1998.

Article 10 Situation des ouvrages en fin de permission.
Avant l'échéance du 19 mars 2013, ou si l'exploitation des installations est abandonnée avant cette date, la Ville et le permissionnaire se rapprochent pour convenir du devenir des installations.
Dans l'hypothèse où ces installations ne feraient pas l'objet d'une reconduction de permission de voirie liée au renouvellement de la licence d'opérateur par l'autorité de tutelle, elles seraient soit rétrocédées à la Ville sans dédommagement du permissionnaire, soit déposées et les lieux occupés seront remis en l'état initial, aux frais du permissionnaire.

Article 11 Règlement des litiges.
Toutes les contestations qui peuvent s'élever entre la Ville et le permissionnaire au sujet de l'interprétation ou de l'application de la présente permission seront soumises aux juridictions compétentes.

Article 12 : Exécution.
Ampliation du présent arrêté est adressée, pour exécution, chacun en ce qui le concerne, à Monsieur le secrétaire général de la mairie, Monsieur le trésorier payeur municipal et Monsieur le directeur régional de France Télécom.

Le

Pour le député-maire
L'adjoint délégué,

Publié le

1.2 POINTS DE VUE, PRATIQUES

Ce que dit le Décret n° 97-683 du 30 mai 1997 :

- **L'Autorité chargée de sa délivrance :**

Préfet sur autoroutes non concédées et routes nationales
Sociétés concessionnaires sur autoriutes concédées
Conseil général sur routes départementales
Maire sur voies communames

- **Les Conditions de délivrance :**

Principe de non discrimination dans le traitement des demandes des opérateurs
L'opérateur doit être titulaire d'une licence 33-1
La permission doit être compatible vec la destination du domaine public (ex: réduction des emprises de voie), la sécurité des utilisateurs et le règlement de voirie concernant l'éxécution des travaux et ne doit pas nuire à l'intégrité des ouvrages. Elle doir être compatible avec les prescriptions légales ou règlementaires en matière d'environnement.

- **La demande doit comporter :**

+ l'objet et la durée de l'occupation
+ un dossier technique comportant :
- le plan du réseau présentant les modalités de passage et d'ancrage des installations. Ce plan fixe les charges ou cotes altimétriques de l'installation avec une précision d'au moins 10 cm. Il est présenté sur un fonds de plan aux conditions définies par le gestionnaire,
- les données techniques nécessaires à l'appréciation de la possibilité d'un éventuel partage des installations existantes,
- les schémas détaillés d'implantation sur les ouvrages d'art et les carrefours,
- les conditions générales prévisionnelles d'organisation du chantier ainsi que le nom et adresse du coordonnateur de sécurité,
- les modalités de remblaiement ou de reconstitution des ouvrages,
- un échéancier de réalisation des travaux, date de commencement et durée.

Le maire ne peut pas préconiser l'enfouissement des réseaux sauf si les documents d'urbanisme le prévoit (mise en souterrain ou autre procédé technique) dans les zones sensibles.
La permission ne peut contenir de dispositions relatives aux conditions commerciales d'exploitation.

La permission de voirie est réputée accordée deux mois après l'accusé de réception de remise du dossier complet (article R 20-47 du code des P & T).

- **Le partage d'infrastructures :**

- si l'utilisateur souhaite utiliser l'ensemble des capacités d'occupation du domaine disponible, la permission est subordonnée à la réalisation de travaux permettant le partage ultérieur (article R 20-48 du code des P & T),
- si l'utilisation d'installations existantes est possible, l'autorité invite les parties à se rapprocher pour une utilisation partagée des installations dans un délai d'un mois après le dépôt de la demande. L'ART peut être saisie par l'opérateur en cas d'échec des négociations.

Ce qui est préconisé :

La permission de voirie devra encourager systématiquement le partage des infrastructures.
Elle ne donne pas autorisation automatique d'ouverture de chaussée car celles ci sont soumises à la coordination de voirie imposée au maire par la loi (code de la voirie).
Il n'est pas prévu de pouvoir réclamer des frais de dossier (contrairement aux DDE).
Les cadeaux de fourreaux pour la ville sont illégaux, la redevance ne pouvant être que financières.
Lors de travaux de création, transformation ou aménagement de voirie, le gestionnaire peut être amené à demander le déplacement d'installations, en particulier quand il s'agit de l'intérêt du domaine occupé (partage) et du respect des règles de construction ; le pétitionnaire ne peut prétendre à aucune indemnisation ; le préavis ne peut être inférieur à 2 mois (article R 20-49 du code des P & T).
Il est préconisé une durée maximale de permission d'occupation alignée sur l'échéance de la licence de l'opérateur et de rappeler le caractère précaire de l'autorisation.
A la fin de la permission, le maire peut indiquer que si l'autorisation n'est pas reconduite elles pourront revenir à la

commune sans dédommagement ou être démontées avec remise dans l'état initial ; ceci afin d'éviter toute spéculation de revente.
Les dispositions constructives préconisées sont : fourchette de profondeur adaptées au site, position dans l'axe de la chaussée, un seul système de chambre de tirage, plan de récollement au 1/200.
Le maire peut prévoir le principe de réexamen de la permission un ou deux ans avant son expiration. La tacite reconduction est à exclure.
L'autorité gestionnaire peut négocier par convention avec le pétitionnaire un partage des investissements (article R 20-54 du code des P & T) ; concernant l'utilisation des infrastructures elles feront aussi l'objet de dispositions contractuelles (ex: partage avec de nouveaux opérateurs).
S'il y a changement du titulaire de la licence, il doit y avoir dépôt d'une nouvelle demande de permission.
Si au delà d'un certain délai (6 mois à 1 an) à partir de la date d'autorisation des travaux, ces derniers n'ont pas été réalisés, la permission peut être réputée sans objet.
Afin de faciliter le branchement rapide des usagers, des modalités accélérées d'instruction des permissions peuvent être recherchées.
Afin que le maire puisse inviter les opérateurs à partager des installations existantes, la communication en particulier des plans des réseaux de FT, prévu par le décret, est indispensable.

Rappelons la norme NF P 98-331 de remblayage des tranchées.

1.3 Concernant la redevance

Ce que dit le Décret n° 97-683 du 30 mai 1997 :

La redevance s'applique au seul domaine public routier et en cas de demande de permission de voirie.
Le montant maximal, indexé sur l'évolution de l'indice du coût de la construction est de :
- pour le passage des câbles en sous-sol ou aérien de 0,15 f/m et par artère sur les voies communales. On entend par artère, en sous-sol, un tube de protection contenant des câbles ou non ou un câble en pleine terre et ,dans les autres cas, un ensemble de câbles tirés entre deux supports (les supports ne donnent pas lieu à redevance).
- pour les installations de stations radioélectriques de plus de 12 m de 1000 f pour les antennes et de 2000 f pour les pylones.
- pour les autres installations de 100 f/m2 au sol.

Le conseil municipal peut fixer le barème des redevances si elles sont inférieures aux maxima.

Ce qui est préconisé :

Il est recommandé de prévoir l'époque de versement des redevances (année N payable au 1° janvier de l'année N) ainsi que la référence à l'indexation sur le coût de la construction.
Les antennes, pylones situés sur réservoirs, bâtiments et donc non sur le domaine routier ne sont pas soumises à redevance suite à demande de permission (mais le gestionnaire peut en négocier une libre avec l'opérateur), de même pour les réseaux de vidéo soumis au CSA.
S'il y a redevance sur un fourreau existant, la pose d'un câble l'empruntant ne sera pas redevable puisqu'il n'y a pas de permission de voirie correspondante.
Pour les réseaux privés, sans licence L33-1, les tarifs sont libres (les permissions de voirie seront précaires de un an renouvelable). Ces redevances ne font pas obstacles au paiement de frais engagés par la collectivité (ex: éclairage et nettoyage des cabines téléphoniques).
La redevance ne peut être perçue que sous forme financière (pas de troc).
Un opérateur, qui ne bénéficie pas de la licence réseaux (L 33.1), n'est pas soumis à la même redevance ; il s'agira de lui appliquer une redevance ordinaire (en général de l'ordre de 10f/m/an).

2- Domaine public non routier et conventions

Sur le domaine public non routier (ex: antenne sur un clocher ou sur un château d'eau), les opérateurs bénéficient d'une faculté de passage. Si cette occupation n'est pas incompatible avec l'affectation du domaine ou les capacités disponibles, l'autorisation prend la forme d'une **convention** d'occupation, accordée après délibération du conseil, dans des conditions **transparentes et non discriminatoires.**
Des redevances négociées sont possibles.
La colocalisation, bien que n'étant pas sur le domaine public routier, est évidemment à rechercher ; des conventions seront librement négociées.

Concernant les réservoirs d'eau :
La redevance peut être fixée de 15 000 f à 50 000 f suivant l'importance stratégique quelque l'intérêt de l'opérateur. On ne négociera pas des prix variables suivant la hauteur des antennes.
Certaines communes préfèrent adopter des tarifs fonction du chiffre d'affaires du demandeur ; mais si cela est financièrement interessant, cela reste difficile à gérer.
Les durées seront assez courtes, de 5 à 6 ans sans tacite reconduction.
La signature de convention cadre ne va pas forcément dans l'intérêt des communes ; la négociation au coup par coup jouent en leur faveur.
De façon générale, la multiplication des deamndes amènera les propriétaires des domaines à prévoir des supports communs.

Concernant les fourreaux :
Dans le cas de ZAC, pour lesquelles les communes ont parfois payé la construction des réseaux, si les remises d'ouvrages n'ont pas été réalisées de façon correcte sur le plan domanial, ses fourreaux appartiennent toujours aux communes. Elles sont donc en droit de facturer des frais de location.
Une analyse a conduit à estimer à 15 f/ml de fourreau/an leur location.

Concernant les galeries techniques et égoûts :
La redevance doit être liée à la valeur locative du domaine occupé mais aussi aux avantages de toute nature que leur occupation procurera au bénéficiaire (Code du domaine de l'Etat article R 56).

Rappelons que les sociétés délégataires (fermiers, concessionnaires) ou conventionnées ne peuvent utiliser leurs équipements (fourreaux, galeries,...) pour d'autres objets que les services prévus sauf disposition explicitement prévues aux traités, sinon elles seraient en contradiction avec la loi SAPIN. Ceci est tout aussi grave pour les contrats autres, vis à vis cette fois du code des Marchés publics.

3- Antennes et pylones

3.1 MODELE DE CONVENTION POUR L'INSTALLATION D'UN RELAIS RADIOTELEPHONE SUR CHATEAU D'EAU

MAIRIE DE .....

DIRECTION GENERALE
DES SERVICES TECHNIQUES

DIRECTION
.....

Service .....

CONVENTION POUR L'INSTALLATION D'UN RELAIS RADIOTELEPHONE de la société.....
SUR LE CHATEAU D'EAU DE .....

Entre les soussignés :

- Le Député - Maire, agissant au nom et comme représentant de la ville de ..... sise au ....., en exécution d'une délibération du Conseil Municipal du ..... ;

ci-après dénommé "la Ville"

d'une part,
et

ci-après dénommée "la société"

d'autre part.

IL A ETE EXPOSE ET CONVENU CE QUI SUIT

Le ministre chargé des télécommunications a délivré à la société une licence d'exploitation d'un réseau de radiotéléphonie cellulaire numérique. sur le territoire français. Pour les besoins de l'ex-ploitation dudit réseau, la société doit procéder notamment à l'installation d'antennes, de leurs supports, reliées par des liaisons filaires à des armoires ou des locaux techniques, le tout étant ci-après dénommé " équipements techniques ".
Quant à elle, la Ville est propriétaire du château d'eau dit de ....., avenue d'Occitanie, sur un terrain situé à ..... et cadastré numéro ... section .... susceptible de servir de site d'émission réception. Aussi, après en avoir conjointement étudié la faisabilité technique, les parties se sont rapprochées sur les bases de la présente convention qui régit les rapports des parties entre elles.

ARTICLE 1 – OBJET DU CONTRAT

Le présent contrat a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles la ville loue à la société, qui l'accepte, les emplacements définis à l'article 2 afin de lui permettre d'im-planter des équipements techniques. Par implantation, il convient d'entendre l'installation, la mise en service et l'exploitation des équipements techniques.

ARTICLE 2 - MISE A DISPOSITION

2.1 la Ville met à la disposition de la société un emplacement au pied du château d'eau destiné à l'installation d'un local technique de 12m2 environ devant accueillir du maté-riel radiotéléphonique et, le cas échéant, un groupe de climatisation.
2.2 la Ville, conformément aux plans annexés au présent document, autorise la société à implanter en acrotère du château d'eau ci-dessus désigné les divers dispositifs d'anten-nes d'émission réception de radiotéléphonie cellulaire GSM lui permettant d'exercer ses activités.
2.3. la Ville autorise enfin la société à raccorder entre eux les équipements visés ci-dessus, ainsi qu'à raccorder ses équipements aux réseaux d'énergie et de télécommunication.
2.4. les installations hertziennes ne sont pas autorisées par la présente.

ARTICLE 3 - DESTINATION DES EMPLACEMENTS MIS A DISPOSITION

Les emplacements visés ci-dessus sont strictement destinés à un usage technique et ne pourront être utilisés en bureau, stockage de marchandises ou réception de clientèle quelconque. En conséquence, la présente convention n'est pas soumise aux dispositions du décret du 30 septem-bre 1953, et ne pourra donner lieu à la propriété commerciale pour la société.

ARTICLE 4 - TRAVAUX D'INSTALLATION

L'exécution des travaux sera à la charge exclusive de la société et aura été préalablement soumise à la Ville pour accord écrit, avant la signature des présentes.
La société devra procéder à l'installation de ses équipements techniques, de ses dispositifs d'an-tennes et des câbles de raccordement en respectant strictement les normes en vigueur et les rè-gles de l'art. Elle fera appel pour cela à un cabinet ou à une ou plusieurs société(s) spécialisée (s) dûment qualifiée (s), le tout à ses frais exclusifs.

ARTICLE 5 - AUTORISATIONS ADMINISTRATIVES

La société fera son affaire personnelle des autorisations administratives nécessaires à la mise en place de ses installations.
Dans l'hypothèse où, pour une raison quelconque, la société n'obtiendrait pas lesdites autorisa-tions, la présente convention serait résolue de plein droit sans indemnité.

ARTICLE 6 - SAUVEGARDE DES ACTIVITES DE LA VILLE

L'installation et le fonctionnement des dispositifs d'antennes ne devront engendrer aucune inter-férence sur les émissions radio.
L'installation des dispositifs d'antennes de la société ne pourra en aucun cas avoir pour consé-quence d'empêcher la Ville d'installer, et/ou laisser installer, d'autres antennes.
Toutefois, si de telles installations causaient une gêne aux émissions et réceptions relatives à l'activité de la société, celle-ci et la Ville se concerteraient pour trouver tout moyen technique afin de pallier ces inconvénients.
De même dans l'hypothèse où les installations techniques de la société gêneraient la mission du service public de la Ville, les frais occasionnés par l'adaptation technique des matériels seront à la charge de la société.

ARTICLE 7 - SAUVEGARDE DES ACTIVITES DE LA SOCIETE

La Ville ne pourra installer ou autoriser sur le château d'eau d'autre (s) station (s) d'émission ré-ception que celles de la société sans en avoir préalablement avisé cette dernière.
Par ailleurs, la société pourra faire sur sa station radioélectrique les modifications qu'elle jugera utiles dès lors que celles-ci seront compatibles, tant avec la configuration générale des lieux, qu'avec les stipulations de la présente

convention et après accord préalable écrit de la Ville.

ARTICLE 8 - COHABITATION ENTRE OPERATEURS

Dans l'hypothèse où des équipements techniques d'un autre opérateur radioélectrique seraient déjà installés sur le site, la société s'engage, avant d'installer ses équipements techniques, à réali-ser, à sa charge financière, les études de compatibilité avec les équipements techniques de l'opé-rateur déjà en place, et leur éventuelle mise en compatibilité. Si la mise en compatibilité s'avère impossible à réaliser, la société s'engage à ne pas installer ses équipements techniques.
De même après installation des équipements de la société, dans l'hypothèse où un nouvel opéra-teur solliciterait de la Ville l'autorisation d'installer des équipements techniques sur le site, la Ville s'engage, avant d'autoriser ladite installation, à ce que soient réalisées, à la charge finan-cière du nouvel opérateur, des études de compatibilité avec les équipements techniques déjà existants de la société, et leur éventuelle mise en compatibilité. Si cette mise en compatibilité s'avère impossible à réaliser, les équipements techniques projetés par le nouvel opérateur ne pourront être installés.

ARTICLE 9 - ACCES

La station est entièrement autonome et fonctionne normalement sans personnel de la société et ses préposés auront en tous temps libre accès aux locaux, tant pour les besoins de l'installation de son matériel que pour ceux de la maintenance et entretien aux conditions suivantes :
- interventions d'entretien normal : appel préalable de la société fermière une semaine à l'avance, laquelle déplacera un agent pendant la durée de l'intervention.
- interventions urgentes : appel préalable de la société fermière, laquelle déplacera dans les plus brefs délais un agent pendant la durée de l'intervention.
- les modalités pratiques seront définies entre la société et la société fermière par échange de correspondance, communiquée en copie à la Ville.
- les frais éventuels correspondant à la présence d'un agent de la société fermière pendant les interventions d'entretien de la société ..... à la charge de cette dernière.

ARTICLE 10 - SECURITE

Pour des raisons de sécurité, toutes interventions sur les installations de la société devront être faites pour préserver la qualité de l'eau potable contenue dans le réservoir et, d'une manière géné-rale, ne pas perturber l'exploitation du service public.
La société est autorisée par ailleurs à protéger ses dispositifs d'antennes par paratonnerre.

ARTICLE 11 - ENERGIE

L'énergie sera prise en charge par la société qui souscrira un abonnement à son nom.

ARTICLE 12 - RESPONSABILITE

La société aura l'entière responsabilité des dommages et nuisances qui pourraient être occasion-nées, soit de son fait, soit de celui de personnes agissant pour son compte. Elle contractera à cette fin auprès d'une ou plusieurs compagnies d'assurances représentées en France, une ou plusieurs polices d'assurance garantissant les risques d'incendie, dégâts des eaux, responsabilité civile en général et tous risques spéciaux liés à son activité.

ARTICLE 13 - TRAVAUX SUR L'OUVRAGE

Dans le cas où des travaux neufs, d'entretien, de réparation ou de modification effectuée par la Ville, réalisés sur l'ouvrage, nécessiteraient le déplacement ou l'enlèvement de tout ou partie des installations de la société, celle-ci s'engage à effectuer elle-même, à ses frais, et sans aucune in-demnité, la dépose, la protection et la remise en place des installations, après en avoir été avisée par lettre recommandée avec accusé de réception adressée par la Ville au moins un mois à l'avance sauf cas d'urgence.

ARTICLE 14 – ENTRETIEN ET REMISE EN ETAT DES LIEUX EN FIN D'OC-CUPATION

La société s'engage à maintenir les lieux mis à disposition en bon état d'entretien pendant toute la durée des présentes.
A la cessation d'occupation des lieux, quelle qu'en soit la cause, la société fera enlever à ses frais l'ensemble des installations qui lui appartiennent et remettra les emplacements occupés par elle dans son état antérieur. Un état des lieux contradictoire en début et en fin de convention sera réalisé.

ARTICLE 15 - INDEMNITES D'OCCUPATION

15.1 - Montant de la redevance
La société versera à la Ville, et par virement bancaire, une indemnité annuelle d'occupa-tion. Le montant de cette indemnité s'élève à 42 000 F nets (quarante deux mille Francs), toutes charges incluses.

15.2 - Paiement de la redevance
Sur présentation par la Ville d'un titre de mise en recette portant la référence n° site T22114 CI322707 qui sera adressé à :

La première étant accompagnée d'un relevé d'identité bancaire.
Le paiement sera effectué le 30 juin de chaque année sur présentation au moins trente jours avant du titre de mise en recette correspondant de l'année en cours, le premier d'entre eux, compte tenu du délai d'obtention des autorisations administratives, interviendra soixante jours à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente convention.
Pour la première et la dernière échéance, la redevance sera calculée au prorata temporis de l'occupation effective des lieux, étant entendu que la première facturation sera calculée à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente convention et jusqu'au 31 décembre de l'année en cours.

15.3 Variation de la redevance
L'indemnité ci-dessus variera en même temps et dans les mêmes proportions que l'indice INSEE du coût de la construction. La variation s'appréciera au 1er janvier de l'année considérée, l'indice de base étant celui du 3ème trimestre 1999, valeur 1080, et l'indice de référence celui qui sera le dernier publié au 1er janvier.

ARTICLE 16 - DUREE

La présente convention, établie en cinq exemplaires originaux dont deux notifiés à la société, est conclue pour une durée de six années qui prendra effet à partir de sa date de notification. Cette convention sera renouvelée de plein droit par période de trois ans, sauf résiliation de l'une des deux parties signifiée à l'autre par lettre recommandée avec accusé de réception respectant un préavis d'une année au moins.

ARTICLE 17 - RESILIATION

A tout moment, et dans le cas où elle devrait les réutiliser à des fins en rapport avec ses activités propres, la Ville se réserve le droit de reprendre possession des emplacements loués à la société, moyennant un préavis d'une année. De même, en cas de retrait de l'autorisation mentionnée dans l'exposé qui précède ou en cas de survenance de toutes raisons techniques impératives pour la société, la présente convention pour-ra être résiliée par elle à tout moment, à charge par elle de prévenir la Ville par lettre recomman-dée avec accusé de réception au moins une année à l'avance. Dans cette hypothèse, la société abandonne à la Ville, à titre d'indemnités, le solde de la rede-vance déjà versée au titre de l'annuité considérée.

ARTICLE 18 - ATTRIBUTION DE JURIDICTION

Le tribunal administratif compétent pour toutes les actions dont la convention est l'objet, la cause ou l'occasion est celui dans le ressort duquel est situé l'ouvrage précité.

Fait à ..... le
En cinq exemplaires originaux
De 7 pages chacun.

LE BAILLEUR
Pour la Ville de
Le maire

LE PRENEUR
Pour la société
Le directeur régional

3.2 POINTS DE VUE, PRATIQUES

L'obligation de couverture faite aux opérateurs de réseaux de radiotéléphone et l'impact de leurs installations sur l'environnement est de nature à susciter des réactions de rejet. Les autorités ont à leur disposition diverses réglementations et peuvent négocier localement des recommandations complémentaires.
Concernant la bonne prise en compte de l'environnement dans l'installation des équipements radiotéléphoniques, les dispositions législatives et réglementaires sont contenues dans :

- La loi sur les télécommunications du 26/07/96 et code des télécommunications articles L 33-1, L 32-12, L 45-1 qui imposent le respect des dispositions concernant la protection de l'environnement et encourage les gestionnaires à la colocalisation des opérateurs.
- Le décret n° 96-1178 du 27/12/96 relatif à l'agence nationale des fréquences, auquel sont soumis à accord ou avis ces projets

- Le code de l'urbanisme, en particulier article R 111.21 permettant refus du permis de construire s'il porte atteinte au caractère et intérêt du lieu, article R 422-2 modifié par article 5 du décret 97-683 du 30/05/97 qui soumet ces installations à simple déclaration de travaux pour les ouvrages techniques de moins de 100 m2, les poteaux et pylones de plus de 12 m avec leurs installations, à permis de construire pour les ouvrages de plus de 100 m2 et les antennes fixées sur un immeuble à l'inventaire des monuments historiques. Aucun controle pour les poteaux ou pylones de moins de 12 m et pour les antennes répondant aux conditions du R 421-1.
- Les documents d'urbanisme et notamment le POS, le respect des servitudes d'utilité publique et donc les dispositions de constructibilité d'implantation et de hauteur des constructions. Il est rappelé que les équipements de radiotéléphonie ne relèvent pas du service universel des télécommunications et donc que le réglement concernant les zones "équipements des services publics" ne s'applique pas.L'absence de document d'urbanisme peut autoriser les implantations en dehors des parties urbanisées d'installation nécessaires à des équipements collectifs (L 111-1-2)
- La circulaire du 21/07/98 relative à la prise en compte de l'environnement dans les installations radioélectriques du ministère de l'environnement qui rappelle les dispositions précédentes et encourage les services à la concertation entre le gestionnaires et les opérateurs et entre les opérateurs eux mêmes afin de contractualiser des recommandations complémentaires et de favoriser la colocalisation.
- Les lois du 31/12/13 pour la protection des monuments historiques, du 2/05/30 des sites classés ou inscrits, l'article L 242-9 du code rural pour les réserves naturelles, l'article 71 de la loi n° 83-8 du 07/01/83 pour les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager et l'article R244-1 du code de l'aviation civile pour la protection de la navigation aérienne imposent diverses déclaration préalable.
- La circulaire 98/05 du 06/01/98 relative aux recommandations du Conseil supérieur d'hygiène publique vis à vis de l'installation d'antennes sur les réservoirs aériens . Durant les travaux et la maintenance, les risques de pollution liés aux installations existent et doivent être évités. Si le réservoir est en dehors du périmètre de protection immédiate, on recommandera une installation du local à l'extérieur du réservoir, un maintien en bon état de l'ensemble, un accès réglementé, antennes et câblage en extérieur ; dans le cas contraire, un avis défavorable sera donné. Des panneaux d'information renseigneront sur la présence de fréquences pouvant perturber le fonctionnement de certains appareils (pacemakers, fibrillateurs...).
- Dans la même préoccupation, le Secrétaire au logement, par circulaire 99-31du 15/05/99, demande aux bailleurs sociaux de repérer les bâtiments supportant des installations de radiotéléphonie, en identifiant notamment celles situées sur les balcons, en demandant aux sociétés de téléphonie concernées les valeurs des champs magnétiques et électriques à 900 Mz, ceci dans l'attente de disposer d'éléments plus précis des risques potentiels sur la santé. Les nouvelles implantations devront être examinées à la lumière des valeurs limites d'exposition en cours de proposition à la commission et parlement européens.

Des initiatives locales sont prises pour compléter cet outillage :

- Charte relative à l'implantation des équipements de radiotéléphonie entre les préfets de l'Ile de France et les 3 grands opérateurs, accompagnée de recommandations pour les espaces libres.Cette charte énonce les dispositions suivantes :

Les services de l'Etat mettent à disposition un inventaire hierarchisé des sites qui font l'objet d'action de protection. Les sites sont classés en :
- espaces libres soumis au seul régime du code de l'urbanisme. Ils font l'objet de recommandations.
- espaces sous surveillance : sites inscrits, centres de bourgs, ZNIEFF, réserves biologiques, ZICO...
- sanctuaires : sites classés, ZPS, ZPPAUP...
- entités paysagères : sites et parcs nationaux ou régionaux classés extrêmement sensibles.

Les opérateurs s'engagent à faire appel aux hommes de l'art (architecte, paysagiste dans leur choix de solutions), à informer le services de l'Etat de leur projet de déclaration ou demande de permis de construire et à respecter les règles suivantes, outre les déclarations et autorisations nécessaires :
- sur les espaces libres : recommandations pour les espaces libres (voir plus loin)
- sur les espaces sous surveillance : mesures qualitatives d'insertion spécifiques réclamés par les organismes en charge de la protection avec compensation possible
- sur les sanctuaires : législations qui en garantissent la pérénisation, caractère exceptionnel d'autorisation avec compensation possible
- sur les entités paysagères : les opérateurs étudieront la possibilité de colocaliser afin de rechercher une économie de projet qui concilie impératifs techniques et respect global de l'environnement. Un groupe de suivi veillera à ces rapprochements.
Dans les sanctuaires et entités paysagères les opérateurs déjà présents s'engagent à faire en sorte que les nouveaux entrants bénéficient de leur implantation.

- Recommandations sur l'implantation et l'aménagement des relais radiotéléphone en vue d'une meilleure intégration paysagère par la DIREN Lorraine

Les recommandations émises sont :
- sur les structures préexistantes (bâtiments, cheminées, réservoir...), noyer les antennes en façade et les placer en

paralèlle ; utiliser les cheminées ; respecter les proportions (ex: antennes - réservoirs) en jouant de la dynamique visuelle ; éviter les antennes dans les angles de rues ; privilégier les façades arrières (mais effet de masque) ; travailler la composition quand il y a plusieurs antennes. Concernant le local technique, l'accoler en toiture aux cheminées (si autorisé par le POS), masquer l'effet verrue (voile de béton, claies...), reprendre la couleur des façades
- travailler la forme et l'aménagement de l'équipement complet (clôture+local technique+pylone et antenne) : compacité du support (limiter l'effet masse du système antennaire/support, éviter les bras de déport), ne pas surcharger l'espace (avec d'autres poteaux par ex), rassembler et adapter les locaux (matériaux locaux, accolement des annexes, matériaux d'aspect identique pour les différents éléments, rapport d'échelle entre cloture et hauteur du pylone),
- en absence de structures, traiter l'équipement ou comme un élément du paysage (dans les sites à forte horizontalité) ou le faire disparaître (dans les sites à forte verticalité) en fonction de la nature du site concerné :

+ le faire disparaître : coteau, bois et forêts, entrées de ville, bourgs et villages, banlieues diffuses, zone industrielle
  prendre garde à la topographie : implanter sur les flancs ou au pied de coteaux, éviter les points hauts
  implanter le support en lisière de forêt ou en deçà de la lisière
  choisir un support en treillis
  limiter la hauteur à flan de coteau afin de ne pas dépasser la ligne de crête
  utiliser ou simuler les candélabres, traiter le local technique comme un abri
  fondre le support dans un alignement de peupliers (fleuves et rivières)
  travailler ensemble bâtiment et installations
+ le traiter comme un signal : plaine ou plateau, buttes
  choisir un support mât
  répeter les mêmes supports, systèmes antennaires, abords...

Il faut rappeler que l'impossibilité d'installer un support à la hauteur nécessaire peut entraîner la nécessité d'en créer d'autres, que le regroupement de plusieurs opérateurs entraîne le réhaussement du support de plusieurs mètres

- A examiner le projet de charte en DDE du Loiret
- Signalons qu'une charte nationale Ministère de l'environnement est en cours de signature.

4- Servitudes

Le maire est chargé d'instituer au nom de l'Etatles les servitudes nécessaires pour permettre la pose et l'entretien des réseaux de télécommunications sur les propriétés privées.
Si une servitude a déjà été instituée au profit d'autres installations, la maire peut inviter le demandeur à se rapprocher du propriétaire de ces installations. Si la négociation échoue dans le mois l'opérateur peut confirmer sa demande initiale dans les trois mois suivant, échéance prolongé s'il a saisi l'autorité de régulation.
L'arrêté de servitudes est périmé de plein droit si les travaux n'ont pas commencé dans les 12 mois suivant sa publication.
La maire notifie dans un délai de 1 mois au propriétaire ou syndic concerné le nom du bénéficiaire de la servitude accompagné du dossier, dont les modalités d'installation garantissant la qualité esthétique et protégeant d'éventuels dommages pour la propriété.

Il est à noter que les servitudes de pose d'installations en façade n'apparaissent plus dans la nouvelle rédaction.
Le maire devra notifié sans connaître les termes de la négociation entre l'opérateur et le propriétaire (indemnisations, termes techniques) et même s'il y a désaccord entre les parties, ce qui ne va pas encourager les opérateurs à négocier.

Rien n'est dit non plus sur les risques de recours pour excès de pouvoir des opérateurs ou errreur d'appréciation du propriétaire sur la capacité d'accueil de la propriété ; ni sur qui publie aux hypothèques, que se passe t'il si dans la propriété une voie privée est grévée d'une servitude ?

Les coûts unitaires sont évalués à 126 f pour l'envoi du dossier au propriétaire, 144 f pour l'invitation à la colocalisation, 45 f pour la rédaction de l'arrêté et 120 f pour sa notification.

5- Partage des infrastructures

La loi sur les télécommunications demande aux collectivités d'encourager les opérateurs au partage de leurs infrastructures, afin de favoriser l'arrivée des nouveaux opérateurs et économiser le domaine public.
Les principes énoncés peuvent être :

- Mise à disposition de passages : collecteurs, fourreaux de signalisation lumineuse, galeries...les redevances réclamées sont de l'ordre de 100f/m/groupe de fourreau et 10f/an/m/groupe,
- Location de fibres noires installées, mais les récentes décisions judiciaires incitent à la prudence (pour le moment). Exemple de prix de location : 30f/m/6 brins/an.
- Surdimensionnement des tranchées demandé au premier opérateur : jusqu'à 4 fourreaux supplémentaires qu'il s'engage à revendre à ses confrères. Les règles de partage de l'investissement peuvent être énoncées par la collectivité. Un fourreau pourra être réservé aux besoins exclusivement collectif ; un autre servira à la maintenance. Les chambres de tirages seront communes ; les chambres techniques seront dédiées à chaque opérateur. L'espacement des chambres doit tenir compte des dessertes futtures.

Les coûts de génie civil et câble sont de l'ordre de 1500 f/ml de tranchée/4 fourreaux. Des reports de redevance peuvent être accordés avant que le partage ait lieu.
La communauté urbaine du grand Lyon, qui a, à ce jour contractualiser avec 13 opérateurs, estiment avoir économiser environ 180 km de tranchées. La comparaison entre la prévision et la situation effective fait apparaître que les zones peu rentables n'ont pas été couvertes aujourd'hui et que c'est donc la loi du marché qui l'emporte dans un premier temps.

6- Cahier des charges fournitures de services de télécommunications

L'ouverture à la concurrence impose le respect du code des marchés publics pour la fourniture de servcies de télécommunications, au delà du seuil des 300kf. Une majorité de collectivités doivent donc lancer des appels d'offres. Rappelons quelqies chiffres moyens : 45f/habitant/an de dépenses télécom en collectivité, ventilation 80/20 des communications téléphoniques entre le local et le distant.

Le ministère des finances a rédigé un guide de préconisations concernant ces appels à concurrence (voir rubrique texte non législatifs). Les préconisations peuvent être résumées ainsi :

- Le découpage en lots (ce qui permet à la concurrence qui ne dispose pas d'offre globale de s'exprimer):

- un lot pour la téléphonie fixe et pour chaque type de couverture : locale, longue distance ou nationale et internationale
- un lot pour la téléphonie mobile
- un lot pour les liaisons louées
- un lot pour la radio - messagerie
- un lot par type de services à valeur ajoutée, en particulier pour les services Internet

- Pour les lots de téléphonie fixe ou mobile c'est la forme du marché simple sur la base de prix unitaire qui peut être retenue, en tenant compte de l'évolution des modes de tarification (abonnement, forfait à la durée, unité de temps en cas de dépassement) et de l'augmentation du nombre de lignes et de la consommation. En cas dépassement du montant maximum du marché il faudra procéder par avenant.
- Pour les lots portant sur les offres de liaisons louées et de radio - messagerie c'est la forme du marché à commande qui peut être retenue, en fonction du nombre et du débit des lignes et du nombre d'abonnements
- Pour les lots portant sur les services à valeur ajoutée la forme du marché est fonction de la tarification de chacun des services.
- Les opérateurs sont tenus de respecter un cahier des charges, condition d'attribution de leur licence (voir article L33.1 et L34.1 de la loi de juillet 96 et décrets associés 96-1175 et 96-1176 de décembre 96)
- La personne publique doit réclamer que les compatibilités ascendantes soient assurées.
- La qualité du service doit être garantie. Les exigences porteront sur les performances suivantes, dont le niveau sera fonction des nécessités et des contraintes des services :

Les caractéristiques des services doivent concerner :
- pour la téléphonie fixe : débit garanti, taux de disponibilité du réseau, garantie de rétablissement, respect d'un écart diaphonique
- pour la téléphonie mobile : taux de communications réussies de plus de 2 minutes, taux de communications de

qualité auditive correcte
- pour les liaisons louées : fréquence et durée maximum des coupures, back up assuré
- pour les services à valeur ajoutée : ex garantie de bande passante d'accès Internet

Les modalités de présentation des factures sont à préciser en fonction des besoins (factures globales, détaillées par site, par type de services, par distance...) sur papier et si besoin sur support informatique.
La durée du marché doit faire l'objet d'une mise en concurrence régulière. Ceci doit permettre de "voir venir" les nouveaux opérateurs et les nouveeaux services.
Les pénalités peuvent être basées sur le montant de l'abonnement.
La résiliation du marché doit pouvoir se faire à tout moment. On veillera en particulier aux conditions de résiliation des mobiles dont les contrats ordinaires prévoient en général des pénalités très pénalisantes en cas de résiliation anticipée.
Les baisses à venir doivent être prises en compte.

La rédaction des clauses techniques doit s'appuyer sur une étude préalable incluant :
- une réflexion sur l'architecture générale fonctionnelle du réseau ; l'analyse fonctionnelle des différents services de télécommunications doit conduire à la redéfinition de son système global de télécom
- une analyse quantitative des besoins (locaux, nationaux, internationaux)
- la lecture des factures détaillées ou exploitations du module de taxation du PABX pour la téléphonie fixe,
- la nature des communications brèves ou longues, fréquentes ou rares, auquel cas si le préfixe de l'opérateur est long, il faudra prévoir un complément à l'autocommutateur,
- le nombre de liaisons louées, leur débit, leur coût d'abonnements et leur justification
- le nombre d'abonnements, consommation pour la téléphonie mobile et la radio - messagerie,
- la nécessité de redondance pour des besoins de sécurité.

Les opérateurs, qui sont actuellement assez débordés, s'attachent à répondre à des consultations précises pour lesquelles ils ont, parce qu'ils peuvent préparer leur proposition, des chances d'être retenus.
Cette analyse sera complétée par une optimisation et une extrapolation

Les prestations attendues pour chacun des lots feront l'objet de description dans le CCTP :

- pour la téléphonie fixe : nombre de lignes, estimation des modifications et extensions durant le marché, estimation globale des consommations. Il faudra veiller à la portabilité de la numérotation et donc décrire l'installation (autocommutateurs : type de matériel et caractéristiques, type de raccordement (groupement, ...) de la collectivité afin que les soumissionnaires puisse prévoir les aménagements éventuels.
- pour la téléphonie mobile : estimation des durées et des destinations, options connexes. La portabilité des numéros n'est pas assurée donc un changement d'opérateurs entraîne un changement de numéro
- pour les liaisons louées : nombre, topologie, type de ligne, débits, évolution, supervision, qualité, secours, service clef en main, changement de débit, ...
- pour la radio - messagerie : nombre de postes, couverture,...
- pour les services à valeur ajoutée, la description de la prestation est fonction du type de services.

L'exercice reste difficile car l'analyse des consommations n'est pas simple ; la visibilité de la concurrence n'est pas assurée et FT reste aujourd'hui le seul à pouvoir proposer un service global (local, national et international). Les comparaisons s'avèrent donc délicates.
La règle générale, étant donné l'instabilité de l'offre, est de ne pas se laisser enfermer dans un contrat trop contraignant : évolution du besoin, possibilité de résiliation, de renégociation et d'actualisation.

L'analyse des coûts peut être l'occasion de mettre en évidence des postes de dépenses cachées : terminaux et lignes inutilisés, contrats de maintenance prohibitifs pour par exemple un autocommutateur vieillissant...(10% d'économie annoncé par certains). Il semble qu'il y ait plus d'économies à réaliser dans l'ajustement du dispositif télécom et les gains en qualité de services que dans le jeu de la concurrence et la baisse des dépenses.

Des consultants, de plus en plus nombreux, offrent des prestations d'audit, d'analyse, de conseil, de rédaction de cahier des charges de contrat télécoms et de suivi du service (ex : Siticom, Solucom, Acces telecoms, CS Experdate,...).
Prix indicatifs : analyse de l'existant 200kf, appel d'offres et rédaction de cahier des charges 200kf ou de 0,5 à 2% du coût de fonctionnement télécom annuel,...

Certaines communes ou groupement de communes se rassemblent en groupement de commandes et espèrent ainsi, par effet de masse, faire jouer la concurrence et bénéficier d'offres avantageuses (10 à 15 % sur les communications locales, plus sur les
autres lots, amélioration de la facturation et de la maintenance). Mais des effets pervers sont possibles : renforcement de la position de FT qui est le seul à offrir de la téléphonie sur le segment local.(Exemple du SIPPEREC)

A signaler de plus : Note "Achat par les collectivités locales, opportunités et difficultés de mise en concurrence, étude de cas et recommandations" sur http:\\www.tmc.fr

Sous-rubriques à renseigner :
L'analyse de le facturation et les tableaux de bord
Le dépouillement des offres
Les simulations financières

7- Organisation et moyens interne

7-1 La fonction télécom :

L'évolution du contexte des télécommunications, la place stratégique occupé par ce secteur au sein d'une entreprise ou collectivité nécessitent de repenser les organisations et faire évoluer les compétences internes.

Assurer la cohérence et la stratégie globale du service

Il s'avère nécessaire d'installer une autorité de cohérence, sans autorité sur les contenus, participant à la définition de la stratégie globale en matière de nouveaux téléservices et réseaux de la collectivité, fédérant les compétences, chargé de la relations avec les opérateurs et des conventions éventuelles de partage des investissements et des recettes en fonction des stratégies des différentes parties, contractualisant les relations entre les partenaires locaux.

Maîtriser les dépenses

De même la nécessité d'avoir une unicité de gestion (téléphonie, données, informatique, Internet...), localisée en un seul endroit ou dans une structure fortement fédérée permettra d'avoir une visibilité claire sur les dépenses et les enjeux : suivi de tableaux de bord des coûts et des flux, prévision de consommation, mesure de la qualité, mise en concurrence et négociation. Elle veillera à la flexibilité des solutions techniques et tarifaires, et assurera le suivi des offres techniques et commerciales.

Assurer les obligations règlementaires et gérer le domaine public

La délivrance des permissions de voirie, l'encouragement à la colocalisation, la connaissance des passages (métro, voirie, égouts...) et réseaux de transmissions disponibles à proposer aux opérateurs et la coexistence des différents réseaux entre eux, la perception des redevances, l'établissement des servitudes, l'examen de la conformité des dossiers techniques des opérateurs relévent souvent de plusieurs services qu'il sera nécessaire de rapprocher. Certaines collectivités en ont déduit la nécessité d'un guichet unique.

Spécifier et conduire les projets

Des structures de projet (infrastructures, téléservices) sont à construire : cahier des charges, montage juridique et financier, conduite des projets techniques , suivi et évaluation après mise en service. L'évolution des compétences juridiques, informatiques, télécommunications, de la culture de conduite de projets afin de gagner une autonomie de décision et maîtriser son système d'information et de communication est à rechercher. Les compétences et les services concernés seront amenés à se fédérer.

Les compétences et l'outillage

Les compétences doivent être multiples : juridiques (contexte législatif, règlement de voirie, conventionnement...), techniques dans le domaine de l'aménagement (coordination des réseaux, dispositions constructives...) et dans le domaine des technologies des télécommunications, financières (montage financier, perception des redevances...). Les outils à développer sont : analyse des factures détaillées et tableau de bord, administration du réseau (paramétrage, suivi des flux et de la qualité, détection des incidents et maintenance), système d'information géographique...

7-2 SIG et télécommunications :

Un SIG (système d'information géographique) est un bon outil pour localiser l'ensemble des réseaux existants et donc

connaître
l'occupation du sous sol et sur sol et ainsi améliorer sa gestion.
Quelles sont les données qu'il doit contenir :
- le fond de plan ou référentiel (à préciser) sur lequel on référencera les données réseaux
- les données concernant les installations télécoms : en première analyse, concernant les réseaux en sous sol, les installations
seront modélisées ainsi :
+ chaque nappe de fourreaux ou de câbles enterrés est constituée d'une succesion d'arcs auxquels sont attachés les attributs
suivnats :
+ largeur, profondeur, nombre d'alvéoles ou de câbles et leur diamètre par nappe
+ gestionnaire de chaque nappe
+ occupation des alvéoles (libre, occupée, réservée...)
+ état du fonctionnement (en service, abandonné, non activé...), date de pose
+ nature du remblaiement (bétonné ou non)

Annexe n°11

Dossier "Collectivités territoriales et infrastructures de télécommunications" de l'ART

(source : http://art-telecom.fr/dossiers/colloc/colloc.htm)

Collectivités territoriales et infrastructures de télécommunications

Le dossier en bref

Le rôle des collectivités territoriales
- Les Collectivités territoriales comme utilisateur de services de télécommunications
  - La passation de marchés publics pour répondre à ses besoins propres
  - L'établissement d'un réseau indépendant / Les formulaires de demande de licences
  - Le concept de groupe fermé d'utilisateurs
- Les collectivités territoriales comme gestionnaire du domaine public
  - L'accès au domaine public et les droits de passage
  - Les collectivités et les réseaux câblés
- Les collectivités territoriales comme aménageur du territoire
  - Le déploiement et la mise à disposition de fibres noires
  - Le recensement des besoins
  - Les collectivités territoriales comme prescripteur

Discours, textes de référence, base de données
- "Permettre l'aménagement du territoire" : une interview de Jean-Michel Hubert publiée le 22 janvier 2001 dans *Le Figaro*
- Intervention de Jean-Michel Hubert devant le 70ème congrès de l'Assemblée des départements de France (21 septembre 2000)
- Multimédiaville 2000 : le discours de Jean-Michel Hubert et les propositions de l'ART pour simplifier et améliorer le droit
- Internet à grande vitesse : que font les collectivités ? Le discours de Jean-Michel Hubert au séminaire Multimédiaville (18 avril 2000)
- les textes de référence
- Comparaison européenne sur le concept de réseau indépendant et sur la notion de réseau ouvert au public (Etude Tactis 1998) en téléchargement
- les collectivités territoriales titulaires d'une licence de réseau indépendant filaire (au 15 avril 2000)
- le montant des redevances afférentes à l'utilisation du domaine public

Le rôle des collectivités territoriales

Alors que le code des postes et télécommunications a inscrit l'aménagement du territoire au nombre des objectifs de la régulation, l'Autorité est particulièrement sensible au cadre d'action des collectivités territoriales et partage très largement les préoccupations qu'elles expriment dans l'exercice de leur mission d'aménagement et de développement économique. Elle est également attentive aux besoins qu'elles manifestent en tant qu'utilisatrices des services de télécommunications et s'attache à les aider à définir au mieux les projets susceptibles de leur permettre de participer à l'émergence de la société de l'information, dans le cadre des règles de concurrence.

Les Collectivités territoriales comme utilisateur de services de télécommunications

La passation de marchés publics pour répondre à ses besoins propres

L'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications a eu comme conséquence de soumettre les collectivités publiques (collectivités locales, ministères, hôpitaux, universités, etc.) aux obligations relevant du code des marchés publics en matière d'achat de services de télécommunications dès lors que le montant cumulé de ces services atteint le seuil de 300 000 francs par an, seuil défini aux articles 123 et 321 du code des marchés publics. Les modalités de passation de ces marchés ont été précisées par des circulaires du 7 mai, 28 août et 18 novembre 1998.

Les acheteurs publics ayant rencontré des problèmes pratiques de mise en œuvre, la rédaction d'un " guide applicable aux services de télécommunications " a été jugée nécessaire. Ce guide, en cours de rédaction dans le cadre du " groupe permanent d'étude des marchés ", auquel participent le ministère chargé des télécommunications (DiGITIP), des représentants des opérateurs et des fournisseurs de services de télécommunications, des représentants de collectivités locales ainsi que les services de l'Autorité, devrait être publié par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie (anciennement Commission centrale des marchés) dans le courant de l'année 2000.

Dans l'attente de la publication de ce guide, des conseils, figurant dans les circulaires mentionnées ci-dessus, peuvent cependant être ici rappelés aux collectivités publiques pour l'élaboration de leurs cahier des charges d'appel d'offres. Les indications fournies ci-après ne relèvent pas des obligations du code des marchés publics (ce qui sera du ressort du guide mentionné ci-dessus) mais s'attachent à mettre en évidence quelques principes permettant que les conditions d'une concurrence loyale soient respectées dans le cadre de la passation de ces marchés, compte tenu de la spécificité d'un secteur ouvert récemment à la concurrence.

En effet, la concurrence ne connaît pas une intensité identique sur tous les segments de marché du secteur des télécommunications. Par exemple, la concurrence se développe plus lentement sur le segment des communications locales que sur le segment des communications longue distance nationales ou internationales. De plus, les opérateurs ne sont pas tout à la fois opérateurs de service téléphonique fixe et mobile.

De ce fait, la définition des lots est particulièrement importante pour permettre d'une part aux acheteurs publics de bénéficier pleinement de l'ouverture à la concurrence et d'autre part aux opérateurs de devenir fournisseurs des collectivités publiques. Afin de définir des lots correspondant aux besoins réels des collectivités, l'établissement d'un diagnostic précis des besoins peut se révéler utile.

Suite à ce diagnostic, plusieurs lots doivent être constitués dont au moins un lot pour les communications locales, un lot pour communications mobiles et un lot pour les communications longue distance, pour ce qui concerne le service téléphonique. Une granularité plus fine peu même être adoptée : communications fixes vers mobiles par exemple.

Les autres services tels que les services de données ou l'accès à Internet doivent également faire l'objet de lots séparés.

Enfin, il apparaît que les marchés de courte durée sont les plus favorables pour permettre aux collectivités publiques de tirer au mieux partie de l'évolution de la concurrence et donc des baisses concomitantes de prix, malgré la charge que représente, pour les collectivités, la procédure de passation des marchés.

L'établissement d'un réseau indépendant

Si elles ne sont pas autorisées à devenir des opérateurs de réseaux ou de services de télécommunications ouverts au publics, les collectivités territoriales peuvent en revanche exploiter pour leurs besoins propres des réseaux indépendants, réservés à un ou plusieurs groupes fermés d'utilisateurs. Le concept de groupe fermé d'utilisateurs (GFU) a été précisé par l'Autorité en mai 1998 : il doit reposer sur une communauté d'intérêt suffisamment stable pour être identifiée et préexistante à l'établissement du réseau. Cette définition a un intérêt opérationnel car elle permet d'instruire les demandes d'autorisations de réseaux indépendants. Ce concept s'applique également aux réseaux privés virtuels, qui consistent à partager l'utilisation d'un ou plusieurs réseaux ouverts au public, pour les besoins internes d'un groupe fermé d'utilisateurs. Ainsi, compris, le GFU, s'inscrit dans une acception large, qui renvoie à la notion anglo-saxonne de "closed user group" ; celle-ci correspond à la fois aux réseaux déployés par un utilisateur ou un groupe d'utilisateurs pour ses besoins propres et aux infrastructures dédiées, par exemple à une flotte d'utilisateurs. Le tableau ci-dessous récapitule ces différentes notions :

Les formulaires de demande de licence des réseaux indépendants

Le concept de groupe fermé d'utilisateurs et ses applications

Le concept français	Le concept anglo-saxon	L'application aux réseaux de télécommunications
GFU		Réseaux indépendants mono-GFU
	closed user group (CUG)	Réseaux indépendants multi-GFU
Réseaux privés virtuels (GFU virtuel)		Réseaux ouverts au public

La loi précise la définition du réseau indépendant à l'article L. 32 du code des postes et télécommunications : *"Par réseau indépendant, on entend un réseau de télécommunications réservé à un usage privé ou partagé ; un réseau indépendant est appelé à usage privé, lorsqu'il est réservé à l'usage de la personne physique ou morale qui l'établit et à usage partagé, lorsqu'il est réservé à l'usage de plusieurs personnes physiques ou morales constituées en un groupe* (mono-GFU) *ou plusieurs groupes fermés d'utilisateurs* (multi-GFU), *en vue d'échanger des communications internes au sein d'un même groupe*".

Si le réseau indépendant mono-GFU (c'est-à-dire réservé à un seul groupe fermé d'utilisateurs) constitue la base nombreuses infrastructures en propres, l'Autorité a été conduite à orienter les collectivités intéressées vers une limitation de l'extension d'un tel GFU, d'une part en se référant à la définition du réseau indépendant, dont la vocation est de permettre des communications internes à un organisme, d'autre part en raison de la définition même du GFU, qui prévoit sa stabilité dans le temps.

Mais pour satisfaire les besoins, naturellement évolutifs, des collectivités territoriales, deux solutions sont envisageables :

- soit la mise en place d'un réseau indépendant multi-GFU, dans la mesure où les besoins propres de l'exploitant correspondent effectivement à l'ensemble des GFU identifiés. Mais ce schéma, parfois utilisé, n'offre pas aux collectivités toutes les garanties pour la maîtrise de leur réseau et en matière de sécurité juridique : en effet, on s'aperçoit très vite que ce type de projet revient en général à couvrir des besoins qui vont largement au-delà des besoins propres de la collectivité, qui ne peut dès lors plus en maîtriser la progresssion. Or il n'est pas possible pour une collectivité territoriale de définir comme groupe fermé d'utilisateur chaque secteur d'activité qu'elle souhaite inclure dans son réseau, par exemple des groupes scolaires à la chambre de commerce. Une telle démarche aurait pour conséquence l'absence de maîtrise dans la définition et dans l'extension du réseau, ce qui reviendrait à mettre en cause la notion même de réseau indépendant ; en outre, cette démarche s'apparenterait rapidement à l'exploitation d'un réseau ouvert au public et serait donc contraire à l'article L. 1511-6 du code général des collectivités locales.

- soit la mise en place de plusieurs réseaux indépendants mono-GFU, dédiés par secteur (par exemple, la santé autour du CHU, les services administratifs départementaux autour du Conseil général, etc.) ; les liens entre les différents réseaux indépendants ne peuvent alors s'envisager qu'au travers d'artères activées par des opérateurs de réseaux ouverts au public par leurs soins ou en utilisant celles déployées dans les conditions de l'article L. 1511-6 du Code général des collectivités locales (cf infra). Ce schéma répond davantage aux besoins exprimés par les collectivités en leur garantissant une meilleure maîtrise juridique et économique de leurs projets ; c'est pourquoi l'Autorité encourage les collectivités à s'engager dans cette voie dans la mesure où elle répond à leur demande.

D'une manière générale, le concept de GFU permet d'intégrer de façon souple les différents projets répondant aux besoins propres des collectivités territoriales et des organismes implantés sur son territoire. Il faut remarquer à cet égard que de nombreux projets s'inscrivent davantage dans le cadre d'association de collectivités que de collectivités seules, à une échelle métropolitaine ou régionale.

S'agissant de la notion de réseau indépendant, l'Autorité est ainsi à la disposition des collectivités pour leur permettre de réorienter les projets qui ne s'inscriraient pas dans le cadre réglementaire qui vient d'être rappelé. Cela s'applique notamment aux démarches qui consistent à intégrer l'accès à Internet, non pas comme une possibilité offerte, dans le cadre du réseau indépendant, par la connexion de ce réseau à un réseau ouvert au public, mais comme le véritable fondement du projet de réseau indépendant. Cette éventualité sort clairement du cadre défini ; Cependant, ces initiatives semblent se développer. C'est pourquoi l'Autorité a souhaité approfondir l'analyse en lançant une étude sur leur impact dans l'économie nationale, dont les conclusions sont attendues en milieu d'année 2000.

Les collectivités territoriales comme gestionnaire du domaine public

L'accès au domaine public et les droits de passage

La loi prévoit, pour les opérateurs titulaires de licences, le droit d'utiliser, dans certaines conditions, le domaine public pour installer leurs réseaux, ainsi que le droit d'installer et d'exploiter leurs équipements dans les parties collectives des habitations :

- S'agissant du domaine public routier, les opérateurs bénéficient de *droits de passage* qui se traduisent par des permissions de voiries délivrées par l'autorité compétente (commune, département ou Etat), suivant la nature de la voie empruntée. Cette permission donne lieu au versement de redevances dont les montants ont été fixés par le décret du 30 mai 1997[1].

- L'utilisation du domaine public non routier fait l'objet d'une convention entre l'autorité gestionnaire et les opérateurs dans des conditions transparentes et non discriminatoires[2]. Elle peut donner lieu au versement de redevances raisonnables et proportionnées à l'usage du domaine.

- Les opérateurs bénéficient également de *servitudes*, c'est-à-dire de droit d'accès aux immeubles et lotissements privés afin d'installer leurs équipements de télécommunications.[3]

Les collectivités territoriales ont donc une compétence clairement reconnue et précisément définie par la loi en matière de gestion du domaine public dans le secteur des télécommunications.

Les collectivités territoriales et les réseaux câblés

Les réseaux câblés sont soumis, selon qu'ils sont utilisés pour fournir des services audiovisuels ou des services de télécommunications, à deux régimes juridiques distincts et parfois difficiles à concilier.

La loi de 1986

Les réseaux distribuant par câble des services de radiodiffusion sonore et de télévision sont des réseaux de télécommunications qui sont, pour l'essentiel, régis par l'article 34 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication (les réseaux du plan câble étant régis par le loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle).

L'article 34 de la loi du 30 septembre 1986 dispose que les communes autorisent l'établissement sur leur territoire de réseaux distribuant par câble des services de radiodiffusion sonore et de télévision.

Dans un certain nombre de cas, les communes exploitent elles-mêmes ou par l'intermédiaire de sociétés d'économie mixte, un réseau câblé fournissant des services audiovisuels.

Le code des postes et télécommunications

Le code des télécommunications contient des dispositions (dans ses articles L. 34-4 et L. 36-8) permettant d'encadrer la fourniture de service de télécommunications sur les réseaux câblés.

La fourniture des services de télécommunications hors service téléphonique sur les réseaux câblés est soumise, après information de la commune ayant autorisé le réseau à déclaration auprès de l'Autorité (article L. 34-4 du code des postes et télécommunications).

La fourniture du service téléphonique sur les réseaux câblés est soumise à l'autorisation du ministre chargé des télécommunication après instruction de l'Autorité et consultation de la commune ou du groupement de communes ayant établi le réseau ou autorisé son établissement (article L. 34-4 du code des postes et télécommunications).

Par ailleurs, l'article L. 1511-6 du code général des collectivités locales ne permet pas aux collectivités territoriales d'exercer une activité d'opérateur de réseau ou de services de télécommunications ouverte au public.

Les collectivités territoriales sont ainsi confrontées à la coexistence de deux cadres juridiques distincts, l'un prévoyant pour elles des droits spécifiques dans le domaine des services audiovisuels, l'autre prévoyant un régime de liberté pour les activités de télécommunications, qui leur interdit d'intervenir dans le domaine des services de télécommunications sur le câble.

L'objectif qui doit être poursuivi consiste à simplifier le droit en distinguant le régime juridique des réseaux et celui des services, de sorte qu'un même réseau ne puisse être soumis en même temps à deux régimes juridiques. Les réseaux câblés étant des réseaux de télécommunications, il serait naturel que le droit des télécommunications s'y applique, à tout le moins pour la création de nouveaux réseaux et pour la fourniture de services de télécommunications sur les réseaux existants. Mais il faudra sans doute envisager rapidement la possibilité d'une harmonisation complète du régime juridique, s'appliquant également aux réseaux existants. En effet, les collectivités ou les organismes qui en dépendent n'étant pas autorisés à fournir des services de télécommunications, il n'est pas possible aujourd'hui, pour les communes qui exploitent déjà des réseaux câblés, de fournir des services d'accès à Internet ou le service téléphonique sur ces réseaux. Dans ce cas, il serait sans doute préférable, dans l'intérêt même de la commune et pour répondre aux besoins de ses administrés, que celle-ci ne continue pas à exploiter elle-même son réseau, voire s'en dessaisisse, moyennant juste rémunération, au profit d'un opérateur privé, afin que ses administrés puissent effectivement bénéficier de ces nouveaux services. La

question mérite d'être examinée avec soin compte tenu des difficultés juridiques qui s'y attachent. Elle favoriserait à tout le moins le développement des services de télécommunications sur les réseaux câblés actuellement détenus et exploités, directement ou indirectement, par des collectivités territoriales. Une telle solution contribuerait ainsi à l'aménagement du territoire et au développement des communes concernées.

Les collectivités territoriales comme aménageur du territoire

Les choix qui s'offrent actuellement aux collectivités territoriales sont d'une part d'organiser les travaux de génie civil en vue du passage de fourreaux de fibres optiques dans la mesure où plusieurs opérateurs sont intéressés, selon un schéma surtout applicable aux zones très denses (on peut citer les exemples d'Issy les Moulineaux et de la communauté urbaine du Grand Lyon) ou d'autre part de profiter d'aménagements urbains pour prévoir l'accueil ultérieur de fourreaux ; cette solution semble pouvoir être adoptée plus généralement sans pour autant que la collectivité assure elle-même le déploiement de fibres dès lors que des opérateurs seraient en position de réaliser de tels investissements.

Par ailleurs, elles peuvent, sous certaines conditions qui apparaissent aujourd'hui restrictives, investir dans des infrastructures passives de télécommunications (les " fibres noires " ou " fibres nues ") et les mettre à disposition des opérateurs.

Le déploiement et la mise à disposition de fibres noires

L'article L. 1511-6 du code général des collectivités locales prévoit que les collectivités territoriales peuvent, sous certaines conditions mettre des fibres noires à la disposition des opérateurs de réseaux ouverts au public. Cette possibilité est ouverte "*dès lors que l'offre de services ou de réseaux de télécommunications à haut débit qu'*[elles] *demandent n'est pas fournie par les acteurs du marché à un prix abordable ou ne répond pas aux exigences techniques et de qualité qu'*[elles] *attendent*". Le texte prévoit également "*la mise en œuvre d'une procédure de publicité permettant de constater la carence et d'évaluer les besoins des opérateurs*" et limite à une période de huit ans la durée d'amortissement des investissements pris en compte pour évaluer le prix de la location. Parallèlement, il exclue la possibilité pour les collectivités de devenir opérateur, ce qui ne correspond d'ailleurs ni à leur souhait ni à leur démarche.

Il faut toutefois rappeler que les collectivités territoriales ont la possibilité d'exploiter elles-mêmes un réseau indépendant ou de mettre des fibres noires à la disposition de groupes fermés d'utilisateurs, sur la base du code des postes et télécommunications. L'exemple le plus courant de cette pratique concerne les établissements d'enseignement supérieur.

Depuis plusieurs années, de nombreux responsables de collectivités territoriales se sont trouvés confrontés à une absence d'offres permettant de réduire le prix de leurs communications ou de répondre, dans des conditions raisonnables, à leurs besoins d'accès à haut débit. Il faut ajouter que les opérateurs nouveaux entrants ont jusqu'à présent privilégié la partie est du territoire français, plus attractive pour eux car plus peuplée que l'ouest, pour y réaliser leurs investissements.

Sur ce point, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire constitue un élément positif en ce qu'elle affirme pour la première fois le principe de l'intervention des collectivités territoriales en matières de télécommunication, afin qu'elles puissent contribuer, dans le cadre de leur rôle d'aménageur, à permettre l'accès du plus grand nombre aux nouvelles technologies.

Mais les débats qui ont précédé et suivi l'adoption de ce texte ont bien montré qu'il reflète encore une réticence de principe qui ne trouve pas nécessairement son origine dans le souci de la concurrence et de l'ouverture du marché.

Paradoxalement, la procédure définie par la loi pour mettre en œuvre le principe affirmé risque ainsi d'apparaître aux élus soucieux de répondre aux besoins de leurs administrés comme une restriction du champ de leurs interventions. C'est en tout état de cause ce qui ressort des propositions formulées en novembre 1999 par l'Avicam, le Sipperec et deux grandes agglomérations françaises. Leur objectif est de bénéficier d'un cadre souple leur permettant d'exercer leur mission d'aménagement du territoire en limitant au maximum le risque de recours contentieux.

Ce dispositif, dont l'interprétation est complexe, mérite assurément d'être précisé, dans le souci d'apporter une visibilité et une sécurité juridiques plus grandes aux collectivités territoriales. Trois points particuliers pourraient faire l'objet d'une amélioration : on peut d'abord s'interroger sur la notion de carence de l'initiative des opérateurs mise en avant par cet article, dont la mise en œuvre pratique apparaît difficile dans le cadre de la procédure définie. Ensuite, la procédure de publicité "ad hoc" à mettre en œuvre peut légitimement susciter des interrogations de la part des élus et des collectivités, dont les délibérations constituent à l'évidence des décisions publiques. Il conviendrait à tout le moins d'en préciser les objectifs et la nature ; il serait par exemple possible de prévoir un appel à commentaire destiné à évaluer les besoins. Enfin, la limitation à 8 ans de la période d'amortissement des investissements pris en compte pour la fixation du tarif de location constitue une mesure exorbitante du droit commun ; elle est ressentie par les élus comme une contrainte supplémentaire qui limite de fait les initiatives des collectivités en augmentant artificiellement le prix de location. En effet, le coût d'installation des fibres noires est constitué, pour l'essentiel, du coût des travaux de génie civil, généralement amortis sur une durée beaucoup plus longue.

Deux aspects retiennent l'attention en ce qui concerne la mise en œuvre des projets des collectivités territoriales :

D'abord, comme cela vient d'être souligné, les collectivités territoriales rencontrent des difficultés à apporter une contribution raisonnable au déploiement d'infrastructures par la mise à disposition de fibres non activées, dès lors qu'elles ne peuvent pas récupérer les fonds investis, et alors que même l'opérateur historique n'est pas en mesure de répondre aux besoins exprimés, ce qui confirme une certaine carence globale des offres des acteurs du marché.

Par ailleurs, dans de nombreux cas, les collectivités territoriales sont naturellement conduites à accorder des subventions d'investissements pour des projets de réseaux indépendants, par exemple dans le secteur de l'enseignement et de la recherche, plutôt que d'inciter les opérateurs à s'installer et à investir sur de tels projets. La logique doit ici être inversée au profit d'une démarche de concurrence au service de l'aménagement du territoire. L'assouplissement du cadre d'intervention des collectivités territoriales contribuerait également à renforcer cette approche, au bénéfice des utilisateurs et dans le sens d'une meilleure efficacité économique.

Cette situation doit conduire à donner aux collectivités territoriales une réelle marge d'initiative tout en les incitant à la prudence au moment où les hauts débits paraissent devoir mieux irriguer les territoires, avec l'arrivée de l'ADSL, de la boucle locale radio et, à moyen terme, des systèmes à satellites. Les initiatives prises jusqu'ici ont déjà permis de pallier l'absence d'infrastructures adaptées aux besoins dans certaines régions et la loi doit les y encourager, dans le respect des principes de la concurrence. Le facteur temps est ici déterminant et l'objectif doit être de permettre aux collectivités de jouer leur rôle de catalyseur pour favoriser l'émergence d'une concurrence effective sur la boucle locale. C'est ce qui conduit l'Autorité à proposer un aménagement des dispositions de l'article L. 1511-6 du code général des collectivités locales.

Il faut ajouter que dans le domaine des nouvelles technologies, où le droit est nécessairement en retard sur la technique, le rôle d'un régulateur n'est pas d'établir ce droit, mais il a pour mission de l'appliquer et de l'interpréter dans le sens de la concurrence et dans l'intérêt des utilisateurs.

Le recensement des besoins

Il apparaît aujourd'hui que l'une des principales difficultés pour certaines collectivités réside dans le recensement des besoins en réseaux et services de télécommunications sur leur territoire. C'est pourquoi, plutôt que de mettre l'accent sur le constat de carence dans le cadre de la procédure préalable à la pose de fibres noires, il serait sans doute préférable d'insister sur l'identification effective des besoins et des solutions correspondantes, ce qui présenterait l'avantage d'introduire une plus grande souplesse dans la mise en œuvre de cette procédure et permettrait de n'écarter aucune solution.

C'est pourquoi l'Autorité suggère de rendre cette procédure facultative, tout en incitant fortement les collectivités à faire un état des lieux de leurs besoins, notamment par un appel à commentaire, avant de s'engager dans des investissements qui pourraient être réalisés par les opérateurs dont c'est le métier. Il s'agit pour les collectivités de pouvoir explorer toutes les possibilités que lui offre le code des postes et télécommunications et de faire en sorte que l'entrée dans la société de l'information ne présente par pour elle un coût trop important et puisse même représenter des perspectives de gain financier.

Les collectivités territoriales comme prescripteur

Les collectivités territoriales ont tout à fait intérêt à susciter les contacts avec les nouveaux opérateurs afin de mieux connaître les projets et les compétences des nouveaux entrants, voire de les inciter à répondre aux préoccupations de développement économique des territoires.

Il est en effet symptomatique que les collectivités territoriales n'aient pas fait l'objet d'une attention particulière de la part des opérateurs nouveaux entrants, alors que parallèlement l'opérateur historique, qui demeure de fait en situation d'offreur unique sur ce marché n'est pas naturellement incité à présenter des offres attractives en termes de prix.

C'est donc tout autant en qualité d'utilisateur que dans le cadre de leur rôle d'aménagement que les collectivités peuvent se rapprocher des opérateurs pour les inciter à s'installer sur leur territoire et ainsi jouer un rôle de prescripteur à l'égard du tissu économique local, ainsi que de l'ensemble des utilisateurs. Elles ont en particulier intérêt à développer leur connaissance des points haut et des points de passages sur la voirie, dans le cadre de leur compétence de gestionnaire du domaine public, afin de définir avec les opérateurs les modalités de déploiement susceptibles de concilier développement économique, aménagement du territoire et respect de l'environnement.

L'introduction de la boucle locale radio, à l'automne 2000, constituera à cet égard une occasion particulière pour les collectivités de s'intéresser aux projets des opérateurs qui vont s'installer sur leur territoire, d'exprimer auprès d'eux leurs besoins propres et ceux de leurs administrés et de faire en sorte que leur installation sur le territoire prennent en compte le mieux possible l'ensemble de ces préoccupations.

les collectivités territoriales titulaires d'une licence de réseau indépendant filaire (mise à jour au 15 avril 2000)

le montant des redevances afférentes à l'utilisation du domaine public

Les opérateurs peuvent déployer leur réseau sur le domaine public géré par les collectivités territoriales moyennant le paiement de redevances. Le montant des redevances payées par les opérateurs relève d'un régime différent selon qu'il s'agit du domaine routier ou du domaine non routier. Dans le premier cas (article L.47 du code des postes et télécommunications) ce montant a été déterminé par le décret du 30 mai 1997, dans des conditions particulièrement favorables aux opérateurs. Dans le second cas (article L.45-1 du code des postes et télécommunications), la loi précise simplement que ce montant, fixé par la collectivité territoriale dans le cadre d'une convention, doit avoir un caractère raisonnable et proportionné à l'usage du domaine.

Cette situation laisse aux collectivités locales une marge d'appréciation qui peut se traduire par la fixation de redevances dont le montant serait excessif. De tels montants étant susceptibles de dissuader les opérateurs d'investir, ils pourraient freiner le développement de la concurrence pour les communications locales. C'est pourquoi, en l'absence de référence utilisable, l'Autorité s'attachera à engager une concertation avec les décideurs locaux, en vue de définir le caractère raisonnable du montant des redevances dues au titre de l'utilisation, par les opérateurs, du domaine public non routier.

les textes de référence

- extraits de la loi de réglementation des télécommunications

- le texte du décret N°97-683 du 30 mai 1997 relatif aux droits de passage sur le domaine public routier et aux servitudes prévu par les articles L.47 et L.48 du code des postes et télécommunications

- l'avis rendu par l'Autorité le 28 avril 1997 sur ce projet de décret

- L'avis du Conseil de la concurrence du 1er décembre 1998 relatif à une demande d'avis sur un projet de circulaire du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie relative aux interventions des collectivités territoriales dans le secteur des télécommunications.

- Article 17 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire adoptée le 16 juin 1999. (Article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales)

---

1. Article L. 47 du code ; décret n° 97-683, publié au J.O. du 1er juin 1997, p. 8767. L'Autorité a rendu un avis sur le projet de décret (avis n° 97-112, publié au J.O. du 1er juin 1997).
2. Article L. 45-1 du code.
3. Articles L. 45-1 et L. 48 du code.

RETOUR

©Autorité de régulation des télécommunications - Juillet 1998
7, Square Max Hymans - 75730 PARIS Cedex 15
Téléphone : +33 1 40 47 70 00 - Télécopie : +33 1 40 47 71 98

Annexe n°12

Fiche projet de la ville de Prades de l'OTV

(source : http://www.telecomville.org/obs/lrdev33.html)

Un réseau câblé/MMDS expérimental, unique en France / ville de Prades

Le site expérimental de la Vallée du Conflent est unique en France, puisqu'il s'agit de la seule expérience encore en œuvre de **réseau numérique câblé en milieu rural, associant câblage coaxial, fibre optique et technologie MMDS** (Multipoints Multichaînes Distribution Services).

Le CIDAP (Comité Inter-régional pour le Développement et l'Aménagement des Pyrénées), et le SITC (Syndicat Intercommunal de Télévision du Conflent) ont lancé le projet au titre de la mission " Nouvelles Technologies de la Communication " du volet interrégional des Contrats de Plan Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Cette mission vise à **relancer une politique câblée sur les Pyrénées afin de distribuer des services aux communes situées dans les " zones d'ombre " du réseau hertzien.**

Dans ce cadre, l'objectif du site expérimental de la Vallée du Conflent, qui englobe **47 communes, est de redistribuer les services aux communes les plus éloignées à partir du bourg-centre de la vallée, Prades** (6 000 habitants) (http://www.ville-prades.fr/).

Les services ne seront pas limités à la **télévision**. Ils seront notamment axés sur la **téléformation et le développement des réseaux éducatifs, culturels et économiques.**

La réalisation des infrastructures a débuté en 1998, pour un budget prévisionnel total de 14 MF. **La fin des travaux est prévue pour 2001** et les premiers services devraient voir le jour au cours du deuxième trimestre 2000.

Le câblage en coaxial de la ville de Prades a été effectué en 1998 pour un montant de **7,5 MF**, financé pour moitié par le Conseil régional du Languedoc-Roussillon, la DATAR et le Conseil Général des Pyrénées orientales, et pour l'autre moitié par le SITC. **L'extension du câblage aux 6 communes limitrophes** à partir de la tête de réseau de Prades est prévu au début de l'année 2000 pour un **budget de 2,5 MF.**

Courant 2000, **" l'épine dorsale " du réseau de la vallée devrait aussi être mise en place. Il s'agit d'une fibre optique qui reliera Prades à deux villes situées près de la frontière espagnole, Villefranche de Conflent et Vernet-les-Bains**. Selon Christiane Beaumont-Labat, chargée de mission au CIDAP, " les travaux devraient durer moins de 2 mois puisqu'il suffira de faire passer la fibre dans les gaines vides déjà en place ". Un fourreau a en effet été installé par le SITC lors de travaux de génie civil. Le budget de cette réalisation est estimé à **1 MF. Les autres communes de la vallée seront câblées à partir de cette épine dorsale** et pourront ainsi recevoir les signaux émis par la tête de réseau de Prades.

Pour les 19 communes restantes, plus petites et plus éloignées, voire les groupements d'habitations dispersés dans la vallée, **un autre support s'est avéré nécessaire : le MMDS**. Cette technologie ne sera toutefois pas mise en place avant la fin de l'année 2000 car elle implique des difficultés juridiques et techniques.
Elle nécessite :
- en premier lieu une **autorisation de l'Etat et du CSA** (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) pour libérer l'utilisation de la fréquence. Ces instances ont été sollicitées dès 1990 par le sénateur-maire de Prades, Paul Blanc, et TDF, premier opérateur du réseau.
- une autorisation de l'Etat est également nécessaire pour permettre la **réception individuelle des signaux pour les habitations dispersées.**

Du point de vue technique, **la technologie MMDS pose aussi des difficultés concernant la voie de retour**. L'objectif du projet étant que les 47 communes disposent

de la même qualité de services interactifs, une **étude de faisabilité est en cours pour déterminer le coût financier d'une voie de retour optimale sur support MMDS.** En-dehors de ce coût, l'installation des émetteurs de diffusion est évaluée à 3 MF.

A l'heure actuelle, France Télécom Câble a remplacé TDF pour exploiter temporairement le réseau câblé existant et diffuser les programmes télévisés. Pour se conformer à un arrêt du Conseil d'Etat, **le SITC a racheté le réseau à TDF et vient de lancer un appel d'offres pour confier l'exploitation du réseau à un opérateur par délégation de service public.** Celui-ci sera identifié en juin 2000 et devra proposer des contenus répondant au moins aux 4 types de services définis par le SITC et le CIDAP :
a) **des services de soutien scolaire** via Internet. Le projet prévoit d'installer dans les villages des espaces d'accès public à internet, comprenant 2 à 3 micro-ordinateurs. Les écoles rurales devraient également être mises en réseau. Le Rectorat de l'Académie de Montpellier et l'Inspection académique ont signé un accord avec le SITC et le CIDAP pour développer les programmes de soutien scolaire. Les premiers services devraient être mis en place au cours du premier semestre 2000, une fois la fibre optique installée.
b) **des services à vocation culturelle.** La bibliothèque départementale de prêt (BDP) de Prades a entrepris de numériser ses ouvrages afin qu'ils puissent être commandés ou consultés en ligne. Il est aussi prévu que les CD-Roms et DVD de la future Médiathèque de Prades soient consultables en ligne.
c) **des services de téléformation professionnelle**. Pour éviter le déplacement dans les antennes locales des CCI situées dans des villes éloignées comme Perpignan, des cours seront dispensés, via internet, dans les espaces multimédia des villages, en partenariat avec la Chambre des Métiers et la Chambre de l'Agriculture. Ces cours seront aussi accessibles depuis un ordinateur individuel. Des formations s'adressant spécifiquement aux médecins sont aussi envisagées.
d) **des services socio-professionnels.** Il s'agit de proposer sur Internet les services de la Maison des Entreprises, située à Prades : appui technique personnalisé auprès des chefs d'entreprise, formations, veille technologique...

En attendant que l'opérateur soit déterminé, le SITC prendra en charge la mise en place des premiers services, **en partenariat avec les différents producteurs de contenus** (Maison des entreprises, BDP, Rectorat...)

Les nouveaux contrats de plan Etat-Région devraient aussi permettre une participation de ces instances dans le financement des services.

S'il est prévu que les communes câblées bénéficient des premiers services dès l'année prochaine, **les communes qui seront desservies par le MMDS devront par contre attendre.** " Il est dommage que TDF ait délaissé la technologie MMDS, regrette Christiane Beaumont-Labat. Les câblo-opérateurs se replient malheureusement sur le milieu urbain car ils estiment qu'il est plus rentable que le territoire rural. "

Auteurs de l'initiative : CIDAP, SITC
Chefs de projet : Paul Blanc, sénateur-maire de Prades, président du SITC et vice-président du CIDAP,
Christiane Beaumont-Labat, chargée de mission au CIDAP
Partenaires : Conseil Régional Languedoc-Roussillon, Commissariat d'Aménagement des Pyrénées (DATAR), Conseil Général des Pyrénées orientales, préfecture des Pyrénées Orientales et sous-préfecture de Prades
Objet du projet : apporter des services télévision et Internet à l'ensemble du territoire rural de la Vallée du Conflent
Moyens de le réaliser : diffusion des services à partir de la tête de réseau située à Prades, en utilisant les supports combinés du câble coaxial, de la fibre optique et du MMDS
Stade d'avancement : câblage coaxial de la ville de Prades effectué en 1998, installation de la fibre optique prévue en 2000, mise en place des émetteurs MMDS prévue pour fin 2000, lancement des premiers services (soutien scolaire et téléformation notamment) prévue au 2e trimestre 2000
Coût global prévisionnel : 14 MF (investissement pour l'installation des infrastructures)
Financement 1998 : Conseil Régional Languedoc-Roussillon, Commissariat d'Aménagement des Pyrénées (DATAR), Conseil Général des Pyrénées orientales (50%), SITC (50%)
Maître d'œuvre : SITC
Opérateur : déterminé en juin 2000
Contacts : Paul Blanc, sénateur-maire de Prades
Mairie de Prades
Tél. 04 68 05 41 00
Christiane Beaumont-Labat, chargée de mission CIDAP
Mail : datar.pyrenees@wanadoo.fr

TABLE DES FIGURES

Figure n°1 : p. 33
Photo de la 1ère campagne institutionnelle de France Telecom (1988)

Figure n°2 : p. 69
Activités de télécommunications, des plus libéralisées aux plus encadrées.

Figure n°3 : p. 92
Composition du marché des télécommunications en 1997 et projection des évolutions en 2003

Figure n° 4 : p. 93
Répartition du marché français des télécommunications en 1997 © d'après Olivier Huart, CEGETEL, présentation ENPC le 11 mars 1998

Figure n° 5 : p. 94
Ventilation du temps de communication en 1998 et 1999

Figure n°6 : p. 139
Comparaison des caractéristiques techniques d'un câble optique et d'un câble coaxial. Source : France Telecom, Fréquences Télécom, 1989.

Figure n°7 : p. 140
Comparaison graphique entre un câble optique et un âble coaxial. Source : d'après Fréquences Télécom supplément avril 1989

Figure n° 8 : p. 179
3 Modèles de causalité.

Figure n°9 : p. 193
Chronologie du projet Lumière de la ville de Besançon.

Figure n°10 : p. 194
Schéma illustratif d'un boîtier de dérivation. Schéma réalisé d'après figure du site web de Besançon en 1997.
Figure n° 11 : p. 200
Schéma de la conjonction des causes de la genèse du réseau Lumière,

Figure n° 12 : p. 206
Carte de la Comunauté de Communes de Châlon Val de Bourgogne.

Figure n°13 : p. 211
Schéma synoptique des trois projets initiaux de la CCCVB

Figure n°14 : p. 212
Chronologie du projet de téléprocédures de la CCCVB

Figure n°15 : p. 214
Schéma de la conjonction des causes du projet de la CCCVB
Figure n°16 : p. 222
Carte Comunauté Urbaine du Grand Nancy.

Figure n°17 : p. 229
Chronologie du projet de RMT et de réseau de fibres noires de la CUGN

Figure n°18 : p. 278
Article 17 de la LOADDT

Figure n°19 : p. 282
Tableau comparatif de l'article 17 de la LOADDT du 25 juin 1999.

Figure n°20 : p. 299
Tableau récapitulatif des candidatures BLR par région

Figure n°21 : p. 300
Classement des régions par nombre de candidatures

Figure n°22 : p. 301
Niveau de sollicitation des candidatures régionale de BLR

Figure n°23 : p. 303
Tableau récapitulatif de l'attribution des licences BLR dans les régions ayant connu des désistements

Figure n°24 : p. 308
Carte du projet IMT du Grand Toulouse

Figure n°25 : p. 311
Carte du projet IRISE du SIPPEREC

Figure n°26 : p. 316
Calendrier d'élaboration des schémas de services collectifs

Figure n°27 : p. 321
Déclinaison thématique de la problématique locale en termes de réseaux de télécommunications

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ
ABRÉVIATIONS
SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE 9

PREMIERE PARTIE
Les télécommunications, un objet multiple dans un environnement complexe 18

CHAPITRE 1
Réseaux de télécommunications et territoire, un univers à définir 20
INTRODUCTION DU CHAPITRE 1 21
1. RÉSEAUX ET TÉLÉCOMMUNICATIONS : DES CONCEPTS AUX REPRÉSENTATIONS 21
1.1. Qu'est-ce qu'un réseau ? 21
1.1.1. Figure heuristique 21
1.1.2. Réalité urbaine 25
1.2. Les télécommunications, un objet multi-forme 27
1.2.1. La dimension sociétale 28
1.2.2. La dimension spatiale 30
1.2.3. La dimension économique 38
2. LES TÉLÉCOMMUNICATIONS : ENTRE POLITIQUES ET TERRITOIRES 41
2.1. Local, central, excellence, universel :
les quatre points cardinaux des réseaux de télécommunications 41
2.1.1. Le téléphone, du " local-excellence " au " central-universel " 42
2.1.2. Le câble, du " central-universel " au " local-excellence " 46
2.2. Les télécommunications : un service public à caractère national 50
2.2.1. Être objet de service public 50
2.2.2. Le mode de gestion traditionnel des services publics 51
2.2.3. Dépasser un système traditionnel en crise 55
CONCLUSION DU CHAPITRE 1 58

CHAPITRE 2
L'ouverture à la concurrence, ou le nouveau paysage des télécommunications 59
INTRODUCTION DU CHAPITRE 2 60
1. DES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES RADICALES 61
1.1. Le processus de libéralisation 61
1.1.1. Les prémices 61
1.1.2. Première étape avec la Loi de Réglementation de 1990 62
1.1.3. Deuxième étape majeure avec la Loi de Réglementation de 1996 64
1.2. Les nouvelles règles du jeu 66
1.2.1. Les changements de portée générale 66
1.2.2. Les changements affectant directement les collectivités locales 71
2. LA MULTIPLICATION DES ACTEURS 76
2.1. Le nouveau noyau dur du système 76
2.1.1. l'organisation de la concurrence 77
2.1.2. la riposte de l'opérateur historique 78
2.1.3. un nouvel acteur : le régulateur 79
2.2. Le "reste du monde" 81
2.2.1. le niveau national 81
2.2.2. Le niveau européen 82
2.2.3. Les satellites 83
CONCLUSION DU CHAPITRE 2 85

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 86

DEUXIÈME PARTIE
Deux modèles d'implication locale dans les télécommunications 87

CHAPITRE 3
La ville saisie par les télécommunications 89
INTRODUCTION DU CHAPITRE 3 90
1. UNE COUR EMPRESSÉE AU LOCAL, DÉRÉGULATION OBLIGE 91
1.1. De vifs enjeux 91
1.1.1. Les spécificités du marché 91
1.1.2. Les spécificités du service télécom 95
1.2. Un passage à l'acte 97
1.2.1. L'énoncé d'un projet d'avenir 97
1.2.2. Des opérations de séduction 105

2. UN ACCORD TRÈS CONTRAINT 108
2.1. Des obligations précises, des conséquences concrètes 109
2.1.1. Les collectivités comme gestionnaires de voirie 109
2.1.2. les devoirs des opérateurs 110
2.2. Le " choc culturel " d'une implication de fait 111
2.2.1. Une lecture difficile 111
2.2.2. L'inconfort des imprécisions 113
3. LILLE-METROPOLE :
L'EXEMPLE DE L'APPROPRIATION LOCALE D'UNE COMPETENCE NOUVELLE 116
3.1. Une pratique nouvelle à mettre en place 117
3.1.1. Le contenu 117
3.1.2. Les motifs 118
3.2. Une pratique maîtrisée mais délicate 121
3.2.1. Agir malgré tout 121
3.2.2. Des problèmes de fond 123
CONCLUSION DU CHAPITRE 3 126

CHAPITRE 4
Les télécommunications saisies par la ville 127
INTRODUCTION DU CHAPITRE 4 128
1. LES TÉLÉCOMS, UN OBJET DE NATURE PEU PROPICE A L'ACTION PUBLIQUE LOCALE128
1.1. Un objet a priori peu " saisissable " par les politiques locales 129
1.1.1. Les télécommunications, le contraire d'un " problème local " 129
1.1.2. Une prise de décision locale délicate 132
1.2. Un objet au plus fort de l'incertitude technique 134
1.2.1. 1990, les télécommunications en pleine mutation 135
1.2.2. Ce que l'on ignorait encore 141
2. UNE INDUBITABLE ET ÉTONNANTE IMPLICATION 144
2.1. Un constat contrasté 144
2.1.1. Différents types d'attitudes 144
2.1.2. Différents domaines d'actions 146
2.2. Une appropriation locale différenciée et raisonnée 148
2.2.1. Besançon, Chalon, Nancy : 3 exemples à l'appui 148
2.2.2. Des enjeux clefs 152
CONCLUSION DU CHAPITRE 4 155

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE 157

TOISIÈME PARTIE
La genèse d'initiatives publiques locales de télécommunications 159

CHAPITRE 5
Saisir l'émergence des initiatives publiques locales de télécommunications 161
INTRODUCTION DU CHAPITRE 5 163
1. LES CADRES THÉORIQUES DE L'ANALYSE DE LA GENÈSE DE L'ACTION PUBLIQUE 163
1.1. L'approche généalogique 163
1.1.1. Nature de ce courant d'analyse 163
1.1.2. La notion de " genèse " dans l'approche généalogique 164
1.1.3. Limites et écueils 166
1.2. L'approche sciences politiques 167
1.2.1. De l'approche classique des politiques publiques... 167
1.2.2. ... à la critique du modèle séquentiel et de la " décision " 168
1.2.3. Choix et précautions 170
2. RÉFÉRENTIEL, PROBLÉMATISATION ET MISE SUR AGENDA, LES NOTIONS CLEFS DE LA GENÈSE 172
2.1. La notion de référentiel 172
2.1.1. Une notion composite 173
2.1.2. Un rapport global/local/sectoriel ? 174
2.1.3. Référentiel et représentations 176
2.2. La problématisation et la mise sur agenda 177
2.2.1. La notion de problème 177
2.2.2. Problématiser : un processus en deux temps 178
2.2.3. La mise sur agenda 180
3. QUELLE GRILLE DE RECHERCHE POUR SAISIR L'ÉMERGENCE DES INITIATIVES PUBLIQUES LOCALES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS ? 182
3.1. Les enseignements théoriques qui guident la recherche 182
3.1.1. Les enseignements liés à l'approche généalogique 182
3.1.2. Les enseignements liés à la critique du modèle séquentiel et de la décision 182
3.2. Les modalités de recherche 184
3.2.1. Corpus d'hypothèses 184
3.2.2. Choix des terrains 185
CONCLUSION DU CHAPITRE 5 186

CHAPITRE 6
Besançon, Chalon, Nancy : de l'objet à l'action, l'histoire d'une alchimie 187
INTRODUCTION DU CHAPITRE 6 189
1. BESANÇON ET LE RÉSEAU " LUMIÈRE " 189
1.1. Présentation du terrain 189
1.1.1. Quelques faits sur la ville 189
1.1.2. Une identité affirmée 191
1.2. Chronologie et nature du projet 192
1.2.1. le lancement, de l'origine aux débuts de mise en œuvre 193
1.2.2. limites à l'imagination et controverses 196
1.3. Le processus de problématisation 197
1.3.1. une problématisation initiale d'ordre financière 197
1.3.2. une conjonction de causes 199
1.4. La mise sur agenda, l'initiateur, le décideur et l'extérieur 202
1.4.1. initiateur et décideur 202
1.4.2. lancement du " réseau périphérique " : un " appel d'air " extérieur 203
1.5. Conclusion 204
2. LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE CHALON-VAL-DE-BOURGOGNE ET LES TÉLÉPROCÉDURES 205
2.1. Présentation du terrain 205
2.1.1. Quelques faits sur la Communauté de communes 205
2.1.2. Caractéristiques locales 208
2.2. Chronologie et nature du projet 209
2.2.1. Les téléprocédures, un projet central en trois axes... 209
2.2.2. ... qui appelle des actions en cascades 211
2.3. Processus de problématisation 213
2.3.1. Une problématisation en terme d'entrée dans la " Société de l'information "213
2.3.2 Le rôle des " Inforoutes de l'Ardèche " 215
2.4. Une mise sur agenda entre importation et appropriation 217
2.4.1. La rencontre de différents " courants porteurs " 217
2.4.2. Sous le signe de " l'exceptionnel " et de " l'expérimental " 220
2.5. Conclusion 221
3. NANCY ET LE RÉSEAU MÉTROPOLITAIN DE FIBRES NOIRES 221
3.1. Présentation du terrain 221
3.1.1. Quelques faits sur la CUGN 221
3.1.2. Caractéristiques locales 224

3.2. Chronologie et nature du projet 226
3.2.1. La création d'un " réseau métropolitain de télécommunications " en partenariat avec les Universités 226
3.2.2. Le RTM2 : la deuxième phase du projet remise en cause 229
3.3. Processus de problématisation 231
3.3.1. Faire émerger la concurrence 231
3.3.2. Des compétences certaines 233
3.4. Une mise sur agenda entre conviction et militantisme 235
3.4.1. Une initiative pionnière mais pas isolée 236
3.4.2. En phase ou en amont du droit ? 237
3.5. Conclusion 239
CONCLUSION DU CHAPITRE 6 239

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE 241

QUATRIÈME PARTIE
Vers la structuration de l'intervention publique locale dans les télécoms 242

CHAPITRE 7
A cas particuliers, portée générale ?
ou les conditions de multiplication d'initiatives particulières 244
INTRODUCTION DU CHAPITRE 7 245
1. LES GRANDES CONSTANTES DE GENÈSE D'UNE ACTION PUBLIQUE LOCALE TELECOM 245
1.1. Les conditions d'émergence 245
1.1.1. Relativiser le rôle de l'élu local 245
1.1.2. Relativiser l'importance des expériences locales télécoms antérieures 248
1.2. Les conditions d'aboutissement 252
1.2.1. Porter le projet et lever les réticences 252
1.2.2. L'importance d'un cadre extra-local 257
2. ANALYSE DES CONDITIONS DE MULTIPLICATION DES INITIATIVES 261
2.1. Bilan des conditions d'accès à la connaissance 262
2.1.1. Approche des composantes de la connaissance 262
2.1.2. La relative faiblesse du maillon des structures intermédiaires 264
2.2. Bilan des évolutions technico-réglementaires récentes 276
2.2.1. A propos de la stabilisation du rôle des collectivités locales 276
2.2.2. A propos de la concurrence sur la boucle locale 283
CONCLUSION DU CHAPITRE 7 287

CHAPITRE 8
L'avenir du rôle des collectivités loales dans les télécoms **288**
INTRODUCTION DU CHAPITRE 8 289
1. PREMIER BILAN DE LA LIBÉRALISATION DES TÉLÉCOMS 290
1.1. Etat des disparités territoriales 290
1.1.1. Une dichotomie urbain/rural à nuancer 290
1.1.2. Une plus grande visibilité des stratégies territoriales des opérateurs 296
1.2. Émergence d'une deuxième génération de pratiques 305
1.2.1. L'exemple de deux collectivités 305
1.2.2. Un nouveau métier pour les opérateurs ; de nouvelles perspectives locales 311
2. ESQUISSE PROSPECTIVE DE L'AGENCEMENT DES INTERRELATIONS TELECOMS-TERRITOIRES 313
2.1. Des ambitions nationales contradictoires ? 313
2.1.1. Une tension permanente entre le principe d'égalité et la reconnaissance de disparités locales... 313
2.1.2. ... qui peut se résoudre par le recours aux initiatives locales 317
2.2. Entre marché, pouvoir central et pouvoirs locaux : une hypothèse de nouvelle distribution des rôles 319
2.2.1. Les télécommunications comme nouveau champ d'intervention locale 319
2.2.2. Les collectivités locales comme nouveaux acteurs des télécommunications 323
CONCLUSION DU CHAPITRE 8 325

CONCLUSION DE LA QUATRIÈME PARTIE 326

CONCLUSION GÉNÉRALE **328**

RÉFÉRENCES 333
Bibliographie 334
Entretiens 349

ANNEXES 351
TABLE DES FIGURES 444
TABLE DES MATIÈRES 447