

# Le Schéma Directeur d'Aménagement Numérique de la Cornouaille

- Synthèse -



JUN 2011

**L'accès aux services numériques est un facteur d'attractivité et de compétitivité du territoire. Un aménagement numérique concerté et équilibré constitue donc un enjeu majeur pour la Cornouaille.**

Soucieux de mener une politique cohérente en ce domaine, le Pays de Cornouaille s'est engagé dans l'élaboration d'un schéma directeur d'Aménagement Numérique (SDAN) à l'échelle de son territoire. Celui-ci analyse les perspectives d'une desserte Très Haut Débit des 350 000 habitants et 15 000 entreprises cornouaillaises à l'horizon de 2030. Il oriente par ailleurs les actions publiques envisageables.

L'élaboration de ce Schéma directeur est issue de 3 principes forts que le Pays de Cornouaille a tenu à respecter tout au long de la réflexion :

- Une très forte mobilisation des acteurs publics locaux. Les EPCI et le Syndicat d'énergie du Finistère (SDEF) ont été pleinement associés à la définition des scénarii, déclinés localement.
- Un partage permanent avec les partenaires publics du Pays, notamment : le Conseil général du Finistère, garant du Schéma Directeur Territorial d'Aménagement Numérique (L1425-2) et la Région Bretagne qui co-pilote le Schéma de Cohérence d'Aménagement Numérique (SCoRAN) avec la Préfecture de Région.
- Un échange régulier avec les opérateurs et acteurs privés nationaux et locaux.

Le SDAN de la Cornouaille constitue un document stratégique de référence :

- Le Conseil général du Finistère a intégré ce document, ainsi que ceux réalisés par les 3 autres pays finistériens, dans son schéma directeur départemental ;
- Le SCoRAN a pour ambition la desserte du territoire breton en très haut débit à horizon 2025 et le raccordement de 100% des abonnés en fibre optique d'ici 2030. La mise en œuvre de cette ambition s'appuiera sur les éléments stratégiques définis dans les schémas directeurs locaux, dont celui de la Cornouaille.

Le SDAN a par ailleurs vocation à alimenter les SCOT et P.L.U. qui doivent intégrer la problématique de l'aménagement numérique de manière transversale.

**❖ Un état des lieux contrasté de la couverture en services haut et très haut débit.**

Les services numériques sont essentiellement proposés sur la base du réseau cuivre de France Telecom établi dans les années 70 et initialement conçu pour la seule téléphonie. Ce réseau répond aux attentes actuelles des abonnés à la condition que ceux-ci résident à proximité immédiate du central téléphonique (NRA). Les débits décroissent en effet avec la distance. Cette contrainte constitue un facteur limitant de l'accessibilité au haut débit. L'analyse de la disponibilité des services laisse apparaître de fortes disparités.

La notion de haut débit recouvre différentes réalités. 2 seuils sont généralement retenus et donnent une bonne indication sur la couverture d'un territoire en services haut débit. Le 1er, fixé à 2 Mbps, constitue un seuil minimal pour accéder à de simples services comme la consultation de sa messagerie. Ce débit reste cependant insuffisant pour des services plus évolués, comme la télévision par exemple, ou plusieurs accès simultanés sur Internet. Les débits alors nécessaires sont alors de 8 Mbps, permettant en 2011 d'accéder confortablement à l'ensemble des services numériques. L'évolution des usages, de plus en plus gourmands en débit ainsi que la tendance observée d'utiliser plusieurs services en même temps, entraînent une demande croissante des débits. Le Très Haut Débit d'aujourd'hui n'est que le haut débit de demain. Les zones mal desservies en 8 Mbps seront les premières discriminées dans les toutes prochaines années, lorsque les abonnés ne pourront se satisfaire de la qualité de services proposée.

La Cornouaille recense près de 184 000 lignes téléphoniques. Parmi celles-ci 1% sont inéligibles aux services ADSL et 15% ne disposent pas d'offres de services 2 Mbps. Enfin seuls 3 foyers sur 10 ont accès à des débits supérieurs à 8 Mbps.

De très fortes disparités apparaissent à l'échelle communale ou infracommunale. A titre d'illustration, le cas de la CC de Douarnenez est intéressant. Si la CC du Pays de Douarnenez apparaît relativement bien couverte, avec 92% des lignes en moyenne ayant accès à 2 Mbps par l'ADSL, 1 foyer sur 10 de la commune de Poullan-sur-Mer est inéligible à l'ADSL et 6 sur 10 ne disposent pas de 2 Mbps.

En termes de concurrence, la situation cornouaillaise semble insuffisante. En effet seuls 60% des foyers et entreprises ont accès à une offre dégroupée, permettant l'accès aux services à des tarifs compétitifs. La moyenne nationale de cet accès aux offres dégroupées est de 75%. Ce taux cornouaillais est fortement influencé par Quimper Communauté puisque en dehors de cette agglomération moins d'1/3 des centraux téléphoniques sont équipés par au moins un opérateur alternatif à France Télécom.

Conscients de la fracture numérique entre les territoires disposant du haut débit et ceux situés trop loin des centraux téléphoniques, le Conseil Général du Finistère et Quimper Communauté se sont assurés de répondre à l'urgence en offrant un service homogène (2 Mbps) aux habitants grâce à la technologie Wimax. Cependant, le besoin reste fort à moyen terme pour accélérer la transition vers le très haut débit, le cas échéant grâce à une solution intermédiaire de montée en débits.

La disponibilité du Très Haut Débit sur la Cornouaille est très réduite. Le constat porte sur une double fracture numérique :

La 1ère est géographique. En effet, le réseau Hermineo propose des services sur fibre optique au tissu économique localisé sur le territoire de Quimper Communauté. En dehors de l'agglomération quimpéroise, l'offre dédiée de France Telecom, appelée CE2O, ne couvre que les communes de Douarnenez et de Pont l'Abbé. Cette carence géographique au sein de la Cornouaille est d'autant plus marquée que la quasi-totalité du Pays de Brest est éligible à cette offre CE2O.

La seconde fracture numérique est économique. Les conditions d'accès aux services CE2O ne réservent la fibre optique qu'aux grands comptes alors que la situation concurrentielle permise par le réseau Hermineo élargie cet accès aux acteurs économiques moins importants.

La couverture de la Cornouaille n'est que très partiellement satisfaisante et cette situation ne fera que s'aggraver. Déjà omniprésents dans notre quotidien, les services numériques seront sans cesse

plus nombreux et plus gourmands en débits. Ces usages nécessiteront à moyen terme du THD. Les réseaux téléphoniques existants n'offrent pas les capacités qui seront alors nécessaires. Seul un déploiement concerté de fibres optiques permettra l'accès de tous à ces services.

❖ **Les perspectives de déploiement du Très Haut Débit par les opérateurs privés sont difficiles à anticiper**

Les 3 principaux opérateurs, Orange, SFR et Free, se sont engagés dans une stratégie nationale de déploiement FTTH (fibre optique à l'abonné) sur fonds propres. Lors des auditions organisées en octobre 2010 dans le cadre de ce SDAN, seul France Télécom a annoncé son intention d'investir en FTTH sur la Cornouaille. Son ambition se limitait à la seule commune de Quimper. Depuis, les opérateurs ont répondu fin Janvier 2011 à un appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII) lancé par l'Etat. Le périmètre d'intervention a nettement évolué, en particulier pour France Télécom. L'opérateur historique a en effet annoncé officiellement son intention de déployer du FTTH sur l'ensemble de Quimper Communauté, ainsi que sur les communes de Concarneau et de Douarnenez. Cet intérêt ne porte que sur les quartiers d'habitat et non pas sur les zones d'activités. SFR quant à lui s'est déclaré intéressé par un déploiement sur la ville de Quimper et Free ne coinvestira que sur des plaques fibre optique déployées par les autres opérateurs.

Ces annonces restent toutefois à relativiser. En effet, aucun engagement sur l'échéancier, le niveau de couverture, ou les modalités de raccordement n'ont été précisés. France télécom ne commencerait pas à déployer de la fibre optique avant 2015, peut-être en 2014 sur Quimper.

Par ailleurs, selon les modélisations de TACTIS seules les deux-tiers des prises de la ville de Quimper présenteraient une réelle rentabilité pour un opérateur privé. Les collectivités concernées par cet AMII devront ainsi être très vigilantes quant aux échéanciers de déploiement et aux engagements financiers de ces projets. La perspective d'attendre 2015, 2020 ou 2025 pour constater l'absence de déploiement n'est pas une alternative acceptable pour le Pays de Cornouaille. Elle ne peut constituer une raison suffisante pour renoncer à une stratégie d'aménagement numérique cohérente sur l'ensemble du territoire. Aussi, tant que les opérateurs n'ont pas apporté de garanties sur leurs investissements, il ne semble pas envisageable d'exclure, Quimper Communauté, Douarnenez et Concarneau du périmètre d'une éventuelle intervention publique.

Les modes d'intervention sur ces communes seront cependant différentes du reste du territoire. En effet, l'Etat prévoit de prioriser ses financements sur les projets publics ciblant uniquement des zones non concernées par les intentions d'investissement privés. Il est donc nécessaire, pour un projet qui inclurait Quimper Communauté, Douarnenez et Concarneau, d'imaginer des solutions différenciées pour ne pas courir le risque de l'inéligibilité global du projet aux financements de l'Etat.

❖ **Une ambition partagée sur le territoire du Pays de Cornouaille**

La logique des investissements privés sur le territoire de la Cornouaille revient à constituer à moyen terme une nouvelle fracture numérique. Les opérateurs conviennent que sans cofinancement public, ils ne déploieront pas de fibre optique sur le reste de la Cornouaille, hormis Quimper Communauté, Douarnenez et Concarneau, ce qui représenterait au mieux 40% des foyers cornouaillais.

En l'absence de garanties des opérateurs, la desserte FTTH des communes faisant l'objet d'une déclaration d'intérêt d'investissement, l'AMII, est prise en compte dans le scénario d'action publique. En effet :

- Aucun opérateur n'a pris l'engagement de commencer à déployer son réseau avant 2015
- Aucun opérateur ne s'engage à couvrir intégralement ces zones avant 2020
- Conformément aux règles européennes, les collectivités sont légitimes à agir en l'absence de plan de couverture du territoire par des opérateurs privés avant 3 ans<sup>1</sup>.

La concertation des EPCI du Pays de Cornouaille, les éléments de diagnostic et de coûts de déploiement sur le territoire ont abouti à une ambition partagée et articulée autour de trois grands principes fondateurs :

- 1- La mise en place d'un réseau fibre optique de collecte structurant sur le territoire du Pays de Cornouaille en complément des réseaux existants mobilisables (PPP29, Herminéo). Ce réseau :
  - apporte le dégroupage sur les principaux répartiteurs, en particulier ceux desservant les principales ZAE. L'enjeu est de développer des offres concurrentielles ;
  - dessert en très haut débit (fibre optique) les principales zones d'activités selon les principes précisés dans le cadre du label ZA THD ;
  - assure un point de desserte optique dans chaque commune ;
  - raccorde en très haut débit les principaux sites publics (hôpitaux, mairies, écoles, administrations, Pépinières, SDIS, Bibliothèques/Médiathèques...) et les grandes entreprises hors ZAE.
- 2- La desserte en FTTH des principaux bourgs de la Cornouaille
  - ⇒ Le déploiement dans un premier temps sur les centres bourgs des EPCI assure une rationalisation des coûts de déploiement ainsi qu'une desserte *a priori* homogène du territoire cornouillais. L'ambition étant à terme la desserte intégrale du territoire en Très Haut Débit.
- 3- La montée en débit équitable sur les territoires non concernés à moyen terme par le FTTH.
  - ⇒ Cela permettra d'assurer rapidement du haut débit de l'ordre de 8 Mbps minimum sur toute la Cornouaille.

Ces grands principes ont guidé la formulation de 2 scénarii :

- **Le 1er scénario** prévoit la desserte FTTH des centre-bourgs d'ici 2020, soit 70% de la population cornouillaise. Les autres foyers bénéficieront d'une montée en débit d'ici 2015, leur permettant ainsi de bénéficier de services ADSL amélioré quasi-généralisée (8 Mbps). Ce scénario se caractérise par un coût d'investissement global de 140 M€ :
  - 32,4 M€ pour le réseau de collecte structurant déployé en 5 ans
  - 86 M€ de desserte FTTH des centres bourgs du territoire qui seraient équipés en 10 ans
  - 23 M€ pour la montée en débit du reste du territoire en 5 ans.

<sup>1</sup> Directive communautaire pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit – JO UE 30 sept. 2009

Après prise en compte des recettes, charges d'exploitation et financement du raccordement des abonnés, le coût public global est estimé 120 M€ sur 10 ans.

- **Un deuxième scénario** prolonge le précédent, en assurant aux foyers concernés par la montée en débit les 5 premières années une desserte en fibre optique entre 2020 et 2030. A terme l'ensemble des foyers et entreprises seraient ainsi desservis en fibre optique.

Le coût d'investissement total de ce scénario visant d'ici 2030 la desserte en fibre optique de 100% des habitants et entreprises cornouillaise est estimé à 310 M€.

- o 32,4 M€ pour le réseau de collecte structurant déployé en 5 ans
- o de 86 M€ de desserte FTTH des centres bourgs du territoire qui seraient équipés en 10 ans
- o 23 M€ pour la montée en débit du reste du territoire en 5 ans.
- o 169 M€ entre 2020 et 2030 pour la desserte en FTTH des hameaux et habitats isolés.

Après prise en compte des recettes, charges d'exploitation et financement des raccordements, le coût public global est estimé à 283 M€ sur 20 ans.

#### ❖ Plusieurs sources de financement à mobiliser

La particularité du SDAN cornouillais d'approfondir 2 scénarii correspondant à 2 niveaux d'ambitions différentes est justifiée par l'absence de visibilité des cofinancements publics mobilisables. Une part significative des financements du Très Haut Débit reposera en effet sur les EPCI. Différents acteurs peuvent financer ce type de projets :

- L'Etat prévoit actuellement un cofinancement compris entre 33% et 45% des projets très haut débit des collectivités.
- L'Europe balise aujourd'hui ses financements sur les réseaux haut débit, en particulier ceux couvrant les zones blanches DSL. A partir de 2014, la commission souhaite mettre en place une politique ambitieuse de cofinancements ; elle pourrait couvrir de l'ordre de 20% du coût public des projets. Dans l'attente, le processus de révision du FEDER a ciblé 22,5 M€ sur la question du très haut débit.
- La Région Bretagne ne souhaite plus agir comme co-financier des projets de desserte THD des départements / EPCI, mais comme partie-prenante à la maîtrise d'ouvrage. Elle a décidé de mobiliser 50 M€ supplémentaires, de 2011 à 2013, sur des projets d'investissements.
- Le solde des financements devra être apporté par les EPCI. Seule une part significative de financements locaux sera susceptible d'assurer la dynamique nécessaire au lancement d'un tel projet.

L'habitat isolé et les hameaux représentent 60% du coût public global pour 30% des prises fibre optique. Leur desserte constituera un défi financier pour le Pays de Cornouaille. Des modalités de déploiements innovantes pourraient permettre de faciliter à terme la desserte optique de ces logements. Ces déploiements pourraient être conditionnés à l'obtention de cofinancements significatifs par les partenaires publics et la levée des incertitudes résiduels sur le modèle économique des réseaux FTTH.

Ce point soulève la question de la solidarité territoriale. Les simulations de déploiement de la fibre optique ont mis en exergue le lien entre le coût de déploiement de la fibre optique, sa rentabilité et la densité de l'habitat. Sans péréquation, une part importante du territoire cornouillais ne sera pas accessible aux services THD. Cette solidarité constitue un principe structurant du schéma directeur d'aménagement numérique de Cornouaille. A cette fin, la mise en place d'une stratégie de péréquation basée sur une participation publique par habitant permettrait d'atteindre 2 objectifs :

1. Atteinte d'une ambition commune de manière homogène sans pénaliser les EPCI les plus mal dotés.
2. Permettre sur certains territoires de moduler l'intensité de l'action en cas d'implication financière plus ou moins forte.

#### ❖ **Les modalités de mise en œuvre du SDAN**

##### Le choix d'une échelle géographique

Le choix d'une échelle géographique est un des premiers éléments à arbitrer en vue de lancer un projet de réseau très haut débit. Chaque échelle géographique présente des avantages et inconvénients :

- Niveau EPCI : il existe une véritable maîtrise locale du projet, en adéquation avec les besoins du territoire ; une forte coordination possible entre les travaux d'aménagements et ceux de nouveaux réseaux ; en revanche, cette taille permet peu de mutualisation d'expertise et de péréquation et risque d'être critique pour la commercialisation des services ;

- Niveau départemental : la maîtrise locale du projet est moindre mais les besoins des territoires sont pris en compte ; il y a une forte mutualisation et péréquation ; c'est le niveau auquel sont réalisés plusieurs projets Très Haut Débit en ce moment et à travers desquels les syndicats d'énergie sont le plus facilement intégrés ;

- Niveau régional : la péréquation et la mutualisation se font à plus large échelle; en revanche, la prise en compte des besoins locaux est moins aisée sur le plan opérationnel. A ce jour aucun projet THD opérationnel n'a été réalisé à cette échelle.

##### Le choix d'une structure de portage

Dès 2009, le Pays de Cornouaille a étudié 3 scénarii opérationnels de mise en œuvre du projet à l'échelle de son territoire.

- le portage des actions de déploiement des boucles locales FTTH par les EPCI et leur exploitation par une société publique locale détenue par ces mêmes EPCI ;
- l'adhésion des EPCI de Cornouaille au SDEF, dont les compétences seraient étendues aux communications électroniques ;
- la création d'un syndicat mixte *ex nihilo*.

La solution la plus adaptée serait la SPL à l'échelle cornouillaie, départementale ou régionale. Chaque collectivité prend des parts au moment voulu et conclut un contrat d'affermage avec elle. La contrepartie de la souplesse est qu'il sera difficile d'unifier juridiquement l'exploitation vu le nombre de collectivités actionnaires : chaque collectivité aura son contrat avec la SPL.

Le Syndicat Mixte serait un peu moins souple (difficulté de modifier le contrat avec l'opérateur à chaque nouvelle adhésion, question du retrait) mais paraît cependant plus pratique pour unifier la gestion, surtout s'il regroupe un grand nombre de collectivités dès le départ.

Confier la réalisation du projet THD au SDEF se heurte à plusieurs obstacles. Cela implique qu'il exerce sur le territoire cornouaillais la compétence communications électroniques de l'article L. 1425-1 du CGCT, qu'il recevrait par transfert des EPCI qui en disposent. Il ne peut cependant en l'état de ses statuts, et du fait que certaines communes adhèrent directement au SDEF, exercer facilement cette compétence. Ainsi, même en tant qu'entité de coopération déjà en place et disposant de services techniques rompues au déploiement de réseaux, il paraît à ce jour difficile de tabler sur la faisabilité, à moyen terme, du portage des missions d'aménagement numérique des EPCI par celui-ci.

**Les réflexions sur un projet d'aménagement numérique unifié à l'échelle de la région, lancées courant 2010 aboutiront à la fin 2011. Dans cette perspective, le SDAN n'approfondit pas les scénarii opérationnels de mise en œuvre d'un projet cornouaillais.**

Dans le cadre du SCoRAN, la cohérence de l'action publique pour un projet breton sera assurée par un « *outil de gouvernance unique auquel chacun devra adhérer pour voir le territoire qu'il représente bénéficier du projet commun* ». La Cornouaille s'inscrit dans la démarche commune en cours de définition, en s'assurant de :

- La prise en compte des actions préalablement engagées. En effet le schéma régional doit être en cohérence avec les investissements déjà réalisés par Quimper Communauté et le Département du Finistère, au besoin en reprenant les biens et contrats existants.
- La prise en compte des ambitions partagées par le territoire issu d'un long travail de concertation entre tous les acteurs locaux du territoire (EPCI, Département, SDEF,...).
- La mise en œuvre d'un projet solidaire entre territoires ruraux et urbains. Cela concerne aussi bien les communes les plus défavorisées par leur desserte numérique que celles faisant l'objet d'une déclaration d'intention de couverture FTTH par les opérateurs privés.