



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

COMMISSARIAT GENERAL A L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LA CHARGÉE DE MISSION  
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS, Géraldine DUCOS

Paris, le 15 janvier 2016

Avis 2016-n° 40

<b><u>AVIS DU CGI</u></b>	
<b>Projet Très Haut Débit Alsace</b>	
Etablissement demandeur	Mission Très Haut Débit
Autres ministères concernés	Ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique
Date de réception du dossier	22 octobre 2015
Date du rapport de contre-expertise	15 janvier 2016
<b><u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u></b>	
<b>INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES PRESENTES DANS LE DOSSIER DE LA MISSION THD</b>	
<b>Montant des investissements</b> <i>dont financement public au sens du décret d'application de l'article 17</i>	<b>619 M€ HT<sup>1</sup></b> 177 M€
Principaux bénéficiaires	<b>Bénéfices directs :</b> Gains pour les utilisateurs de la fibre Aménagement du territoire par la couverture intégrale du territoire en THD <b>Bénéfices indirects/induits :</b> Externalités de réseau
<b>VAN (valeur actuelle nette)</b>	Non disponible
<b>Dimensionnement</b>	400 000 prises + 150 000 prises en tranche conditionnelle
<b>Financement envisagé<sup>2</sup></b>	
Europe	10 M€
Etat (Plan France THD/Investissements d'Avenir)	177 M€
Conseil Régional	38 M€
Collectivités locales	182 M€
Privé	194 M€
<b>Eléments de calendrier</b>	Phase unique de déploiement de 2016 à 2022
<b>Projet déclaré à l'inventaire</b>	oui

P.J. :

- rapport de contre-expertise du 15 janvier 2016

<sup>1</sup> Chiffrage, hors tranche conditionnelle, pre- phase 2 de sélection de l'opérateur de réseau par appel d'offre.

<sup>2</sup> Plan de financement non encore définitif au moment de la contre-expertise.

## **1. Présentation du projet**

### **Contexte**

Le plan France Très Haut Débit, annoncé par le Président de la République en 2013, vise à s'assurer que les usages numériques utiles aux citoyens, aux entreprises et à l'action publique soient accessibles sur l'ensemble du territoire d'ici 2022, en s'attachant à apporter des solutions rapides aux entreprises.

Mais à la différence des réseaux déployés par les opérateurs privés dans les zones denses, réalisés en parallèle et en concurrence, le plan prévoit d'aider au déploiement dans les zones d'initiative publique un réseau de fibre optique mutualisé, opéré ensuite par les différents fournisseurs d'accès à Internet.

Le choix a été fait de déployer ces réseaux de fibres optiques jusqu'à l'abonné (technique dite FttH, Fiber to the Home), permettant à l'abonné de bénéficier de débits importants (minimum 30 mégabits par seconde) donnant accès à tous les usages numériques.

Dans un souci de rationalisation et de rapidité, le plan s'appuie également sur la modernisation des réseaux existants, et la mobilisation de technologies hertziennes terrestres pour les locaux les plus isolés.

Sur les 3 milliards d'euros apportés par l'Etat, 900 millions d'euros sont issus du Fonds pour la société numérique (FSN) du Programme des Investissements d'Avenir géré par le Commissariat général à l'investissement (CGI).

### **Le projet porté par le Conseil régional d'Alsace**

Le financement de l'Etat apporté au projet de déploiement du Très Haut Débit de la région Alsace dépassant le seuil de 100 M€, le CGI a organisé la contre-expertise de son évaluation socioéconomique.

Le projet examiné est le projet révisé déposé le 22 décembre 2014 réalisé par délégation de service public concessive conduite par le conseil régional, en accord avec les deux conseils départementaux.

Le projet prévoit un déploiement de près de 400 000 prises avec une tranche conditionnelle de 150 000 prises pour les communes disposant de réseaux câblés.

Ce projet porte sur une phase unique de déploiement 2016-2022, et vise à couvrir en très haut débit l'ensemble du territoire alsacien, hors zones très denses et zones conventionnées, couvertes par les opérateurs privés, et hors zones câblées (le territoire de l'Alsace présente en effet la particularité d'avoir de nombreux réseaux câblés communaux, exploités majoritairement par Numéricable).

Le taux de pénétration (ou de raccordement) attendu à 10 ans est de 63 %, soit 250 000 prises raccordées.

Le coût total du projet est estimé à 619 M€, hors tranche conditionnelle. Le plan de financement prévoit un financement public à hauteur de 406 M€, dont 177 M€ pour l'Etat.

A la différence de la situation classique et souhaitable dans laquelle la contre-expertise est conduite préalablement à la décision d'investissement, le dossier a été remis au CGI postérieurement à l'accord de principe à la subvention par le Comité d'engagement des subventions et avances remboursables (CESAR). La contre-expertise a cependant été conduite préalablement à la phase 2 de négociation avec l'opérateur de ces réseaux, lui-même sélectionné à l'issue d'un appel d'offre.

## **Dossier d'évaluation socio-économique transmis**

**Périmètre du projet :** le projet porte sur le périmètre de la région Alsace avant la fusion avec Champagne-Ardenne et Lorraine.

### **Options et variantes examinées :**

Le projet initial déposé par le Conseil régional d'Alsace en 2013 proposait une variante au projet actuel :

- Au niveau de la gouvernance : le projet de 2013 était réalisé dans le cadre de marchés publics de travaux, suivis d'une délégation de service public d'affermage portant exploitation et commercialisation du réseau (au lieu d'une délégation de service public concessive conduite par le seul conseil régional dans le projet actuel)
- Au niveau du déploiement THD : le projet de 2013 prévoyait 250 000 prises (au lieu de 400 000 prises aujourd'hui, et une tranche conditionnelle de 105 000 prises)

**Dimensionnement proposé et calendrier :** Eléments présentés dans le dossier.

### **Indicateurs socio-économiques :**

- Le dossier comprend des éléments relativement complets sur les coûts du projet (investissements, maintenance, exploitation pendant 30 ans),
- Les bénéfices du projet sont présentés de manière qualitative seulement.

**Indicateurs de performance :** Les objectifs du projet sont conformes aux objectifs du plan France Très Haut débit.

**Cartographie des risques :** Eléments présents dans le dossier

**Mode de réalisation :** Délégation de service public concessive

**Rappel des guides méthodologiques de référence :** Aucun

Le rapport de contre-expertise tente de pallier ce manque en proposant une méthode d'évaluation socio-économique des projets THD.

## 2. Contre-expertise réalisée

### Procédure

Le CGI a préalablement vérifié les *curriculum vitae* et déclarations d'intérêt des 2 experts sollicités en accord avec la Mission Très Haut Débit. L'équipe d'experts, validée par le CGI, était constituée de M. Lionel JANIN (économiste) et de M. Henri SERRES (experts dans le domaine du numérique).

Le CGI a transmis aux experts le 22 octobre 2015 le dossier constitué par la Mission Très Haut Débit. Une réunion de lancement (22 octobre) a permis au CGI de préciser la nature et les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier. Les représentants de la Mission Très Haut Débit ont également pu présenter le projet aux experts.

Les experts ont ensuite procédé à plusieurs auditions : MM. Alexis Argoud, Ghislain Heude, Pierre-François Griffiths et Ariel Turpin de la Mission Très Haut Débit le 9 novembre 2015, Mme Cécile Dubarry de la Direction générale des entreprises par conférence téléphonique le 7 décembre 2015, M. Romain Bonenfant et Mme Faustine Antoine de l'ARCEP le 7 décembre 2015, M. Louis-Philippe Carrier et Mme Dorothee Teichmann de BEI par conférence téléphonique le 14 décembre 2015, MM. Alexis Argoud, Ghislain Heude, Pierre-François Griffiths, Ariel Turpin et Mme Barbara Cuffini-Vallero de la Mission Très Haut Débit le 14 décembre 2015.

Un déjeuner de travail a été organisé avec Monsieur Laurent Rojey, Directeur du programme « Économie Numérique » au CGI le 7 décembre 2015.

Quatre réunions de travail entre experts ont été organisées les 23 et 30 novembre 2015 puis les 5 et 11 janvier 2016. Enfin deux conférences téléphoniques entre experts ont eu lieu le 17 décembre 2015 et le 8 janvier 2016.

Des documents complémentaires sont parvenus au CGI les 29 et 30 octobre 2015, les 12 et 23 novembre 2015 ainsi que les 2, 8, 9, 14 décembre 2015 et le 8 janvier 2016 et ont été immédiatement mis à disposition des experts.

Enfin, les conclusions du rapport de contre-expertise ont été présentées par les experts au Commissaire général à l'investissement, Louis Schweitzer, et au Directeur du programme « Économie Numérique » du CGI, Laurent Rojey, le 11 janvier 2016.

Le rapport de contre-expertise a été remis au CGI dans sa version définitive le 15 janvier 2016.

### Synthèse du rapport

#### **« L'évaluation socio-économique réalisée :**

*Le projet présenté ne comportait pas d'évaluation socio-économique à proprement parler. Dès lors ce rapport s'est attaché à proposer un cadre pour l'évaluation socio-économique de projets THD [...].*

*Fondée sur les modèles utilisés au niveau communautaire, l'évaluation socio-économique confirme la valeur ajoutée de l'investissement public consenti pour le [territoire Alsacien], autant pour les particuliers que pour les entreprises et les services publics.*

*Le bénéfice direct pour les utilisateurs (particuliers et entreprises) n'apparaît pas suffisant pour justifier un investissement privé. En revanche, la prise en compte des effets indirects sur l'activité économique conduit bien à une valorisation positive du projet.*

*Comme dans tout projet qui contribue au développement des activités numériques, un sujet de préoccupation ressort néanmoins : si le retour des investissements dans la fibre et le génie civil est effectif pour le pays et les territoires, les équipements électroniques et les contenus sont souvent plus profitables à l'économie non européenne.*

*Recommandations pour l'évaluation socio-économique des projets THD :*

- Approfondir l'évaluation des gains indirects sur l'activité économique en veillant à ce qu'ils soient nets des effets de concurrence entre agents alsaciens, nationaux et internationaux.
- Retenir un scénario prenant en compte l'augmentation attendue de la population.
- Envisager différents scénarios de croissance du PIB.
- Prendre en compte des études plus précises sur les économies de coût ou les améliorations de qualité de la production des services publics permises par le haut débit, si elles s'avèrent disponibles. Elles pourront utilement se substituer à l'analyse menée ici.
- Préciser l'option de référence concernant l'extinction éventuelle du réseau cuivre.

### **La contre-expertise du dossier présenté par le Conseil régional d'Alsace :**

La contre-expertise est arrivée très tardivement par rapport aux projets. Toutefois, les mécanismes d'évaluation et de contrôle mis en place par les Préfets, la mission Très Haut Débit –elle-même accompagnée par un comité d'experts-, la direction générale des entreprises et le commissariat général à l'investissement démontrent une précision d'analyse convaincante. En outre, les projets d'origine ont été notablement amendés par rapport à leur version initiale pour tenir compte des remarques faites lors d'une première instruction.

Ensuite, la procédure de l'appel d'offre pour le choix de l'opérateur des réseaux d'initiative publique maintient la pression concurrentielle, comme l'a montré postérieurement à la contre-expertise le cas de l'Alsace.

Enfin, les règles de décaissement des subventions publiques garantissent le plafonnement des dépenses de l'Etat.

Recommandations d'ordre général :

- Communiquer le modèle socio-économique de la contre-expertise à la mission THD. Il pourra être affiné et enrichi au travers de discussions avec des experts du calcul socio-économique et les parties prenantes du déploiement THD. Ce modèle sera alors susceptible d'être utilisé pour les autres projets pour lesquels le seuil de 100 M€ d'investissement de l'Etat n'est pas franchi.
- Développer et généraliser un modèle conceptuel de données mutualisé décrivant les réseaux FTTH, et définir les outils nécessaires à la création, à l'intégration et au contrôle de ces données, en s'appuyant sur l'initiative Gr@ceTHD portée par l'association des villes câblées (Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel- AVICCA) et impliquant de nombreuses collectivités.

[Concernant le projet Alsace], certains points ont été identifiés par les services instructeurs comme devant faire l'objet d'une attention particulière, sans que ces conditions constituent un obstacle à la conduite de la phase 2 des projets :

- Assurer la bonne articulation, bien sûr avec les réseaux d'initiative privée, mais aussi avec les réseaux existants, notamment câblés, et a fortiori quand il s'agit de réseaux opérés par Numericable, dans l'attente de précisions sur sa stratégie après sa fusion avec SFR.
- Concrétiser la matérialisation du financement des intercommunalités, même si elles ont fait part de leur soutien aux instances départementales et régionales. »

## **Avis de la Directrice du programme au CGI**

Le dossier d'évaluation socio-économique du projet THD Alsace a été transmis au CGI par la Mission Très Haut Débit le 22 octobre 2015. Cette mission a par la suite apporté des pièces complémentaires à ce dossier avec beaucoup de réactivité et de pertinence au fur et à mesure des interrogations des experts.

Sans pouvoir le considérer comme un dossier d'évaluation socio-économique complet, le dossier fourni répond en bonne partie au cahier des charges d'un dossier d'évaluation socio-économique. Ce sont en effet les travaux des experts qui ont pallié les manques du dossier en proposant une évaluation socio-économique du projet à partir des données transmises par la Mission Très Haut Débit.

Dans la mesure où le dossier a été transmis trop tardivement à la contre-expertise (après l'accord de principe à la subvention par le Comité d'engagement des subventions et avances remboursables - CESAR), la Directrice de l'Evaluation des investissements publics a demandé aux experts, d'une part, de vérifier les mécanismes d'évaluation et de contrôle du projet mis en place, et d'autre part, de proposer à la Mission THD une méthode d'évaluation socio-économique des projets THD.

Les experts ont rendu leurs conclusions en 12 semaines. Ils considèrent avoir rendu un avis éclairé et impartial sur la base de l'information qui leur a été fournie. Pour sa part, la Directrice de l'Evaluation des investissements publics considère qu'au vu de la qualité des experts et de leur implication dans la contre-expertise du dossier, le rapport remis constitue une base valable pour éclairer les futures décisions.

Le choix technique de recours à la fibre optique a été à nouveau validé pour ses capacités de débit très élevées, et ses faibles coûts opérationnels.

**Les principales conclusions de l'évaluation socio-économique** réalisée par la contre-expertise sont les suivantes :

- au-delà des bénéfices directs du projet pour les futurs utilisateurs du THD et pour l'aménagement du territoire d'Alsace, **des bénéfices indirects élevés sont attendus pour les activités économiques et les services publics ;**
- comme dans tout projet qui contribue au développement du numérique, il subsiste des **risques de fuite de valeur ajoutée à l'extérieur du territoire alsacien**. L'opportunité du projet au niveau national n'est cependant *a priori* pas remise en cause.

Au final, en ligne avec les services instructeurs et le rapport de contre-expertise, **l'avis de la Directrice de l'Evaluation des investissements publics est favorable au projet THD Alsace**. La Mission THD est par ailleurs encouragée à :

- Assurer la bonne articulation, tant avec les réseaux d'initiative publique existants qu'avec les réseaux d'initiative privée, en particulier avec les réseaux câblés, et a fortiori quand il s'agit de réseaux opérés par Numericable, dans l'attente de précisions sur sa stratégie après sa fusion avec SFR.
- Concrétiser la matérialisation du financement des intercommunalités, même si elles ont fait part de leur soutien aux instances départementales et régionales.

Enfin, il est recommandé à la Mission THD et aux administrations concernées de s'approprier la démarche d'évaluation socio-économique proposée par les experts, de consolider la méthode et de la mettre en œuvre, en particulier dans le cadre de l'évaluation ex-post du Programme d'investissement d'avenir. Cet exercice pourrait en outre s'appuyer sur une base de données des réseaux Très Haut Débit mutualisée en s'inspirant de l'initiative prise par l'AVICCA.

  
Sylviane GASTALDO