

COLLECTIVITES TERRITORIALES et HAUT DEBIT

ROYAUME-UNI

**Synthèse
Haut débit et intervention publique**

*Etude réalisée par le Cabinet Analysys
pour le compte de l'Autorité de régulation des télécommunications
et la Caisse des Dépôts et Consignations*



AVERTISSEMENT

L'Autorité de régulation des télécommunications et la Caisse des Dépôts et Consignations ont confié au cabinet Analysys une étude sur le Haut débit et l'intervention publique au Royaume-Uni.

Dans un souci de transparence et d'information, il a été décidé de rendre publique cette étude.

Les conclusions de cette étude sont de la seule responsabilité du cabinet et n'engagent ni l'ART ni la CDC.

Synthèse

L'intervention publique dans le marché du haut débit au Royaume-Uni

Le marché du haut débit

Le marché du haut débit britannique est très dynamique, présentant un taux de pénétration de 7,2 % de la population en juin 2004, et un taux de croissance de 17 % par trimestre.

La couverture de la population atteint presque 90 % à la même date, alors qu'elle s'établissait à seulement 63 % fin 2002.

La position gouvernementale

Le gouvernement britannique, à travers le Département du Commerce et de l'Industrie, affirme comme position de principe que le développement du marché des télécoms, y compris la stimulation du déploiement d'infrastructures, doit être laissé aux acteurs du marché. Les interventions publiques doivent ainsi être ponctuelles et se focaliser seulement sur les défaillances du marché (la défaillance du marché a été définie de manière très précise comme une région où les acteurs du marché n'ont pas développé de service, et non pas comme une région non concurrentielle). L'intervention au Royaume-Uni s'est aussi développée au travers de programmes d'agrégation de la demande en haut débit du secteur public, par l'intermédiaire de plusieurs départements gouvernementaux comme le Département pour l'Education et les qualifications (DfES) et le Département de la Santé.

Les structures gouvernementales impliquées

Le gouvernement central a défini objectif pour le marché du haut débit en 2001 : que le Royaume-Uni ait en 2005 le marché haut débit le plus compétitif et le plus étendu parmi les pays du G7. Le gouvernement central a fait confiance aux forces du marché pour délivrer des services haut débit dans les zones urbaines, riches, et a concentré son effort sur les zones de défaillance du marché, ainsi que sur les projets de stimulation de la demande en services haut débit. Le gouvernement a choisi de suivre cette approche sur une base régionale, agissant à travers les Agences de Développement Régional (RDA) en Angleterre, et des administrations dédiés à cette fonction en Irlande du Nord, Ecosse et au Pays de Galles. Au même moment il a été perçu comme important que le gouvernement central participe à la promotion des bénéfiques du haut débit au sein des RDA et autres administrations (qui sont les organismes en charge d'investir dans le haut débit s'ils considèrent que cela permettrait le développement économique de leur région). L'investissement sur le haut débit de ces organisations ne s'est pas uniquement focalisé sur les infrastructures mais aussi sur différents projets visant à stimuler la demande et le développement du contenu et des applications s'appuyant sur le haut débit. N'importe quelle activité réalisée par les RDA et les autres administrations dédiées avait pour but d'avoir un effet déclencheur sur le marché et de stimuler l'investissement par le secteur privé. A ce titre, le gouvernement central a mis à disposition uniquement 45 millions

d'euros de fonds d'investissement pour les RDA et les autres administrations. Il n'y avait, néanmoins, aucune directive sur la manière d'utiliser ces fonds, et, compte tenu de cet investissement limité, le gouvernement n'avait pas pour objectif un impact national direct sur le développement du haut débit. Des fonds d'un montant supérieur à 300 millions d'euros venant d'autres sources comme l'Union Européenne ou des budgets internes des RDA et des autres administrations dédiées, ont aussi été investis dans des projets haut débit.

L'agrégation de la demande du secteur public en haut débit a généralement été gérée par différentes administrations gouvernementales mais la coordination avec les RDA, les administrations dédiées et les agences locales qui bénéficiaient de fonds a été difficile. Des Comités Régionaux d'Agrégation (Regional Aggregation Boards ou RAB) ont été créés pour encourager les collectivités locales et les institutions ou organisations telles que des écoles à regrouper leur demande en services haut débit et acheter des services ensemble afin de bénéficier de prix plus attractifs, mais aussi pour stimuler les investissements des opérateurs privés. Cependant, la coordination de ces projets a été difficile à mettre en place et les offres commerciales ont souvent été très rigides.

En général, les agences gouvernementales impliquées dans les projets haut débit au Royaume-Uni ont été les RDA et les agences de développement économique des autres administrations. Quelques autorités locales se sont également impliquées sur des projets locaux, bien que dans la plupart des cas elles aient travaillé en partenariat avec les RDA.

La position des acteurs privés

Concernant la fracture numérique, BT est devenu dernièrement plus proactif et l'entreprise s'est engagée publiquement à fournir des services haut débit sur l'ensemble du territoire national. BT a annoncé qu'elle va équiper la quasi totalité de ses centraux téléphoniques en technologie DSL avant le printemps 2005. Elle a notamment travaillé avec le gouvernement afin d'atteindre cet objectif.

Suite à cette initiative, seuls 590 centraux (sur un total d'environ 5600 centraux téléphonique au RU) ne seront pas équipés en technologie DSL. BT a demandé le support du gouvernement pour la mise à niveau de ces centraux restant, argumentant sur le fait que ces centraux ne sont pas commercialement viables.

Dans certains cas, le secteur privé a été critique vis-à-vis de l'intervention publique, comme dans le cas de la plainte formelle de THUS envoyée à la Commission européenne concernant le projet Atlas. D'autres opérateurs privés comme ntl et THUS ont en revanche travaillé en coopération avec le gouvernement sur d'autres projets.

Les structures de financement

Dans certains projets étudiés, l'accès aux fonds FEDER a été possible par l'intermédiaire de plans de développement du gouvernement central, avec l'accord de la Commission européenne, pour des durées allant de six à dix ans. Ces fonds sont en général gérés de manière centralisée, par le Government Office au Royaume-Uni.

D'autres structures de financement dans les projets étudiés reposent sur des initiatives de financement privées (PFI).

Ainsi, le conseil du Comté de Cambridgeshire a utilisé les crédits PFI pour financer une partie des 45 millions d'euros nécessaires au financement du Cambridgeshire Community Network (CCN). Lorsque les crédits PFI sont utilisés par le secteur privé, celui-ci doit fournir un investissement initial pour la construction des actifs, qui resteront la propriété du secteur privé. Lorsque le secteur public (en l'occurrence le Conseil du Comté de Cambridgeshire) juge les services commercialisés par l'opérateur privé (ntl dans le cas présent) satisfaisants, il peut alors libérer des paiements sur la base des fonds attribués au projet. Ces paiements diminuent au cours du temps et durent généralement entre 25 et 30 ans. Le projet CCN quant à lui s'étalera seulement sur une période de huit ans, la totalité du crédit PFI ne sera donc pas en théorie utilisée. Il est à noter qu'un PFI n'est pas un prêt par nature, et qu'il n'est donc pas nécessaire de le rembourser totalement.

Les technologies utilisées

Les projets publics utilisent essentiellement des technologies DSL, pour compléter la couverture du territoire. Cependant, plusieurs projets reposant sur des technologies hertziennes ont été entrepris, notamment en Ecosse.

Enseignements

Une approche centralisée de l'intervention publique, au niveau des administrations régionales a été efficace à la fois pour la conception et la mise en œuvre des projets étudiés. Les collectivités locales de plus petite taille ne considèrent généralement pas le développement économique comme une priorité importante, et les lois locales ne les encouragent à s'impliquer dans ce domaine (même si quelques-unes ont décidé de le faire). Ceci veut dire que les projets sont en général définis et mis en œuvre de façon homogène au niveau régional. Une telle approche permet le développement cohérent de plusieurs projets en parallèle, grâce à un petit nombre de parties impliquées et un nombre réduit de recouvrements entre projets.

Deux objectifs stratégiques principaux ont été identifiés pour les projets publics du haut débit au Royaume-Uni :

- (i) le développement économique régional (ou national)
- (ii) une agrégation de la demande publique en services haut débit permettant d'obtenir des meilleurs prix mais aussi de stimuler les investissements des opérateurs privés.

Dans certains cas, différents projets se concentrant sur chacun de ces objectifs stratégiques ont eu des recouvrements et il a été difficile de coordonner les efforts entre les deux.

Les projets qui ont eu comme objectif de fournir une couverture haut débit aux régions qui n'ont pas d'accès DSL ont bien fonctionné au Royaume-Uni et en Espagne, utilisant le DSL mais aussi d'autres technologies alternatives. Ces projets sont en général liés à des problématiques de disponibilité à court terme du haut débit. Du fait qu'une nouvelle génération de services DSL est en développement dans les zones urbaines, un nouveau type de fracture numérique peut émerger, nécessitant peut être un nouveau type d'intervention

gouvernementale (se concentrant la capacité des infrastructures à fournir ces nouveaux services). Certains projets qui ont eu lieu en Irlande indiquent que les investissements dans des réseaux de fibres optiques permettent d'atteindre ce type d'objectifs.

L'accès aux financements européens sera toujours un facteur clé, même si les projets doivent aussi utiliser des financements provenant de sources additionnelles qui pourraient être plus faciles à obtenir et potentiellement plus intéressants pour le secteur privé. Les structures financières comme le modèle PFI sont intéressants à considérer.

L'adéquation avec les réglementations européennes est critique, et les contacts préalables avec la Commission européenne sont utiles. De manière similaire, la consultation des acteurs principaux comme les opérateurs privés et les autorités locales est essentielle afin d'empêcher des recours ultérieurs.

Même si la plupart des projets ont mis en place des indicateurs afin de mesurer leur impact, il est impossible de démontrer une relation directe entre l'intervention gouvernementale et des indicateurs comme la couverture ou la pénétration haut débit. Il est clair, néanmoins, que l'intervention gouvernementale a été un succès dans sa capacité à influencer le secteur privé pour investir dans le haut débit. Ainsi, l'intervention gouvernementale a eu un impact sur le marché.

Compte tenu des nouvelles problématiques émergentes et des nouveaux types de fracture numérique, le rôle du gouvernement continue d'être d'une importance critique pour un développement équilibré du haut débit. Les leçons retenues des interventions visant le développement du haut débit de première génération devraient être prises en compte par les agences gouvernementales qui sont en train de se concentrer sur la seconde génération haut débit. Se concentrer sur la future génération du haut débit ne devrait pas, en revanche, se faire au détriment des régions où la première génération de haut débit n'est toujours pas disponible ; le déploiement des technologies de première génération dans ces régions devrait être fait en parallèle du déploiement des nouvelles technologies.

De même, afin de maximiser son efficacité, l'intervention sur le marché du haut débit devrait être équilibrée entre une intervention au niveau de l'infrastructure et une intervention au niveau de la stimulation de demande. Le développement de contenu haut débit et des applications, aussi bien que le fait d'éduquer et de fournir des informations aux utilisateurs finaux concernant les avantages des services haut débit, doivent faire partie d'une approche cohérente de l'intervention gouvernementale sur le marché du haut débit. La compréhension de la demande pour un service particulier est aussi un facteur clé pour attirer les investissements du secteur privé.