Message N° 24 — 26 juin 2012

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret concernant l'initiative populaire «FriNetz» (votation populaire)

Conformément aux articles 116 et 117 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques, nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret de non-ralliement à l'initiative constitutionnelle intitulée «FriNetz».

Déposée le 3 mai 2010 par le Comité d'initiative «FriNetz», cette initiative, formulée en termes généraux (art. 124 LEDP), tend à une révision partielle de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, aux fins de garantir l'accès Internet sans fil gratuit et ouvert dans les espaces publics à grande fréquentation de tous les districts. Son aboutissement a été constaté dans la *Feuille officielle* du 22 octobre 2010, et le Grand Conseil a, par décret du 2 février 2011, décrété la validité de l'initiative (*ROF* 2011_008).

1. Introduction

Les jeunes démocrates-chrétiens (JDC) ont déposé une initiative populaire sur la base des articles 102 let. b et 124 LEDP (initiative constitutionnelle formulée en termes généraux) dont la teneur est la suivante:

«Le canton garantit l'accès Internet sans fil gratuit et ouvert dans les espaces publics à grande fréquentation dans tous les districts.»

A la suite de la validation de cette initiative par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, par le Service de l'informatique et des télécommunications en particulier (ci-après: le SITel), a analysé les possibilités techniques et autres conditions pour répondre au texte de l'initiative.

2. Situation concernant les accès à internet dans les lieux publics

L'initiative des jeunes démocrates-chrétiens demande au canton de constituer un réseau de «Hot Spots» sur les espaces publics à grande fréquentation dans tous les districts et de le mettre à la disposition des citoyens afin que ceux-ci puissent accéder à Internet librement et gratuitement.

Un «Hot Spot» a pour but d'offrir un accès à Internet sans fil à celui qui dispose d'un équipement informatique mobile (pc portable, «smart phone»). Les principaux opérateurs de télécommunication ainsi que, plus récemment, certaines administrations publiques, telles les villes de Genève et de Lausanne, offrent un tel service à leur public cible dans les zones à grande fréquentation. Outre les opérateurs de télécommunication, quelques établissements privés, tels les «cybercafés», offrent une telle prestation à leurs clients.

Aujourd'hui déjà, plusieurs services de l'administration cantonale fribourgeoise et plusieurs établissements de l'Etat offrent une prestation similaire («Wifi guest») à leur public cible (consultants, patients hospitaliers, journalistes lors des élections, députés du Grand Conseil, étudiants et enseignants). Cette prestation, réalisée et maintenue par le SITel, est disponible à l'intérieur de certains bâtiments de l'administration cantonale ou de certains établissements. La prestation n'est cependant pas ouverte à tout public, et le bénéficiaire de la prestation doit en faire la demande au préalable au service de l'administration cantonale ou à l'établissement concerné.

En ville de Fribourg, ville estudiantine, ainsi que dans d'autres villes et communes, de nombreuses bornes «Wifi» (Université, hautes écoles, écoles du degré secondaire 2 et du secondaire 1, écoles professionnelles) sont déjà disponibles. Il est vraisemblable que, petit à petit, le concept «Wifi guest» se développera au fil des constructions de l'Etat, voire des communes, et à la condition que la fonction desdites constructions le justifie.

La couverture offerte sur le canton pour l'accès à Internet par réseau sans fil (Wifi) par les opérateurs de télécommunication est peu développée en dehors des zones à grande affluence. Cette situation s'explique par le fait que les coûts pour couvrir ce besoin dans des zones moins fréquentées sont relativement élevés. La fourniture d'un tel service est sans doute d'autant moins rentable pour les opérateurs commerciaux que l'accès à Internet est virtuellement possible

partout où la téléphonie mobile est disponible. Toutefois, les accès à Internet par le biais du réseau téléphonique mobile restent, en général, une prestation payante.

3. Les aspects techniques

Le SITel exploite un réseau informatique qui passe aussi par les chefs-lieux du canton. Ce réseau s'appuie sur diverses technologies, dont la technologie Wifi qui permet de relier sans fil des appareils informatiques et qui constitue le fondement même des services de type «Hot Spot».

Pour examiner l'initiative sur les plans technique et financier, plusieurs variantes ont été analysées sur la base des hypothèses de travail suivantes:

> Nombre de zones de couverture répartie sur le canton: 15 (en principe 2 par district). Toutefois les zones restent à définir de manière précise.
> Nombre d'antennes par zone: 3.
> Nombre maximal d'utilisateurs de la prestation mensuellement et sur tout le canton: 3000.

Le SITel a étudié trois variantes pour une éventuelle mise en œuvre d'un tel projet.

La première variante envisage le développement à large échelle de la prestation. En développant cette prestation à l'intention du public, l'Etat se mettrait au rang des opérateurs de télécommunication. A l'heure actuelle, les structures organisationnelles de l'Etat ne sont pas adaptées pour produire une telle prestation dans un contexte «ouvert» à l'intention d'une clientèle externe et potentiellement massive.

La deuxième variante fait appel à l'acquisition du service auprès d'un opérateur de télécommunication ou d'une entreprise électrique, par exemple Groupe E, tout en gardant l'étiquette «Etat de Fribourg». Cette variante prévoit une sous-traitance complète du projet auprès d'un opérateur de télécommunication ou d'une entreprise électrique, soit de l'acquisition et l'installation des équipements (antennes, logiciels) à l'exploitation de la plate-forme «Hot Spot». Avec cette variante, l'Etat jouerait le rôle du maître d'ouvrage, tout en gardant son identité propre envers le citoyen.

La dernière variante prévoit une réalisation par le SITel, mais avec une couverture restreinte et une réalisation progressive par extension de l'actuel réseau «Wifi guest» (disponible à l'intérieur des bâtiments de l'Etat), en installant des antennes à l'extérieur de bâtiments, propriété de l'Etat, qui s'y prêteraient (p. ex. l'ex-bâtiment de Groupe E sur le boulevard de Pérolles, l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg, à Grangeneuve, le château de Bulle où est sise la Préfecture de la Gruyère). Cette dernière variante ne permet pas, *a priori*, de couvrir toutes les zones à grande affluence, et encore moins les zones à faible affluence.

Il est à souligner que le projet FriNetz ne concurrencerait pas le projet «FTTH» («Fiber to the home», fibres optiques dans tous les ménages), car il s'adresse à un public différent. Le projet FriNetz se limite à couvrir des sites publics et offre une bande passante plus petite ainsi que des services plus restreints.

Par ailleurs, l'évolution de la téléphonie mobile va encore modifier le paysage de la communication sans fil avec le développement de la norme «LTE» (Long Term Evolution) respectivement avec la norme «4G». Celle-ci va s'implanter progressivement ces prochaines années et elle permettra des accès mobiles à Internet toujours plus rapides, avec une baisse des coûts de transmission de données. Il serait alors peu opportun, voire risqué, de développer un service parallèle avec une plate-forme étatique dont le service pourrait alors se révéler peu attrayant pour les utilisateurs.

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'initiative ne peut être acceptée, car sa réalisation, dans un premier temps, ne serait que partielle, avec une couverture territoriale restreinte, et la pression deviendrait très forte pour couvrir l'ensemble du territoire (pourquoi offrir gratuitement ce service à Fribourg mais pas à Villars-sur-Glâne ou à Marly, à Estavayer-le-Lac mais pas à Domdidier, à Düdingen mais pas à Tafers ou à Wünnewil-Flamatt, pour ne citer que quelques exemples ?), avec les coûts que cela entraînerait pour l'Etat.

En outre, une participation devrait être demandée aux communes concernées pour qu'elles mettent à disposition gratuitement leurs infrastructures matérielles existantes pour l'installation ou l'hébergement des antennes permettant la constitution du réseau sans fil «FriNetz». De plus, selon les principes de subsidiarité et de proximité, il serait plus indiqué que ces accès à Internet sans fil et gratuits soient assumés par les communes.

Enfin, les craintes de la population face au rayonnement et à l'électro-smog constituent un aspect non négligeable de la question. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il doit aussi tenir compte de ces craintes.

4. Les aspects légaux

4.1. Constitution cantonale

Le Conseil d'Etat propose aussi au Grand Conseil un non-ralliement à l'initiative constitutionnelle «FriNetz» parce qu'il ne lui semble pas judicieux que le texte de l'initiative soit inscrit dans la Constitution du canton de Fribourg.

Le Conseil d'Etat est de l'avis que ladite phrase de l'initiative n'est pas de rang constitutionnel, même si le message N° 227 accompagnant le projet de décret concernant la validité de cette initiative indiquait qu'elle ne mélange pas les niveaux de la Constitution et de la loi, tout en ajoutant cependant qu'il est douteux que son objet soit de rang constitutionnel.

Les règles matériellement constitutionnelles (ou de rang constitutionnel) sont celles qui aménagent les organes suprêmes de l'Etat, qui fixent les modes de désignation des personnes qui exercent les activités étatiques, qui définissent les droits fondamentaux des citoyens, etc. La proposition de l'initiative ne revêt pas un tel niveau.

4.2. Loi fédérale sur les télécommunications (LTC)

De plus, la loi fédérale sur les télécommunications (LTC) définit les services de télécommunication de base que les opérateurs commerciaux doivent mettre à la disposition de la population. L'accès à Internet par réseau sans fil ne fait pas partie de ces services de base, les services minimaux imposés étant la téléphonie traditionnelle et l'accès à Internet à bas débit (par le réseau téléphonique).

Cette même loi impose également que le prestataire, quel qu'il soit (administration publique, entreprise commerciale), dispose d'une concession pour la fourniture d'une telle prestation envers des privés. Cette concession, qui est délivrée par l'Office fédéral de la communication (OFCOM/BAKOM), prescrit un certain nombre d'exigences envers le prestataire [réf. Avis de droit SN&P, 2005].

Le prestataire est, par exemple, tenu d'assurer des mécanismes qui permettent l'authentification de l'utilisateur de la prestation, de journaliser l'utilisation des accès et de restreindre l'atteinte à des sites Internet illicites. Ainsi, la fourniture d'un accès à Internet dit «ouvert» selon le texte de l'initiative devra respecter ces exigences.

5. Aspects financiers

Les moyens financiers initiaux nécessaires pour la mise en œuvre partielle de l'initiative sont relativement importants, puisque, selon la variante technique retenue et en se fondant sur la deuxième variante mentionnée ci-dessus, ceux-ci s'élèvent à environ 1,3 million de francs, répartis comme il suit:

Coûts externes de mise en œuvre	Fr.
Prestations de réalisation (concept, suivi de projet, mises en service)	182 000
Matériel délocalisé (équipement télécom, antennes)	408 000
Matériel centralisé, logiciels et prestations	357 000
Réserve pour frais annexes (fouilles, dédommagement, droits de passage, marketing, etc.)	250 000
Total	1 197 000

Coûts annuels externes récurrents	Fr.
Maintenance et exploitation de la plate-forme	103 000
Location des emplacements pour les antennes	50 000
Total	153 000

Les coûts internes de mise en œuvre au SITel sont estimés entre 15 et 20 jours-hommes.

La charge pour le personnel d'exploitation est marginale.

Nous rappelons que ces chiffres ne prennent en compte qu'une couverture très partielle du territoire cantonal (cf. chap. 3 ci-dessus).

6. Positionnement de l'initiative populaire Frinetz par rapport au projet FTTH

Avec le projet FTTH (fiber to the home), le canton souhaite atteindre les objectifs suivants:

> Grâce à un raccordement de toutes les régions du canton, atténuer la fracture numérique entre villes et campagnes qui pourrait se produire si le réseau n'était déployé que sur la base de critères économiques.
> Concrétiser la stratégie de développement économique en favorisant la mise en place d'une infrastructure de communication très performante, susceptible d'attirer de nouvelles entreprises innovantes dans le canton.
> Réaliser la volonté du Gouvernement de donner l'accès à la fibre optique à l'ensemble des citoyens.
> Mettre en place des interconnexions à très haut débit pour les liaisons des Services administratifs qui se trouvent à la périphérie de l'épine dorsale (Backbone),

base du réseau de télécommunications de l'Etat. Ceci s'entend également pour les établissements scolaires ainsi que toutes les communes du canton dans le but de favoriser l'implantation ou l'extension de la cyberadministration et, par là même, améliorer les prestations pour les administrés et les communes.

> Offrir des prix de service de transport uniformes sur l'ensemble du territoire cantonal.

> Le réseau doit être de type accès ouvert (open access). Cela signifie que tous les opérateurs de télécommunications et tous les fournisseurs de services pourront y accéder sur une base non discriminatoire.

Le projet FTTH Fribourg consiste à construire un réseau d'accès en fibres optiques nécessaire pour les transmissions à très haut débit dans chaque entreprise et chaque ménage du canton de Fribourg (Layer 1).

Le projet FriNetz consiste à offrir une prestation d'accès à Internet se basant sur des infrastructures réseaux existantes ou à construire (Layer 1 à 3 : Hotspots WiFi, en l'occurrence, raccordés à des infrastructures de télécommunications permettant l'accès à Internet).

Le projet FriNetz se limite à couvrir des sites publics à grande fréquentation et offre, du fait des technologies utilisées, une bande passante relativement restreinte.

Le Conseil d'Etat est convaincu que des sociétés vont s'intéresser à utiliser les infrastructures qui seront mises en place par le projet FTTH afin d'offrir les prestations demandées par l'initiative populaire FriNetz. La loi fédérale sur les télécommunications devra être prise en compte.

7. Appréciations finales

Le Conseil d'Etat propose de ne pas entrer en matière sur cette initiative. Les contraintes techniques de réalisation d'un tel projet tel qu'il est décrit par le texte de l'initiative, la couverture partielle du territoire, l'implication des communes et les aspects légaux mentionnés ci-avant ne lui permettent pas de donner suite à cette initiative. Il considère qu'il n'appartient pas à l'Etat de compléter l'offre des grands opérateurs de télécommunication au-delà de certains de ses propres bâtiments qui sont dotés d'un réseau sans fil en fonction des besoins. Il estime aussi que les coûts sont trop élevés par rapport aux services qui seraient ainsi offerts au public, surtout que la couverture territoriale ne pourrait être que partielle et que l'Etat ne saurait offrir une prestation qu'à une partie seulement de sa population. Le Conseil d'Etat préfère s'engager en faveur du projet FTTH pour les raisons figurant sous le chapitre 6. Il est convaincu que des sociétés locales seront intéressées d'utiliser les infrastructures physiques passives mise en place dans le cadre du projet FTTH pour en offrir des prestations d'accès à Internet par le biais de Hotspots (bornes Wifi).

Il propose également au Grand Conseil un message et un projet de décret à ce sujet.

8. Résumé de l'évaluation du projet sous l'angle du développement durable

Cette évaluation est fondée sur une comparaison entre la situation actuelle, les améliorations qu'apportent les nouvelles technologies mobiles (LTE) ainsi que le projet FTTH. Les bornes Wifi (Hotspots) sont totalement en dehors de la cible du message FTTH du canton de Fribourg qui vise la construction d'un réseau à fibres optiques: infrastructures physiques passives constituées de câbles à fibres optiques dont le planning de réalisation est prévu sur une durée de 15 à 20 ans. Ainsi, les feuilles de routes des deux projets sont différentes.

9. Conclusion

Le Grand Conseil est invité à ne pas se rallier à l'initiative populaire «FriNetz» et, par conséquent, à adopter le projet de décret y relatif proposé, qui comprend aussi une recommandation de rejet en vue du vote populaire.