Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Mandat Grandgirard Pierre-André / Bürdel Daniel / Bonvin-Sansonnens Sylvie / Marmier Bruno / Péclard Cédric / Wicht Jean-Daniel / Kolly Nicolas / Kolly Gabriel / Collaud Romain / Moussa Elias **2018-GC-49**

Implantation de la fibre optique dans le canton de Fribourg (projet ftth fr) : vision et rôle de l'Etat

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 28 mars 2018, les Député-e-s Pierre-André Grandgirard, Daniel Bürdel, Sylvie Bonvin-Sansonnens, Bruno Marmier, Cédric Péclard, Jean-Daniel Wicht, Nicolas Kolly, Gabriel Kolly, Romain Collaud, Elias Moussa demandent au Conseil d'Etat de s'engager dans le développement du réseau cantonal de fibre optique par un soutien renforcé à la société ftth fr SA et par l'utilisation, par ses services, des prestations offertes par les sociétés fribourgeoises partenaires de ftth fr SA, notamment net+ FR et senseLAN. Le développement de la fibre optique sur l'ensemble du canton est, selon les Député-e-s susmentionné-e-s, indispensable notamment pour éviter la fracture numérique, dynamiser les régions périphériques et dynamiser le télétravail.

Ils demandent plus spécifiquement au Conseil d'Etat :

> de définir les besoins financiers nécessaires pour permettre la réalisation complète du déploiement de la fibre optique sur tout le territoire, en tenant compte des engagements déjà consentis aujourd'hui de la part de tous les partenaires ;
> d'adapter les modalités de financement décidées par l'Etat en faveur de ftth fr SA (décret du 13 septembre 2012) sur la base du nouveau plan stratégique, dans le but d'éviter une dilution de la part de l'Etat (capital-actions) et en ajustant à la hausse le montant du prêt sans intérêt ;
> d'analyser l'ensemble des abonnements des services de l'Etat et des entreprises semi-étatiques ;
> à titre d'exemplarité, à prestations égales ou plus favorables, de témoigner un soutien fort à ftth fr SA et ses partenaires fribourgeois en transférant progressivement l'ensemble des abonnements des services de l'Etat et des entreprises semi-étatiques.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Contexte

La société ftth fr SA a été fondée le 15 novembre 2012. Sa mission est la création d'un réseau à fibre optique (FO) de type FTTH (Fibre To The Home ou fibre optique jusqu'au domicile) sur l'ensemble du territoire du canton de Fribourg (90% de la population).

ftth fr SA, qui emploie dix collaborateurs/trices, est détenue par le Groupe E (75,74 %), Gruyère Energie (12.34 %), Industrielle Betriebe (IB) Murten (1,28 %) et l'Etat de Fribourg (10,64 %). Par *Décret du 13 septembre 2012 relatif à la contribution cantonale à la mise en place d'un réseau à fibres optiques dans le canton de Fribourg*, l'Etat de Fribourg a en effet accordé à ftth fr SA une contribution financière de 40 millions de francs composée d'une prise de participation de 5 millions de francs au capital-actions de ladite société (actuellement l'Etat détient un capital nominal de 2,6 millions de francs, le solde étant à libérer) ainsi que d'un prêt remboursable et sans intérêt de 35 millions de francs dont 20 millions de francs ont été libérés à ce jour.

Les autres actionnaires se sont engagés à apporter le solde du capital-action, soit 42 millions de francs. Grâce à la participation de Swisscom et à l'autofinancement dégagé par la société, le financement total de 82 millions de francs devait, dans le plan d'affaire initial, être suffisant pour mener à bien cet ambitieux projet qui implique près de 600 millions de francs d'investissement. Aujourd'hui, environ 120 millions de francs ont pu être investis dans le réseau optique, en partie dans le cadre du partenariat avec Swisscom.

2. Evolution du projet depuis 2016

Plusieurs éléments nouveaux remettent en cause le plan d'affaires initial et conduisent l'Etat, comme actionnaire minoritaire direct (et majoritaire indirect via les 75 % du capital appartenant à Groupe E SA), à reconsidérer le projet ftth Fribourg :

> La décision de Swisscom, en 2016, de se retirer du partenariat qui la liait à la société ftth fr SA. Les progrès technologiques permettant d'augmenter le débit sur les lignes cuivre de Swisscom ont conduit Swisscom à renoncer à sa participation au projet ftth Fribourg. La part des investissements que devait assumer Swisscom n'est donc plus assurée.

> La baisse des prix sur le marché du transfert de données. Le « timbre » facturé par ftth fr SA aux fournisseurs multimedia (dont NetplusFR[1], mais aussi d'autres fournisseurs concurrents de Swisscom) baisse régulièrement; cela remet en cause le plan d'affaires de 2012. Le niveau de prix ne permet pas à ftth fr SA de dégager le bénéfice nécessaire à l'autofinancement du développement du réseau.

> La vitesse insuffisante du développement commercial de la location de FO par ftth fr. Le plan d'affaires initial reposait sur des hypothèses de location qui ne sont pas atteintes, alors que le développement du réseau principal, qui occasionne l'essentiel des coûts, suit la cadence initialement prévue. De fait, environ la moitié des FO tirées est actuellement utilisée et dégage un chiffre d'affaires.

Les évolutions négatives du cadre général du projet depuis quelques années conduisent à l'adapter :

> Un besoin supplémentaire de financement de l'ordre de 300 millions de francs est à prévoir pour poursuivre les objectifs initiaux

> L'équipement avant 2027, comme le prévoyait le projet initial, ne pourra raisonnablement pas être atteint.

---

[1] Propriété de Groupe E SA (49%), Gruyère Energie SA (39%) et Industrielle Betriebe Murten (12%)

Compte-tenu du fait que :

> les opérateurs multimédia sont capables d'équiper à leurs frais les clients du canton de Fribourg (à un rythme plus lent que celui des objectifs de 2012, désormais abandonnés, du projet ftth Fribourg), en utilisant les technologies adéquates pour atteindre les débits souhaités,

> les technologies disponibles sur des réseaux cuivre (paire torsadée de Swisscom ou câbles coaxiaux du téléréseau) permettent d'atteindre des débits largement suffisants, Swisscom par exemple ayant l'ambition de proposer à 90 % de la population un raccordement « Ultra-haut débit » de 80 Mb/s (et même 200 Mb/s pour 75 % de la population) avant 2021[2] (réseaux FTTH, FTTB, FTTS ou FTTC[3]),

> le développement de nouvelles technologies (notamment sans fil) rend délicates les prévisions à très long terme sur le caractère incontournable de la FO,

> le fossé numérique peut être considéré comme largement comblé (notamment par la combinaison de différentes technologies et par l'ambition maintenue de Swisscom d'assurer un débit suffisant à court terme),

les actionnaires de ftth fr SA ont décidé d'adapter la stratégie de la société, notamment en abandonnant la cadence actuelle et l'ambition d'équiper la quasi-intégralité du canton en fibre FTTH, dans la mesure l'objectif initial de débits élevés sur la plus grande partie du territoire cantonal peut être atteint par d'autres moyens aujourd'hui. Le maintien et l'exploitation du réseau déjà construit ainsi que certains développements, notamment dans les zones sous coopération avec Swisscom ou dans certains cas particuliers, restent toutefois dans les objectifs de la société.

3. Réponses aux demandes spécifiques

Par rapport aux demandes plus spécifiques des mandants, le Conseil d'Etat est en mesure de fournir les éléments de réponse suivants.

Définition des besoins financiers nécessaires pour permettre la réalisation complète du déploiement de la fibre optique sur tout le territoire, en tenant compte des engagements déjà consentis aujourd'hui de la part de tous les partenaires

La définition des besoins financiers pour permettre la réalisation complète du déploiement de la fibre optique sur tout le territoire est une tâche qui incombe à ftth fr SA. Compte-tenu des investissements déjà réalisés (avec ou sans Swisscom) et des changements dans les paramètres-clefs décrits ci-dessus, il reste un montant à financer de l'ordre de 300 millions de francs.

Adaptation des modalités de financement décidées par l'Etat en faveur de ftth fr SA (décret du 13 septembre 2012) sur la base du nouveau plan stratégique, dans le but d'éviter une dilution de la part de l'Etat (capital-actions) et en ajustant à la hausse le montant du prêt sans intérêt

La poursuite de l'activité de ftth fr SA selon le plan initial nécessiterait un financement nouveau extrêmement important. Les actionnaires de la société ont d'ores et déjà renoncé à envisager l'entrée d'un nouvel entrant au capital en raison de la dilution consécutive à une telle opération (les actionnaires actuels seraient largement minorisés et perdraient le contrôle de la société).

---

[2] https://www.swisscom.ch/fr/about/entreprise/portrait/vision-valeurs-strategie.html
[3] Fiber To The Home/Building/Station/Curb https://www.swisscom.ch/fr/about/entreprise/portrait/reseau/carte-extension-reseau-fibre.html

Pour que le développement du projet suive son cours initial, il faudrait que l'Etat multiplie par 10 le montant de son prêt. Par ailleurs, les évolutions décrites ci-dessus occasionnent un affaiblissement important de la rentabilité économique du projet de nature à mettre en danger la capacité de remboursement du prêt par la société. Le Conseil d'Etat a donc décidé de ne pas augmenter le montant du prêt et de renoncer à la libération de la troisième tranche de 15 millions de francs[4]. A noter que le montant du prêt versé à ftth fr SA par l'Etat à ce jour ne pourra, selon toute vraisemblance, pas être remboursé annuellement à partir de 2037 comme prévu dans le décret de 2012.

Analyse de l'ensemble des abonnements des services de l'Etat et des entreprises semi-étatiques et à titre d'exemplarité, à prestations égales ou plus favorables

Les services de télécommunication (« abonnements ») dont font usage les services de l'Etat sont contractualisés et centralisés auprès du Service informatique et des télécommunications (SITel) qui en maintient l'inventaire. A noter que les services de télécommunication contractualisés précités couvrent également les quelques établissements cantonaux rattachés administrativement aux Directions de l'Etat (comme HFR, ECAB, OCN, etc.). En revanche, en ce qui concerne les entreprises semi-étatiques (par exemple BCF, TPF), celles-ci organisent la marche de leurs affaires et en particulier décident de leurs acquisitions de services de manière totalement autonome et indépendante.

Témoignage d'un soutien fort à ftth fr SA et ses partenaires fribourgeois en transférant progressivement l'ensemble des abonnements des services de l'Etat et des entreprises semi-étatiques

L'Etat est non seulement actionnaire de la société ftth fr, mais il en est également son client. A ce titre, il positionne ftth fr comme son partenaire et fournisseur privilégié lors de l'acquisition de fibres optiques, notamment pour la connexion de différents bâtiments de l'Etat au réseau informatique cantonal.

En outre, vu les montants en jeux, les acquisitions de services de télécommunication doivent obligatoirement être conformes aux lois, règlements et accords intercantonaux en matière de marchés publics qui interdisent d'avantager telle ou telle entreprise. L'Etat de Fribourg a d'ailleurs déjà débuté les démarches en vue d'un appel offre selon les marchés publics pour l'acquisition de services de télécommunications (téléphonie fixe, communication mobile, accès à Internet). En tant que soumissionnaires potentiels, les partenaires de ftth fr SA auront ainsi tout loisir de proposer leur offre s'ils le souhaitent

4. En résumé

En 2012, le Conseil d'Etat a demandé au Grand Conseil d'accorder à ftth fr SA une contribution financière car il estimait que le développement de la fibre optique sur l'ensemble du canton était indispensable, principalement pour éviter la fracture numérique et pour dynamiser les régions périphériques. Or, l'évolution technologique rapide a permis d'atteindre pour une très large part les objectifs en prestations (très haut débit sur l'ensemble du territoire) par une combinaison de fibres FTTH et d'autres technologies. Dans la mesure où l'objectif de l'Etat est d'assurer que la

[4] La libération de cette dernière tranche est conditionnée à des critères d'équipement en FTTH des zones les moins denses ; compte-tenu des décisions prises, ce critère ne sera pas atteint

population fribourgeoise dispose d'un accès à des réseaux à haut débit et non pas de défendre une technologie parmi d'autres, le Conseil d'Etat considère que les objectifs de principe fixés au départ de la démarche ont été atteints, certes par des moyens partiellement autres que ceux prévus à l'origine, et que la plus-value d'une technologie par rapport à d'autres ne justifie plus des investissements massifs supplémentaires dans la fibre optique de type FTTH de la part du canton.

Les changements importants intervenus depuis 2016 conduisent la société ftth fr SA à repenser sa stratégie de développement systématique. Puisque le fossé numérique est déjà quasiment comblé par des technologies alternatives qui seront suffisantes à moyen terme, et puisque les autres opérateurs se chargeront du développement des technologies idoines pour le raccordement en haut et très haut débit du canton, le Conseil d'Etat a décidé de renoncer à apporter les 300 millions de francs nécessaires à la poursuite du projet. Pour les mêmes raisons, la dernière tranche du prêt de 15 millions de francs ne sera pas libérée.

Compte tenu de ces remarques et de ces considérations, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à refuser le mandat.

20 mai 2019