

**Avis relatif à la demande du Premier ministre  
portant sur le programme national très haut débit**

Avis n° 2010-0181 en date du 18 février 2010

**Avis n° 2010-0181**  
**de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes**  
**en date du 18 février 2010**  
**relatif à la demande du Premier ministre portant sur le programme national très haut débit**

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes,

Vu la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive « autorisation ») ;

Vu la directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle ;

Vu les lignes directrices communautaires du 17 septembre 2009 pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit ;

Vu le code des postes et des communications électroniques ;

Vu le code général des collectivités territoriales, et notamment ses articles L. 1425-1 et L. 1425-2 ;

Vu la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique ;

Vu le projet de loi de finances rectificative pour 2010, adopté en 1ère lecture par l'Assemblée nationale le 9 février 2010 ;

Vu la décision n° 2008-0835 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 24 juillet 2008 portant sur la définition du marché pertinent de gros des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire, sur la désignation d'un opérateur exerçant une influence significative sur ce marché et sur les obligations imposées à cet opérateur sur ce marché ;

Vu la décision n° 2009-1106 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 décembre 2009 précisant, en application des articles L. 34-8 et L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques, les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique et les cas dans lesquels le point de mutualisation peut se situer dans les limites de la propriété privée ;

Vu la saisine pour avis du Premier ministre en date du 18 janvier 2010 ;

Après en avoir délibéré le 18 février 2010,

## **Introduction**

Le développement croissant des usages d'Internet et l'enrichissement des contenus, notamment audiovisuels, appellent à l'horizon de la fin de la décennie le déploiement de nouveaux réseaux à très haut débit, qui permettront l'émergence de nouveaux services innovants pour l'ensemble des utilisateurs (citoyens, services publics, entreprises, etc.).

Le déploiement d'une nouvelle boucle locale en fibre optique jusqu'aux logements (FttH) constitue à cet égard une architecture pérenne, permettant d'offrir des débits très élevés, voire potentiellement illimités, aux utilisateurs finals.

La dynamique de marché du haut débit en France et l'appétence des principaux opérateurs de ce marché à investir dans la fibre optique créent un contexte favorable qui permet d'envisager un développement concurrentiel du très haut débit résidentiel sur une partie significative du territoire. En application de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, l'ARCEP a adopté le 22 décembre 2009 la décision n° 2009-1106 (parue au Journal Officiel le 17 janvier 2010), précisant notamment les conditions du déploiement de la fibre optique dans les zones dites très denses, où plusieurs opérateurs peuvent déployer leur propre réseau jusqu'au pied des immeubles ou à proximité.

Néanmoins, compte-tenu de l'économie du déploiement des réseaux, cette dynamique concurrentielle ne permettra pas, à elle seule, de couvrir le territoire national, notamment ses parties les moins denses. En dehors des zones très denses, la mutualisation a vocation à se faire en amont dans le réseau, ce qui appelle une coordination plus poussée entre les acteurs sur les conditions de déploiement.

Dans ce contexte, une démarche consistant à favoriser et stimuler, par effet de levier, les déploiements en zones rentables de réseaux ouverts et mutualisables par des investisseurs privés ou publics avisés, puis à soutenir l'action des collectivités territoriales pour compléter ces déploiements, paraît pertinente et cohérente avec le cadre juridique applicable au niveau national et communautaire.

En particulier, deux éléments, d'ores et déjà abordés par le programme national très haut débit, apparaissent indispensables à un développement satisfaisant des réseaux FttH :

- d'une part, l'engagement, par les porteurs de projet sélectionnés, de réaliser, lorsqu'ils déploieront leur réseau, un appel au coinvestissement dans des conditions non discriminatoires et conférant une égalité de droit aux coinvestisseurs ;
- d'autre part, la couverture intégrale des mailles élémentaires, et plus généralement la cohérence des déploiements, conduisant à l'absence de trous de couverture.

Si le déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire appellera la mise en œuvre de différentes technologies, il apparaît utile de souligner que l'objectif principal et prioritaire du programme national doit porter sur le déploiement de la fibre optique jusqu'aux logements, via les réseaux FttH, et que la délimitation des investissements éligibles devrait par conséquent être précisée. Cela signifie :

- que les volets A et B du programme devraient être limités au soutien des projets, d'initiative publique ou privée, de déploiement d'une boucle locale en fibre optique jusqu'aux logements (FttH), architecture pérenne permettant la mutualisation ;
- qu'en particulier, les solutions consistant à rapprocher la fibre de l'abonné en utilisant, pour la partie terminale, le réseau cuivre existant (montée en débit) ou les réseaux très

haut débit avec terminaison en câble coaxial ou en cuivre (FttLA, FttB, etc.), devraient être exclues des volets A et B ; en revanche, ces solutions peuvent contribuer à une augmentation des débits disponibles sur les zones les moins denses du territoire, et pourraient faire l'objet de projets complémentaires par les collectivités territoriales qui le souhaitent, dans les conditions recommandées par l'ARCEP dans ses orientations publiées en février 2010 ;

- que le programme national devrait se concentrer sur la partie terminale des réseaux FttH, du point de mutualisation jusqu'aux logements, qui constitue précisément le goulot d'étranglement qu'il apparaît nécessaire de mutualiser ; il paraît ainsi essentiel, sans restreindre la possibilité de choix, par les propriétaires ou copropriétaires, de l'opérateur déployant la fibre dans la propriété privée (opérateur d'immeuble), de prévoir que les projets soutenus par le programme national s'engagent à raccorder, à leur demande, tout immeuble ou logement dans leur zone de déploiement.

Le calendrier envisagé pour le programme national apparaît ambitieux, au regard notamment de l'état actuel des déploiements et des incertitudes techniques et économiques sur les conditions de ces déploiements, mais nécessaire compte-tenu de l'enjeu. À ce titre, la mise en œuvre effective de la mutualisation en zone très dense, ainsi que les expérimentations lancées récemment par les principaux opérateurs en zones moins denses, permettront de bénéficier de retours d'expérience utiles pour le lancement du programme national.

L'ARCEP s'inscrit donc dans la démarche proposée et complétera le cadre réglementaire déjà applicable hors des zones très denses, dans un calendrier compatible avec le lancement par le Gouvernement du programme national très haut débit au mois de juin 2010. C'est ainsi que l'Autorité prévoit de mettre en consultation publique, avant la fin du mois de mai 2010, un projet de cadre réglementaire, permettant de donner de la visibilité aux acteurs sur les orientations retenues. La décision pourra être définitivement adoptée, après les phases de consultation, puis entrer en vigueur avant la remise des dossiers par les candidats, envisagée à la fin 2010.

Ce calendrier ambitieux permettra de clarifier rapidement les zones sur lesquelles les investisseurs privés prévoient le déploiement de réseaux en fibre optique, permettant aux collectivités locales de finaliser, le cas échéant, les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique et de lancer des projets FttH, éligibles au programme national, visant à compléter cette couverture. Cette visibilité permettra également aux collectivités territoriales qui le souhaitent, de lancer des projets de montée en débit. L'ARCEP rappelle qu'elle s'apprête à publier des orientations sur ce sujet avant la fin du mois de février 2010.

## **I. Elaboration du cadre réglementaire par l'ARCEP**

Le programme national très haut débit prévoit que l'ARCEP « *définira après une consultation publique et des expérimentations menées au début de l'année 2010 des orientations précises sur le cadre réglementaire du déploiement des réseaux en fibre optique en dehors des zones très denses* ». Il évoque à ce titre plusieurs pistes d'orientations réglementaires envisageables, visant notamment à favoriser le coinvestissement et à permettre un accès non-discriminatoire et raisonnable aux infrastructures déployées.

L'Autorité confirme son intention de compléter et préciser le cadre réglementaire existant dans un calendrier ambitieux, afin de donner aux acteurs suffisamment de visibilité pour répondre aux appels à projets qui seront lancés dans le cadre du programme national. En particulier, l'ARCEP prévoit de mettre en consultation publique un projet de cadre réglementaire complémentaire avant la fin du mois de mai 2010, qui devrait donner lieu à l'adoption d'une décision et d'une recommandation à l'automne 2010.

Il convient de souligner qu'une large partie du cadre réglementaire actuellement en vigueur s'applique d'ores et déjà sur l'ensemble du territoire, y compris en dehors des zones très denses.

En effet, d'une part, depuis juillet 2008, la décision d'analyse du marché de gros des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire, adoptée par l'ARCEP, prescrit à France Télécom de donner accès à son génie civil (qui représente la majorité du coût de déploiement d'une boucle locale fibre), sur l'ensemble du territoire, pour permettre aux autres opérateurs de déployer leurs fibres optiques sans devoir réengager des travaux de génie civil. L'Autorité engagera une révision anticipée de cette décision d'analyse de marché dès le premier semestre de l'année 2010, qui pourra l'amener en tant que de besoin à compléter ou préciser cette décision.

En outre, l'Autorité a lancé une consultation publique entre le 17 décembre 2009 et le 15 février 2010 sur les conditions économiques de l'accès au génie civil de boucle locale en conduite de France Télécom. À la suite de cette consultation, l'Autorité élaborera un projet de décision établissant la méthode retenue pour la tarification de l'accès au génie civil de boucle locale en conduite de France Télécom. Avant son adoption courant 2010, ce projet de décision fera l'objet d'une consultation publique et sera notifié pour avis à la Commission européenne.

D'autre part, la décision n° 2009-1106 de l'Autorité du 22 décembre 2009 précisant les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique et les cas dans lesquels le point de mutualisation peut se situer dans les limites de la propriété privée :

- en premier lieu, prévoit que l'accès au point de mutualisation s'accompagne de la mise à disposition par l'opérateur d'immeuble de ressources associées, indispensables pour l'accès des opérateurs tiers aux lignes : informations préalables, mise à disposition d'un système d'information, prestation d'hébergement au niveau du point de mutualisation, obligation de fournir une offre d'accès passive au point de mutualisation ;
- en second lieu, définit des principes tarifaires permettant un partage des coûts, et conférant une prime à l'opérateur d'immeuble pour inciter à l'équipement des immeubles en fibre optique. Il appartient aux opérateurs de négocier des accords de mutualisation conformes à ces principes.

Une décision complémentaire reste cependant nécessaire pour préciser les modalités de l'accès aux réseaux à très haut débit en fibre optique au-delà des zones très denses, et en particulier :

- afin de préciser les conditions de localisation du point de mutualisation en dehors des zones très denses et des modalités d'accès à ce point de mutualisation et aux ressources associées ;
- afin de favoriser le coinvestissement entre acteurs.

Les modalités de régulation correspondante font actuellement l'objet de discussions entre l'ARCEP et les acteurs concernés. Elles s'appuieront sur les retours d'expérience liés à la fois aux déploiements engagés à grande échelle dans les zones très denses et ceux faisant l'objet d'expérimentations en dehors de ces zones. À ce stade, il paraît donc prématuré d'être trop prescriptif sur les modalités opérationnelles ou juridiques de la mise en œuvre de ces règles et notamment des accords de coinvestissement qui pourraient en découler.

## **II. Observations relatives au fonctionnement général des volets A et B**

### *Maille élémentaire*

Le programme national très haut débit prévoit dans les conditions d'éligibilité au volet A une couverture intégrale de chaque maille élémentaire. Dans un souci d'aménagement du territoire et de cohérence des déploiements, faire de cette couverture intégrale une condition d'éligibilité *sine qua non* apparaît d'autant plus nécessaire qu'une telle obligation semble difficilement pouvoir résulter d'une décision du régulateur sectoriel.

Au vu de son importance, la notion de « couverture intégrale » de la maille élémentaire mérite d'être précisée. Pour respecter cette obligation, il apparaît nécessaire que le réseau déployé par un opérateur sélectionné sur une maille élémentaire donnée permette, pour tout opérateur commercial se raccordant à l'ensemble des points de mutualisation correspondants, de proposer des offres FttH sur le marché de détail à tout logement de cette maille élémentaire. Ceci peut se faire de manière directe, via le réseau FttH de l'opérateur sélectionné, ou de manière indirecte, si un opérateur tiers a d'ores et déjà équipé certains immeubles ou installé certains points de mutualisation dans cette maille. Cette « couverture intégrale » n'implique pas nécessairement que la fibre optique arrive effectivement dans chaque logement de la maille élémentaire, mais que tous ces logements puissent être éligibles à des offres de détail de très haut débit en FttH.

Plus précisément, le fibrage d'un immeuble reste conditionné par le choix par une copropriété ou un propriétaire de son opérateur d'immeuble. Rien ne peut en effet contraindre une copropriété ou un propriétaire à retenir comme opérateur d'immeuble l'opérateur sélectionné dans le cadre du programme national. En revanche, il paraît indispensable qu'un opérateur ne puisse être sélectionné sur cette maille que s'il s'engage à fibrer en FttH tout immeuble ou logement de cette maille qui lui en ferait la demande via sa copropriété ou son propriétaire. Une maille élémentaire pourrait ainsi être considérée comme intégralement couverte lorsque tous les immeubles ou logements qui en relèvent ont soit été fibrés et raccordés au réseau horizontal de l'opérateur sélectionné, soit peuvent l'être dans les six mois suivant une demande formulée par une copropriété ou un propriétaire.

Dans tous les cas, y compris pour les immeubles déjà fibrés, les derniers mètres de réseau en fibre optique permettant de raccorder un logement (le « raccordement palier » dans le cas des grands immeubles) peuvent n'être déployés qu'au moment d'une souscription effective d'un consommateur à une offre très haut débit en FttH.

Le programme national très haut débit propose toutefois d'accepter des « *exceptions éventuelles* » à la couverture intégrale d'une maille élémentaire, « *pour des situations atypiques à définir le cas échéant* ». Si cette précaution paraît pertinente afin de conférer au programme national de la souplesse sur le traitement de cas particuliers, il convient toutefois que toute exception à cette règle soit justifiée par les opérateurs candidats, maille par maille, sur la base d'éléments objectifs.

En pratique, assurer une couverture intégrale des mailles élémentaires, afin d'éviter la création de trous de couverture durables sans conduire à une contrainte excessive sur les opérateurs candidats, confère une importance majeure au choix de la maille élémentaire.

Ainsi, il apparaît souhaitable que la maille élémentaire soit définie explicitement dans le programme national très haut débit comme désignant à la fois :

- la maille de « couverture intégrale » ;
- la maille de sélection et de labellisation des projets candidats : ainsi, au sein d'une même région, un opérateur A devrait pouvoir être sélectionné pour couvrir certaines mailles élémentaires, un opérateur B sur d'autres, etc. ; dans le cas contraire, si la maille de sélection devait être celle de l'appel à projets, ceci pourrait conférer un avantage indu à l'opérateur historique qui bénéficie d'effets de taille et d'économies d'échelle privilégiés ;
- la maille de choix des opérateurs tiers pour répondre ou non aux appels au coinvestissement de l'opérateur sélectionné ; afin de permettre aux opérateurs tiers de rentrer au maximum dans une logique de coinvestissement, il apparaît souhaitable que l'opérateur sélectionné ne lance un appel au coinvestissement sur une maille donnée qu'au moment où il s'apprête à commencer effectivement le fibrage de cette maille ; ceci permet d'étaler dans le temps les décisions d'investissement des opérateurs tiers, sans retarder le calendrier de déploiement fixé dans le cadre de la sélection de l'opérateur par le programme national.

Au vu du rôle essentiel de la maille élémentaire dans un tel dispositif, sa taille caractéristique apparaît déterminante : trop petite, elle risque d'induire une couverture trop morcelée du territoire ; trop grande, elle peut limiter, d'une part, le nombre de mailles que les opérateurs pourraient effectivement couvrir de manière intégrale et, d'autre part, le nombre de mailles sur lesquelles les opérateurs, notamment les opérateurs alternatifs, seraient en mesure de pouvoir être sélectionnés ou de répondre positivement à un appel au coinvestissement.

En ce sens, la maille de la commune, proposée à titre d'exemple dans le document objet du présent avis, paraît constituer une maille intermédiaire de taille caractéristique pertinente. Inversement et à titre d'exemple, une maille départementale semblerait excessive et une maille à l'îlot (au sens de l'INSEE) insuffisante.

Néanmoins, il convient de souligner que la maille communale, purement administrative, n'est pas toujours cohérente avec l'empreinte de déploiement des réseaux des opérateurs. À titre d'exemple, il apparaît, au regard des premiers déploiements engagés par les opérateurs, qu'une majorité des réseaux de fibre optique sont aujourd'hui tirés dans les infrastructures de

génie civil de France Télécom via l'offre de référence d'accès à ses fourreaux. L'empreinte du réseau d'infrastructures de génie civil de France Télécom correspondant directement à celle du réseau de boucle locale cuivre, il y a une forte présomption que les réseaux à très haut débit en fibre optique soient déployés en suivant les mêmes mailles que le réseau de boucle locale cuivre. Or, en dehors des zones très denses, les zones arrières des répartiteurs et des sous-répartiteurs sont largement décorrélées des territoires communaux. Hors zones très denses, la majorité des grandes communes susceptibles d'être couvertes par l'initiative privée sont ainsi couvertes par plusieurs répartiteurs dont la zone arrière s'étend sur des communes adjacentes.

Si la commune, au vu des avantages qu'elle présente en termes de lisibilité pour les élus et de logique commerciale pour les opérateurs, était confirmée *in fine* en tant que maille élémentaire retenue par le programme national, il convient de souligner que tout opérateur pourra être amené, pour des raisons techniques et opérationnelles, à étendre localement son déploiement au voisinage des communes qu'il couvrirait dans leur intégralité ; il va de soi que ceci n'emporte pas la sélection de l'opérateur sur ces communes limitrophes, pour lesquelles l'exigence d'une couverture intégrale doit demeurer une condition d'éligibilité *sine qua non*.

En tout état de cause, le cadre réglementaire complémentaire que l'ARCEP précisera en 2010 sera cohérent et compatible avec la procédure d'appels à projets organisée dans le cadre du programme national très haut débit.

#### *Périodicité des appels à projets*

Le programme national très haut débit prévoit à ce stade que « *les opérateurs porteurs des projets sélectionnés par l'Etat auront la possibilité d'étendre chaque année leurs engagements sur ces projets, en le déclarant. De même, de nouveaux projets pourront être proposés dans de nouvelles zones n'ayant pas fait l'objet de labellisation* ».

À ce titre, il paraît souhaitable de ne pas limiter les volets A et B du programme national à un unique appel à projets durant les prochains mois. En effet, les retours d'expérience et les effets d'économies d'échelle, liés à la généralisation des déploiements FttH dans les zones très denses, seront encore limités en 2010 mais pourraient conduire à moyen terme à réduire de manière substantielle les coûts de déploiement des réseaux très haut débit en fibre optique. Il n'est donc pas exclu que certaines mailles élémentaires, considérées comme non rentables par les opérateurs lors d'un premier appel à projets lancé dans les prochains mois, puissent devenir rentables d'ici deux ou trois ans au vu des économies réalisées par les opérateurs sur leurs coûts de déploiement et de l'évolution de la demande. Il est donc logique de ne pas limiter le volet A à un unique appel à projet initial, mais de prévoir son extension au fil du temps.

En revanche, une logique d'actualisation des projets relatifs au volet A qui serait à la seule initiative de l'opérateur sélectionné lors du premier appel et « à la demande », sans contrainte de calendrier, semble poser plusieurs difficultés :

- d'un point de vue concurrentiel, il semble nécessaire que l'ensemble des opérateurs puisse se positionner de manière équitable sur une éventuelle extension des zones couvertes et puisse candidater pour couvrir de nouvelles mailles élémentaires au même titre que le ou les opérateurs sélectionnés lors de l'appel à projet initial. Ceci semble

de nature à accélérer les déploiements en zones rentables via une concurrence entre plusieurs projets candidats ;

- vis-à-vis de l'articulation avec le volet B du programme relatif à l'abondement des projets d'initiative publique : en effet, les collectivités ayant besoin, pour définir le périmètre géographique de leurs propres projets (hors investissement avisé), de connaître les projets de déploiement à 5 ans des opérateurs privés en zones rentables, ce que facilitera la mise en œuvre préalable du volet A, il est souhaitable que ces projets soient mis à jour ou complétés avec une périodicité régulière et connue par avance.

Dès lors, il semblerait donc utile de privilégier une approche de relance périodique par l'Etat des appels à projets sur chaque région, tant pour le volet A que le volet B, en permettant une alternance de ces deux volets du dispositif.

### **III. Observations relatives au volet A du dispositif – sélection des projets en zones rentables**

#### *Fonctionnement général du volet A*

La démarche retenue par le programme consistant à pouvoir sélectionner plusieurs projets à l'échelle d'une même région apparaît favorable à la dynamique concurrentielle et à la rapidité des déploiements. Comme indiqué précédemment, la sélection d'un projet a vocation à s'opérer au niveau de la maille élémentaire, dès lors que les conditions d'éligibilité, et notamment la couverture intégrale de cette maille élémentaire, sont vérifiées par ce projet.

La possibilité de sélectionner plusieurs projets dans une même région et la sélection opérée au niveau de la maille élémentaire apparaissent comme des conditions *sine qua non* pour ne pas favoriser indument l'opérateur historique, qui dispose d'effets de taille et d'échelle.

En termes de périmètre, il semble utile de souligner explicitement que le volet A :

- exclut toute partie d'un projet de déploiement portant sur les zones très denses définies par l'ARCEP ;
- peut donner lieu à des projets initiés par les collectivités territoriales dès lors que celles-ci interviennent en tant qu'investisseur avisé, par exemple aux côtés d'un investisseur privé.

#### *Hypothèse d'absence de déploiement parallèle concurrent à l'opérateur labellisé*

À ce stade, le programme national prévoit que les investisseurs s'engagent sur leurs projets de déploiement à 5 ans « *sur la base de l'absence de déploiement parallèle concurrent, permettant d'aboutir à la garantie d'un trafic suffisant provenant de l'ensemble des opérateurs* ».

Il pourrait être envisagé de supprimer cette hypothèse au vu des difficultés qu'elle soulève. En particulier :

- au vu de la liberté d'établissement des réseaux de communications électroniques, il est impossible d'interdire des déploiements concurrents à celui de l'opérateur sélectionné ;

- au surplus, la possibilité pour des opérateurs non sélectionnés de déployer leurs propres réseaux sur la zone considérée est de nature, par simple pression concurrentielle, à accélérer le calendrier de l'opérateur sélectionné pour la couvrir et à le désinciter à jouer un jeu d'annonce consistant à préempter le déploiement en FttH d'une zone donnée en affichant un calendrier ambitieux qu'il ne respecterait pas *in fine* ;
- en l'état actuel de la rédaction du programme national très haut débit, notamment de l'extrait cité ci-dessus, un opérateur sélectionné sur une zone pourrait remettre en cause ses engagements si un opérateur tiers venait effectivement, comme il en a la possibilité, déployer son propre réseau concurrent sur la zone considérée ;
- il paraît préférable que les investisseurs répondent aux appels à projets en intégrant le risque de déploiements concurrents. De manière générale, ce risque apparaît faible dans la mesure où :
  - o les zones concernées ne confèrent pas en principe d'espace économique suffisant à plusieurs déploiements horizontaux jusqu'à proximité des immeubles ;
  - o l'opérateur labellisé disposera d'un avantage de fait manifeste, notamment pour conclure des conventions avec les immeubles.

### *Conditions d'éligibilité*

L'ensemble des conditions d'éligibilité proposées à ce stade dans le programme national très haut débit apparaissent pertinentes et doivent être appréhendées comme cumulatives : il est essentiel qu'un projet ne vérifiant pas l'une de ses conditions ne puisse être éligible au programme.

- À ce titre, l'exclusion des zones très denses, la couverture intégrale des mailles élémentaires, le respect du cadre réglementaire en vigueur et des recommandations de l'ARCEP et l'engagement de lancer un appel au coinvestissement dans des conditions satisfaisantes constituent des conditions d'éligibilité indispensables.
- En revanche, la condition relative à la mise en œuvre de capacités d'accueil suffisantes dans les points de mutualisation a davantage vocation à être traitée par le cadre réglementaire complémentaire qui sera précisé par l'Autorité dans le courant de l'année 2010 et pourrait donc être supprimée du programme national très haut débit.
- Sur la question du coinvestissement, la condition relative à la « *réalisation préalable d'un appel au coinvestissement* » posée actuellement par le programme national très haut débit pose toutefois question. S'il est essentiel que ce dernier favorise une dynamique de coinvestissement, il ne paraît pas souhaitable d'imposer que de tels accords aient lieu avant dépôt des projets. Au contraire, une incitation donnée aux opérateurs à conclure des accords de coinvestissement avant de déposer leurs dossiers de réponse est de nature à limiter la stimulation concurrentielle entre les opérateurs candidats et de favoriser des stratégies d'alliance pour marginaliser certains acteurs. Afin de favoriser une couverture la plus large et homogène possible du territoire par le volet A du programme, il semble préférable d'y substituer un critère de « *engagement pour l'opérateur sélectionné sur une maille élémentaire de lancer sur cette maille un appel au coinvestissement ouvert, dans des conditions non discriminatoires et garantissant une égalité de droit aux coinvestisseurs* ».

- En ce qui concerne le périmètre des investissements éligibles, il paraît préférable de concentrer l'action de l'Etat sur le déploiement de la partie des réseaux FttH qui a vocation à être mutualisée entre opérateurs, c'est à dire sur la seule partie terminale du réseau située entre les points de mutualisation et les logements.

En revanche, il ne paraît pas souhaitable de rendre éligibles les investissements dans les réseaux de collecte situés en amont du point de mutualisation, dès lors que l'engagement pour l'opérateur sélectionné de fournir une offre de collecte à tarif raisonnable et non discriminatoire aux opérateurs tiers figure parmi les conditions d'éligibilité. Outre la logique économique visant à privilégier l'action de l'Etat sur la partie du réseau où un unique réseau a vocation à être déployé, une éligibilité des investissements dans les réseaux de collecte présenterait les inconvénients suivants :

- il apparaît difficile de s'assurer que les investissements dans ces réseaux de collecte ne servent qu'au déploiement de réseau FttH et non au déploiement de réseaux de montée en débit ou de FttB/FttLA, qui ne présentent pas les mêmes garanties en termes de pérennité ou d'ouverture ;
- si la mise en place d'une régulation d'une offre de collecte des points de mutualisation s'avérait nécessaire, l'ARCEP pourrait l'imposer à France Télécom dans le cadre de la révision anticipée, courant 2010, de son analyse du marché de gros des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire.

#### *Critères de sélection*

L'Autorité confirme la nécessité de pouvoir retenir différents projets au sein d'une même région ou département. En particulier, comme indiqué précédemment, la sélection semble devoir s'effectuer au niveau de chaque maille élémentaire, afin de ne pas conférer un avantage indu à l'opérateur historique bénéficiant d'effets de taille et d'économies d'échelle privilégiés.

Dès lors qu'un projet vérifierait l'ensemble des conditions d'éligibilité posées par le programme national, la notion de sélection entre plusieurs projets n'interviendrait donc que pour les mailles élémentaires que plusieurs opérateurs proposent de couvrir dans leur intégralité au cours des cinq prochaines années.

La sélection sur ces mailles paraît devoir, à tout le moins à titre principal, se faire en fonction de critères propres à cette maille afin de favoriser la concurrence la plus large possible dans les réponses aux appels à projets. En ce sens, certains critères posés à ce stade par le programme national apparaissent particulièrement pertinents, en particulier la rapidité de déploiement sur la maille élémentaire considérée et les modalités prévues pour l'appel au coinvestissement à venir.

Sur ce dernier point, en cohérence avec la remarque apportée par l'ARCEP sur les conditions d'éligibilité, il paraît souhaitable de substituer à la rédaction actuelle (« *importance des coinvestissements prévus* ») une formulation de type « *modalités de l'appel au coinvestissement que l'opérateur s'engage à lancer s'il est sélectionné* » et de conférer à ce critère une pondération élevée.

Le critère de « *développement de la concurrence au niveau global* » mériterait d'être explicité. Par ailleurs, le critère d'« *homogénéité et cohérence de l'ensemble des déploiements de mailles élémentaires prévus* », ne devrait être pris en compte que de manière subsidiaire dans la sélection d'un opérateur sur une maille donnée.

En outre, il pourrait être utile de préciser comment l'avis des collectivités locales concernées est susceptible d'être pris en compte dans le processus de sélection.

#### *Outils financiers*

Le programme national très haut débit prévoit à ce stade que l'opérateur sélectionné pourrait bénéficier, d'une part, de la mise à disposition de prêts ou de garanties d'emprunt d'Etat et, d'autre part, de possibilités d'apport en fonds propres, dans la limite de 33 % des besoins de fonds propres du projet.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2010 ne fait référence, pour ce volet A, qu'à la seule attribution de prêts.

En complément de cette attribution de prêts, l'apport en fonds propres peut constituer une intervention pertinente dans la mesure où il permet de gommer les économies d'échelle et les effets de taille favorables à l'opérateur historique et donc de favoriser une dynamique de coinvestissement la plus large possible. Dans ce contexte, une possible intervention en fonds propres de la Caisse des dépôts et consignations dans les projets labellisés pourrait utilement compléter l'action de l'État, dans le cadre du programme national ou en cohérence avec celui-ci.

#### **IV. Observations relatives au volet B du dispositif – Abondement des projets de collectivités**

L'Autorité comprend qu'au delà du programme national, les projets très haut débit des collectivités territoriales devraient s'inscrire dans le cadre de schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique et s'articuler avec les projets engagés ou annoncés par les opérateurs privés, conformément à la loi relative à la lutte contre la fracture numérique.

À cet égard, les projets de déploiements annoncés par les opérateurs dans le cadre du volet A du programme national très haut débit pourraient fournir une source d'information permettant aux collectivités territoriales de finaliser l'élaboration des schémas directeurs avant d'envisager d'éventuels projets FttH qui pourraient être éligibles au volet B du programme national. Cette logique pourrait conduire par exemple à envisager que le volet B du programme soit en règle générale mis en œuvre dans une seconde phase, postérieure aux réponses aux appels à projets relatifs au volet A.

Un tel séquençage des volets A et B n'induirait pas de période d'attente excessive sur les collectivités, pour deux raisons :

- d'une part, au vu du calendrier ambitieux de lancement du volet A affiché par le programme national ;
- d'autre part, dans la mesure où l'élaboration des schémas directeurs prévus par la loi relative à la lutte contre la fracture numérique est un pré-requis à l'éligibilité d'un projet au volet B. Or, cette élaboration est un processus qui peut prendre du temps et nécessite notamment des discussions préalables de la collectivité territoriale avec les opérateurs.

Il pourrait toutefois être prévu que si un schéma directeur a été élaboré rapidement, une collectivité territoriale puisse soumettre ses projets très haut débit sans attendre les résultats des appels à projets relatifs au volet A.

Il convient par ailleurs de rappeler que les collectivités territoriales pourront sans attendre soumettre des projets dans le cadre du volet A, dès lors qu'elles interviennent en tant qu'investisseur avisé, par exemple aux côtés d'un acteur privé.

Au delà des projets FttH qu'elles pourraient soumettre dans le cadre des volets A et B du programme national très haut débit, les collectivités pourront également s'appuyer sur la connaissance des déploiements FttH annoncés par les opérateurs, dans le cadre du volet A ou de discussions engagées en vue de l'élaboration de schémas directeurs, pour mettre en place des projets de montée en débit via l'accès à la sous-boucle locale cuivre, dans les zones où des projets FttH n'apparaîtraient pas pertinents.

Par ailleurs, les projets de collectivités qui bénéficieraient du volet B ont vocation à compléter les déploiements prévus par les opérateurs privés à l'horizon de cinq ans et non à s'y substituer. Il convient de noter que cette durée de cinq ans retenue dans le volet A diffère de la durée de trois ans retenue par la Commission européenne dans ses lignes directrices publiées en septembre 2009 pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit. Cette durée de trois ans permet notamment de distinguer les différentes zones d'appréciation par la Commission européenne de la pertinence de la compatibilité des projets de collectivités, en fonction du nombre de réseaux très haut débit existant ou susceptibles d'être déployés sur la zone considérée à cet horizon temporel.

Ceci ne paraît toutefois pas de nature à remettre en cause la durée de cinq ans retenue dans le programme pour plusieurs raisons :

- cette durée apparaît raisonnable : il s'agit d'une durée courte au vu des capacités de déploiement annuelles (nombre de sous-traitants disponibles, etc.) et à l'échelle du déploiement d'un réseau qui sera pérenne pour plusieurs décennies ;
- il n'y a pas d'incompatibilité entre ces deux durées : en pratique, une collectivité pourrait vraisemblablement lancer, en conformité avec le cadre européen, un projet de couverture en FttH de mailles élémentaires que les opérateurs n'ont pas l'intention de couvrir durant les trois premières années de leur plan de déploiement. Elle ne pourrait cependant bénéficier de l'aide de l'Etat via le programme national (via le volet B) que pour des mailles élémentaires pour lesquelles les opérateurs n'ont pas annoncé de projets sous cinq ans.

Les conditions d'éligibilité au volet B des projets de collectivités pourraient utilement être complétées et précisées. En particulier, ces conditions semblent *a minima* devoir être :

- l'exclusion du projet de toute commune des zones très denses et de toute maille élémentaire que les opérateurs prévoient de couvrir à horizon cinq ans dans le cadre du programme national ;
- les conditions posées par la loi de lutte contre la fracture numérique concernant l'éligibilité aux aides versées au titre du fonds d'aménagement numérique des territoires. La loi prévoit notamment que « *les aides doivent permettre à l'ensemble de la population de la zone concernée par le projet d'accéder, à un tarif raisonnable, aux communications électroniques en très haut débit* » et qu'elles « *ne peuvent être attribuées qu'à la réalisation d'infrastructures et de réseaux accessibles et ouverts,*

*dans des conditions précisées par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, après avis des associations représentant les collectivités territoriales et de l'Autorité de la concurrence et consultation des opérateurs de communications électroniques. ».*

En outre, il apparaît souhaitable de clarifier, en cohérence avec le volet A, le périmètre des investissements éligibles au volet B. Comme indiqué précédemment, l'Autorité recommande que cette éligibilité :

- ne concerne que les seuls réseaux FttH, et uniquement pour la partie terminale située entre les points de mutualisation et les logements ;
- ne porte pas sur les investissements réalisés dans les réseaux de collecte situés en amont du point de mutualisation, dès lors que l'opérateur ou la collectivité s'engage à fournir une offre de collecte non discriminatoire et à un tarif raisonnable aux opérateurs.

## **V. Observations relatives au volet C du dispositif – Couverture systématique du territoire**

La volonté dont témoigne le programme national d'éviter une fracture numérique de long terme entre des zones bénéficiant du FttH et le reste du territoire constitue un enjeu majeur.

Toutefois, le déploiement des réseaux FttH sur la plus large partie du territoire doit constituer durant les prochaines années la première priorité, au vu de la pérennité et des vertus concurrentielles (via la « mutualisation ouverte ») que présente cette technologie.

Dès lors, un lancement prématuré du volet C pourrait conduire à restreindre de fait l'appétence des consommateurs pour des offres à très haut débit en fibre optique et l'intérêt des opérateurs et collectivités à couvrir la plus grande partie du territoire en FttH.

C'est pourquoi l'Autorité souscrit à la précaution prise par le programme de n'engager une démarche de couverture systématique du territoire qu'« *une fois la majorité de la population couverte par les appels à projet exposés ci-dessus* ».

Plusieurs solutions technologiques peuvent être envisagées pour compléter cette couverture : outre les solutions hertziennes et satellitaires, d'ores et déjà citées dans le programme national, il semble également pertinent de mentionner les technologies consistant à rapprocher la fibre optique des abonnés tout en conservant une partie terminale en cuivre ou en câble coaxial.

Plus généralement, il convient à ce stade de conserver une approche neutre technologiquement quant aux technologies susceptibles d'être retenues dans le cadre du volet C.

Sous réserve des remarques énoncées ci-dessus, l'Autorité émet un avis favorable sur le programme national très haut débit.

Le présent avis sera transmis au Premier ministre.

Fait à Paris, le 18 février 2010

Le Président,

Jean-Ludovic SILICANI