

Paris, le 17 janvier 08

Antoine Tardivo
Directeur de projet

TÉLÉPHONE : 01.44.97.34.35
TÉLÉCOPIE : 01.44.97.33.88
MÉL : antoine.tardivo@ppp.finances.gouv.fr

Ref: MAPPP/AT-0801

Veillez-trouver ci-joint une note précisant la position de la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat public-privé (MAPPP) sur les questions abordées dans le cadre de la consultation publique lancée par l'ARCEP le 20 décembre 2007 et portant sur les marchés de gros du haut et du très haut débit. .

La Mission reste naturellement à la disposition de l'ARCEP pour toute question complémentaire.



Antoine TARDIVO
Directeur de projet

Note

Consultation publique relative à l'analyse des marchés de gros du haut débit et du très haut débit

La mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP) vient de prendre connaissance de la consultation publique relative à l'analyse des marchés de gros du haut débit et du très haut débit. Cette note balaie les différents points abordés dans le volumineux document mis à disposition du public depuis le 20 décembre 2007 et apporte l'éclairage de la MAPPP sur certaines des questions soulevées par l'ARCEP.

Au préalable, il semble nécessaire de repréciser la position de la MAPPP, mission relevant du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi. La MAPPP a pour vocation, entre autres, d'accompagner les collectivités locales dans des projets d'infrastructure de télécommunications (localisés en particulier en zones blanches) pouvant faire l'objet de contrat de partenariat public-privé au sens de l'ordonnance du 17 juin 2004. Il faut noter qu'à ce jour, du fait que ce dispositif soit relativement récent, seuls quelques projets sont en voie de réalisation. Il s'agit des projets :

- du Conseil régional d'Auvergne (contrat signé en octobre 2007)
- du Conseil général de Meurthe-et-Moselle (en cours de dialogue compétitif)
- du Conseil général de Seine-Maritime (en cours d'évaluation préalable)
- du Conseil général de Gironde (en cours d'évaluation préalable)

Cependant l'avancement variable de ces différents dossiers permet d'ores et déjà de tirer un certain nombre de leçons dont il semble opportun de faire part à l'ARCEP dès maintenant. Par ailleurs, parallèlement aux projets d'infrastructures en zone blanche, la MAPPP souhaite aussi porter à la connaissance de l'ARCEP sa position relative aux projets de déploiement du très haut débit en zone urbaine qui pourraient, semble-t-il faire l'objet de contrats de partenariat.

Le document d'étude sur la base duquel l'ARCEP invite à réagir est un texte déjà extrêmement complet et globalement satisfaisant sur l'ensemble des constats qu'il fait et des propositions qu'il émet. Les commentaires de la MAPPP s'attacheront plutôt à certains détails qui seront mentionnés, pour des raisons de clarté, en suivant précisément le plan du document et le séquençement des questions.

1) Bilan et perspectives

Le document ne propose pas de questions sur cette partie. La MAPPP souhaiterait toutefois faire les remarques suivantes :

➤ Cartographie des disponibilités du réseau existant

Ce chapitre analyse de façon exhaustive les capacités d'étendre le marché en termes de services, d'infrastructures de télécommunications et d'infrastructure de génie civil. L'analyse du frein au déploiement de la concurrence du fait des prérogatives de France Télécom est relativement complète et très pertinente. Cependant des doutes subsistent sur la connaissance réelle du réseau car celle-ci ne semble reposer que sur les informations fournies par l'opérateur historique. Sur les quelques projets que la MAPPP a pu suivre, cette problématique semble récurrente. Elle ne porte pas généralement sur l'existence du réseau France-télécom mais sur la capacité de l'opérateur à mettre à disposition des opérateurs alternatifs ses capacités libres en bande passante et en alvéole, se réfugiant sur un système d'information lacunaire et peu fiable mais parfois aussi sur le fait que la localisation des NRA constitue une information « confidentielle défense ».

Il va sans dire que ces imprécisions ont un coût considérable dans le cadre de la commande publique (aussi bien en MOP qu'en DSP et CP) en reportant sur la collectivité locale soit le coût d'une infrastructure que pourrait être économisée soit le poids du coût du risque que prend le partenaire privé devant l'incertitude des investissements qu'il doit engager. Par ailleurs, dans ces différentes procédures, cela met France Télécom dans une position beaucoup plus favorable que les autres compétiteurs et fera certainement l'objet de recours juridiques prochains.

➤ Levée de la régulation pour les offres de gros

Ce point mentionné dans ce chapitre (page 18). Il s'appuie sur la décision n°2007-0089 du 30 janvier 2007. Il amène la remarque suivante. Les modifications apportées aux règles de régulation et à la réglementation en vigueur, si elles se justifient à l'échelle macro-économique, peuvent aussi déstabiliser l'équilibre économique des délégations de service public du fait du risque commercial pris par le délégataire et l'évolution du paysage concurrentiel. C'est aussi le cas pour les contrats de partenariat mais à une moindre mesure : la commercialisation auprès des FAI est en général assurée par le partenaire dont le risque se limite à la part de son intéressement dans cette commercialisation.

Quant à la collectivité locale, elle peut tirer bénéfice de l'évolution du paysage concurrentiel...aux zones de faible densité près.

➤ Capitalisation de l'expérience sur les modes de contractualisation

C'est un thème qui n'est pas abordé dans le document qui pourtant reste fondamental aussi bien pour les opérateurs que pour les collectivités locales. En effet à quoi peut servir de définir toute une palette de services si le choix du processus de commande le plus adapté présente une difficulté voire un frein pour la personne publique.

Concernant les contrats de partenariat, cette capitalisation fait partie des missions de la MAPPP. En revanche les DSP disposent maintenant d'un recul certain et il est regrettable qu'aucun retour d'expérience sérieux n'ait été fait (une telle commande a, semble-t-il, pourtant été passée par l'ARCEP l'année dernière).

2) Marché de gros des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire

2-I Introduction

Pas de remarques

2-II Définition du marché pertinent

Question (page 12). Les acteurs sont invités à se prononcer sur l'inclusion de la fibre dans le marché. Ils préciseront, le cas échéant, sur quels fondements économiques, techniques et juridiques ils estimeraient pertinent de s'appuyer pour l'exclure de ce marché.

Réponse de la MAPPP : Il n'y a aucune raison d'exclure la fibre du marché. En revanche, il est certainement nécessaire d'organiser le marché de façon à limiter les investissements juxtaposant dans les immeubles des infrastructures concurrentes. La position de la MAPPP serait de déployer un socle commun d'infrastructure sur lequel pourraient s'appuyer les fournisseurs d'accès. Le financement de ce socle commun pourrait être pris en charge par la ville à travers une délégation de service public ou bien un contrat de partenariat, selon le niveau de subvention nécessaire. Dans le cas d'une délégation de service public, le délégataire aurait à sa charge la commercialisation de la plateforme avec comme obligation de l'ouvrir à la concurrence. Dans le cas d'un contrat de partenariat, le partenaire serait opérateur d'opérateurs pour le compte de la personne publique.

Question (page 13). Les acteurs sont invités à formuler des observations sur la définition d'un marché des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire, comprenant à la fois l'accès à la boucle cuivre d'une part et l'accès aux infrastructures de génie civil d'autre part. Ils préciseront sur quels fondements économiques, techniques et juridiques, ils estiment pertinent ou non de définir un tel marché.

Réponse de la MAPPP : comme indiqué dans le 1), les offres d'accès aux infrastructures de télécommunications et de génie civil sont indispensables pour optimiser la mutualisation de l'usage des ressources. Ceci, aujourd'hui, rend tout à fait indispensable la cartographie précise et fiable de ces ressources afin d'en faciliter l'accès aux opérateurs alternatifs. Il faut donc arrêter de mettre en avant le fait que l'opérateur historique a un système d'information défaillant dans ce domaine (ce qui reste à prouver). Vu des collectivités locales ce type d'argument n'a pour fonction que d'encourager les surinvestissements inutiles.

2-III Désignation d'un opérateur exerçant une influence significative

Question (page 20). Les acteurs sont invités à formuler des observations sur la délimitation du marché pertinent ainsi défini.

Réponse de la MAPPP : rappelons les propositions de l'ARCEP :

L'Autorité propose d'exclure du périmètre du marché les offres suivantes :

- les offres d'accès proposées via le câble, le WIMAX ou les autres technologies alternatives ;*
- les offres d'accès haut débit activées ;*
- les offres de mise à disposition d'appuis aériens ;*
- l'occupation de galeries visitables ;*
- les offres empruntant des réseaux autres que des réseaux de communications électroniques*

Compte tenu de la spécificité de ces offres (soit en termes technologiques soit en termes d'environnement structurel) et compte tenu du fait que cette position est compatible avec celle de la Commission européenne, la MAPPP n'a pas de remarque à émettre sur ce sujet.

Question (page 25). Les acteurs sont invités à formuler leurs observations sur cette analyse de la puissance.

Réponse de la MAPPP :

L'ARCEP « estime que la société France Télécom exerce une influence significative sur le marché pertinent de gros des offres d'accès aux infrastructures physiques constitutives de la boucle locale filaire ». La MAPPP est d'accord avec cette analyse. Pour autant qu'elle ait pu le constater dans les quelques contrats de partenariat en cours ou bien signé (l'échantillon est clairement non significatif), il semble qu'il y ait un risque de dévoiement du contrat de partenariat : lorsque l'opérateur historique est cocontractant, l'investissement réalisé dans le cadre du contrat se trouve être une extension du réseau de France Télécom au niveau capillaire en particulier dans le cadre de NRA-ZO (nœud de raccordement abonné en zone d'ombre). Le principe est de rapprocher le NRA vers le client situé en zone blanche de façon à diminuer la distance et à rendre la zone éligible au haut débit. En fin de contrat qu'advient-il de cette extension qui appartient normalement à la personne publique ? a-t-elle une existence propre sans le réseau de France Télécom ?

2-IV Obligations imposées à l'opérateur exerçant une influence significative

Question (page 31). Les acteurs sont invités à faire part de leurs observations sur le dispositif mis en place par France Télécom au niveau du marché de gros. En particulier, les acteurs sont invités à se prononcer sur le caractère satisfaisant de l'offre de gros, notamment au regard de la transparence et de la répliquabilité de l'offre NRA-ZO.

Réponse de la MAPPP :

Pour faire suite à la réponse précédente, la question de l'investissement dans un NRA-ZO tombe si ce NRA-ZO reste la propriété de l'opérateur historique mais ouvre une partie de la capacité aux opérateurs alternatifs. Cependant, cela reviendrait à faire dépendre de France Télécom toute extension de réseau et donc de laisser l'opérateur dans une position privilégiée sur tout contrat de partenariat en particulier en lui ouvrant une possibilité de blocage si son offre n'est pas retenue. Il est donc nécessaire de mettre en place dans ce type de situation une vigilance particulière avec des dispositifs financiers spécifiques.

Question (page 39). Les acteurs sont invités à faire part de leurs observations sur la pertinence et le caractère proportionné de l'imposition à France Télécom de maintenir l'offre commerciale existante de raccordement des répartiteurs distants.

Réponse de la MAPPP : La MAPPP considère qu'il est nécessaire de maintenir une pression importante sur France Télécom afin de maintenir son offre pour ces clients directs mais aussi pour les opérateurs alternatifs. Il est par ailleurs fondamental, comme il a été rappelé au début de cette note de rendre publique la cartographie précise des équipements et des infrastructures ainsi que leur degré de disponibilité.

Question (page 42). Les acteurs sont invités à faire part de leurs observations sur la pertinence ainsi que sur le caractère raisonnable et proportionné d'une obligation pour France Télécom d'héberger dans ses chambres de tirage les équipements passifs nécessaires aux déploiements des opérateurs tiers.

Réponse de la MAPPP : voir réponse précédente

Question (page 43) : Les acteurs sont invités à faire part de leurs observations sur les caractéristiques d'une offre d'accès au génie civil susceptibles de relever d'un accès raisonnable.

Réponse de la MAPPP : Conformément à ce qui a été mentionné précédemment, les caractéristiques de cette offre d'accès au génie civil sont :

- adopter une tarification reflétant les coûts ;
- décrire de façon exhaustive et précise la réalité observée sur le terrain (et en aucun cas se résigner à accepter les lacunes du système d'information de France Télécom);
- mutualiser toutes les nouvelles constructions en respectant les règles de l'art au niveau documentaire.

Question (page 46) Les acteurs sont invités à faire part de leurs observations sur le caractère raisonnable et proportionné de l'application des mêmes règles d'ingénierie à l'ensemble des opérateurs déployant des réseaux de fibre optique dans les infrastructures de génie civil, y compris France Télécom et Numéricâble dans les villes du Plan Câble.

Réponse de la MAPPP : Il est indispensable que les règles d'ingénierie soient les mêmes pour l'ensemble des opérateurs ainsi que la structure documentaire découlant de ces travaux. Dans certains cas la MAPPP serait aussi favorable qu'une partie de ces investissements soit réalisée sur fonds publics (via PPP ou DSP) de façon à garantir la mutualisation de ces infrastructures (ainsi que la concurrence), l'occupation de celles-ci faisant alors l'objet de loyers.

3) Marché de gros des offres d'accès haut débit activées livrées au niveau infranational

3-I Introduction

3-II Définition du marché pertinent

Question (page 8) : Les acteurs sont invités à faire part de leurs observations sur l'inclusion des offres fondées sur le câble et la fibre dans le marché. Ils préciseront, le cas échéant, sur quels fondements ils estimeraient pertinent d'exclure tout ou partie de ces offres. En particulier, les acteurs justifieront précisément toute proposition d'inclusion des offres fondées sur la fibre et d'exclusion de celles fondées sur le câble (et réciproquement).

Réponse de la MAPPP : Il ne semble pas pertinent d'exclure les offres Ethernet et Câble des règles que l'on souhaite appliquer à la Fibre. La conséquence d'une telle disposition reviendrait à laisser la possibilité de mettre en place des règles d'ingénierie spécifiques et donc d'entraîner progressivement le non-respect des règles d'ingénierie standard avec un surcoût résultant inévitable pour la collectivité.

Question (page 15) : Les acteurs sont invités à formuler des observations sur la délimitation du marché pertinent ainsi retenue.

Réponse de la MAPPP : La MAPPP partage de point de vue de l'Autorité sur le fait que les offres résidentielles et professionnelles appartiennent au même marché modulo les offres particulières listées.

3-III Désignation d'un opérateur exerçant une influence significative

Question (page 20) : Les acteurs sont invités à formuler leurs observations sur l'analyse menée par l'Autorité et la désignation de France Télécom comme opérateur exerçant une influence significative sur ce marché.

Réponse de la MAPPP : pas d'observations particulières

3-IV Obligations imposées à l'opérateur exerçant une influence significative pour les offres de gros d'accès haut débit activées au niveau infranational

Question (page 28) : Les acteurs sont invités à faire part de leurs observations sur la pertinence et le caractère proportionné de l'imposition à France Télécom de fourniture d'offres sur interfaces de livraison IP, ATM et Ethernet dans les conditions indiquées précédemment.

Réponse de la MAPPP : La MAPPP considère cette disposition adaptée au contexte

Question (page 31) : Les acteurs sont invités à faire part de leurs observations sur la pertinence et le caractère proportionné de l'imposition à France Télécom de fourniture de l'ensemble de ses offres d'accès haut débit activées en ATM ou en Ethernet, suivant la nature du DSLAM, aux deux niveaux régional et départemental. Les acteurs sont invités à s'exprimer sur la proposition d'accorder à France Télécom un délai raisonnable de mise en œuvre pour la collecte Ethernet au niveau départemental et l'extension éventuelle de cette obligation à la collecte en mode IP.

Réponse de la MAPPP : La MAPPP considère cette disposition adaptée au contexte

**