

**Contribution du Département des Hauts-de-Seine à la
consultation publique de l'Arcep portant
sur les conditions de mutualisation de la partie terminale
des réseaux de boucle locale fibre optique**

1. PREAMBULE

L'Arcep a souhaité consulter les acteurs sur la régulation éventuelle des fourreaux de France Télécom. Le Département des Hauts-de-Seine souhaite remercier l'Autorité pour cette démarche.

Les collectivités sont depuis 2004 des acteurs reconnus en matière de communications électroniques. Leurs investissements dans les réseaux fixes sont du même ordre de grandeur, au cours des trois dernières années, que ceux de l'opérateur historique et nettement supérieur à ceux des opérateurs alternatifs.

Le Département de Hauts-de-Seine a initié en 2005 un projet de réseau d'initiative publique ayant pour objectif le déploiement et l'exploitation d'une boucle locale optique couvrant l'ensemble du département.

Le Département souhaite en outre que cette boucle locale offre des garanties techniques et contractuelles en terme d'ouverture et d'accueil des opérateurs et fournisseurs de service, notamment :

- une architecture passive a été retenue afin de laisser aux opérateurs leur liberté technologique sur les équipements actifs, PON ou point à point ;
- une offre tarifaire d'accès commune et péréquée sera pratiquée pour le dégroupage des paires de fibre sur l'ensemble du département ;
- il n'y aura ni barrière à l'entrée, ni volume minimal d'achat, ni conditions de réciprocité d'accès.

Il s'agit pour le Département d'un équipement structurant, visant à permettre d'une part un équipement homogène du territoire et d'autre part des garanties de long terme que le marché des communications électroniques filaires restera concurrentiel et un des plus compétitif d'Europe, au bénéfice notamment des entreprises implantées sur le territoire.

Ce projet entre donc en synergie avec les objectifs poursuivis par l'Arcep en matière d'ouverture à long terme du marché des communications électroniques, et à court terme en matière d'investissement et de déploiement des réseaux d'accès de nouvelle génération.

Le projet des Hauts-de-Seine est en avance de phase par rapport aux autres projets publics de boucles locales fibre en France, Pau Broadband Country

excepté. Il représente cependant une première par son envergure : l'échelle d'un département. La présente contribution vise donc à éclairer l'Autorité sur les enjeux d'une éventuelle régulation des fourreaux pour les collectivités et ses modalités éventuelles, telles que perçues par un maître d'ouvrage public.

Il convient de noter que les éléments factuels contenus dans la présente contribution résultent essentiellement des études préalables au projet. La présente contribution ne révèle en aucune manière des éléments que les candidats au projet de la délégation de service public auraient pu porter à la connaissance du département et qui seraient couverts par la procédure publique en cours.

2. LES RESEAUX INTERIEURS D'IMMEUBLES

La régulation des réseaux cuivre et co-axiaux serait insuffisante

A la différence des situations rencontrées dans d'autres pays européens, notamment en Allemagne ou aux Pays-Bas comme le relève l'Autorité, les principaux opérateurs français envisagent le passage au très haut débit à travers la construction d'une nouvelle boucle locale et non comme l'amélioration des réseaux cuivre ou coaxiaux existants.

En ce qui concerne le réseau en cuivre de France Télécom, le succès du dégroupage ne doit pas cacher les limites techniques des technologies xDSL pour augmenter les capacités des réseaux d'accès. Comme l'Autorité l'a relevé, l'injection d'un signal au niveau du sous-répartiteur pose un problème d'interférence avec les signaux provenant du répartiteur. L'injection d'un signal à l'intérieur des bâtiments est susceptible de poser le même type de problème pour le réseau cuivre téléphonique.

D'autre part, le réseau câblé coaxial peut aujourd'hui offrir des capacités techniques meilleures que la boucle locale cuivre de France Télécom par le biais de solution FTLA. Ces réseaux sont cependant propriété d'un seul acteur présent sur le marché de détail de l'accès haut débit mais ne disposant que d'une faible part de marché.

Il paraît dès lors difficile de fonder sur une régulation *ex ante* d'une offre de type *bitstream* de son exploitant dans le cadre réglementaire existant en régulation asymétrique. Par ailleurs, l'architecture des réseaux coaxiaux ne semble pas permettre d'envisager leur dégroupage sous forme passive.

Dès lors, le département des Hauts-de-Seine estime que l'approfondissement ou le renforcement des capacités d'accès des opérateurs tiers aux réseaux métallique existants n'est pas une priorité.

La réutilisation des gaines et goulottes est une priorité

La construction d'une nouvelle boucle optique implique par définition d'accéder aux utilisateurs finals, donc de déployer la partie terminale des réseaux optiques à l'intérieur des parcelles, qu'il s'agisse d'immeubles collectifs d'habitation ou de maisons individuelles.

Dans les immeubles collectifs, plusieurs réseaux, de communications électroniques, électriques ou de fluide pénètrent dans les logements. Il semble

que seuls les gaines supportant déjà des réseaux de communications électroniques, et éventuellement le réseau électrique, puisse accueillir un nouveau déploiement fibre.

Comme le reconnaît l'Autorité, au-delà de la disponibilité éventuelle de capacités, le régime de propriété de ces gaines et goulottes est très éclaté et source d'incertitudes, car on ne sait en général s'ils appartiennent aux propriétaires de l'immeuble ou à l'opérateur qui les utilise.

Pour le réseau de France Télécom, il faut savoir si l'immeuble a été construit avant ou après 1974. Dans ce dernier, cas il n'est pas certain que la co-propriété puisse jouir de l'espace restant sans en référer à l'opérateur historique.

Dans les Hauts-de-Seine, la part des logements construits après 1974 est importante. Si la situation juridique de propriété et d'accès aux goulottes était clarifiée, et que les opérateurs tiers, dont le délégataire du département pouvait y avoir accès, les coûts de déploiement en seraient très certainement sensiblement abaissés.

Pour les réseaux câblés, et dans le parc privé, les installations appartiennent *a priori* au câblo-opérateur, qui ne laissera probablement pas les co-propriétés en disposer librement, sauf s'il s'agit de biens de retour de concession de service public. Dans le parc public, il semble que les goulottes peuvent appartenir dans un grand nombre de cas aux bailleurs, qui en ont financé la pose.

Si une réutilisation systématique des capacités existantes est souhaitable, il apparaît aujourd'hui difficile de garantir sa faisabilité juridique. L'efficacité techniques de cette réutilisation dépend vraisemblablement du régime d'accès des opérateurs tiers aux infrastructures : accès accordé par le bailleur ou par un opérateur concurrent, offre commerciale, offre régulée ...

Pour les réseaux des opérateurs, la solution peut apparaître délicate à mettre en œuvre juridiquement. Il pourrait déjà s'agir de soumettre les infrastructures appartenant à un opérateur à un régime exorbitant, à l'instar de la régulation de l'accès aux fourreaux de France Télécom. Circonscrire géographiquement un marché sur une base nationale n'apparaît pas évident, car au-delà des installations dont peut disposer France Télécom, Numéricable dispose également dans les zones câblées de capacités parfois plus importantes. Ensuite, d'un point de vue matériel, il n'est pas non plus facile de définir une prestation donnée, car les capacités peuvent varier d'un immeuble à l'autre.

Il conviendrait donc plutôt que de se s'engager dans une démarche de régulation du patrimoine des opérateurs, de clarifier dans un premier temps la domanialité des goulottes existantes afin de lever toute réserve à leur utilisation dès lors qu'elles appartiennent à la copropriété ou au bailleur.

Le département des Hauts-de-Seine souhaite que l'Autorité puisse impulser une démarche en ce sens.

La préemption des immeubles par les opérateurs n'est pas souhaitable

Le code des postes et des communications électroniques n'accorde pas de droit de passage automatique aux opérateurs, bien que l'Administration des postes et télécommunications et les opérateurs réseaux câblés aient pu, en leur temps, bénéficier d'une servitude légale pour déployer leurs réseaux.

Le régime de droit commun suppose désormais, pour tout nouveau réseau de communications électroniques installé dans les parties communes, un vote à la majorité absolue de l'ensemble des co-propriétaires, selon l'article 25 j) de la loi du 10 juillet 1965 sur la copropriété.

Le coût d'installation du réseau étant en principe à la charge de l'opérateur, celui-ci a légitimement tendance à engager une négociation avec les co-propriétés pour obtenir une forme d'exclusivité d'établissement en contrepartie.

Cet état du droit n'est pas satisfaisant car, en l'absence de normalisation des réseaux internes fibre qui garantirait leur mutualisation ultérieure, il laisse les opérateurs libres de créer des micro-monopoles à l'échelle d'immeubles.

Certains pourraient être tentés d'ériger une barrière technique à une mutualisation ultérieure : fibres soudées, boîtiers de mutualisation inaccessibles ou sous-dimensionnés, architecture PON avec filtres sur les paliers et donc non dégroupable en pied d'immeuble ...

Face à cette hétérogénéité prévisible des situations, le Département des Hauts-de-Seine considère à ce stade qu'il est préférable que le déploiement des colonnes montantes optiques soit réalisé par un opérateur neutre et généralisé à l'échelle de son territoire.

Il est donc prévu que le délégataire du département installe cette partie des réseaux. Ceci n'exclue bien évidemment pas le déploiement d'autres opérateurs, ni la mise en œuvre d'obligations d'accès régulées. Le Département a pris toutes les précautions nécessaires pour que son délégataire puisse mettre en œuvre une mutualisation effective à plusieurs niveaux, et notamment celle qui sera préconisée par l'Arcep.

3. UNE CONCURRENCE PAR LES SERVICES ET LES INFRASTRUCTURES

La mutualisation en pied d'immeuble est nécessaire mais insuffisante

L'option 1 décrite par l'Autorité, à savoir la possibilité d'accéder en pied d'immeuble au réseau optique interne à l'immeuble est nécessaire au développement du très haut débit. Seule cette mutualisation permettra le développement du très haut débit à partir des réseaux et infrastructures existantes déjà déployées, qu'il s'agisse du réseau de France Télécom, de ceux qui pourraient se déployer en utilisant ses fourreaux, du réseau câblé ou, encore, de réseaux déjà déployés par les opérateurs alternatifs (notamment dans les quartiers d'affaires).

Cela suppose toutefois de régler auparavant les questions de normalisation et d'adduction des immeubles pour faciliter l'accès au boîtier de raccordement des immeubles. Dans cette perspective, une éventuelle offre de raccordement au boîtier proposée par France Télécom présente peu de garanties de neutralité. L'installation de la colonne montante optique, du boîtier de raccordement et l'aménagement des adductions par un acteur neutre délégataire de service public apparaît nettement plus vertueuse.

Cela étant, cette solution satisfera probablement France Télécom car elle lui permettra de profiter au mieux de ces réseaux existants mais est de nature à désavantager les opérateurs alternatifs qui ne disposent pas des mêmes facilités d'accès au pied des immeubles. Surtout, même à supposer que ces opérateurs

alternatifs puissent accéder à ce boîtier par leur propre moyen, cela constituerait toutefois une barrière à l'entrée pour de nouveaux entrants et accentuerait encore la consolidation du marché déjà bien avancée dans l'accès au haut débit.

Le co-investissement crée un risque d'oligopole

L'option 2 identifiée par l'Autorité consiste en un co-investissement des opérateurs pour construire une boucle locale optique allant d'un point de brassage important (Nœud de raccordement optique) au pied des immeubles.

Cette option ne peut être privilégiée car elle ne conviendra qu'à des opérateurs alternatifs déjà fortement implantés et achèvera définitivement la consolidation du marché autour de trois ou quatre acteurs majeurs.

En effet, de tels investissements ne pourront être supportés que par des opérateurs disposant de parts de marchés substantiels leur permettant de basculer leur base client haut débit sur une nouvelle infrastructure très haut débit.

Or le précédent de la téléphonie mobile a montré les dangers d'un marché réduit à trois acteurs pour le développement de la concurrence, car l'oligopole ainsi créé a jusqu'à aujourd'hui empêché l'entrée de nouveaux acteurs, et notamment marginalisé les MVNO.

De même, la construction de câbles sous-marins par des consortiums d'opérateurs a aussi montré que le co-investissement entre concurrents potentiels tend à induire, *in fine*, des accords de commercialisation ou de non concurrence sur les marchés aval. Pour les câbles sous-marins, il s'agit en général soit de clauses d'exclusivité géographiques de commercialisation soit de tarifs planchers.

Il convient de noter à titre d'exemple que la construction d'un câble sous-marin entre la Guadeloupe et Porto Rico sous l'égide de la Région Guadeloupe a permis à la collectivité de s'affranchir de ce type de contrainte et de diviser les tarifs de la bande passante internationale par cinq.

Le Département des Hauts-de-Seine estime en conséquence que la meilleure manière de forcer une mutualisation est l'établissement d'un réseau d'initiative publique auquel accéderont et donc que cofinanceront les différents opérateurs.

Dans ce dispositif d'initiative publique, tout risque que le partage des investissements de réseaux entre plusieurs opérateurs puisse induire un comportement sinon d'entente du moins de faible agressivité commerciale sur le marché de détail est exclu.

Le dégroupage au NRO d'une boucle locale optique point-à-point

Pour le Département des Hauts-de-Seine, le dégroupage d'une boucle optique construite en architecture PON est techniquement impossible, l'exploitant d'une telle infrastructure ne pouvant que fournir une offre de type *bitstream* activée, car les coupleurs situés en pied d'immeubles constituent des équipements actifs.

Dans ces conditions, la pose obligatoire de fibres surnuméraires par les opérateurs déployant une solution PON ne réglerait qu'en partie le problème de la captation de la valeur ajoutée par le constructeur de l'infrastructure, car l'opérateur tiers sera quoiqu'il arrive tenu de souscrire son offre de type

bitstream. Le scénario vertueux du dégroupage de la boucle cuivre ne pourra donc être réédité dans cette hypothèse.

Le Département privilégie donc la création d'une nouvelle boucle locale optique point-à-point dégroupable tant à partir du NRO que du boîtier de raccordement situé en pied d'immeuble.

Pour éviter tout déséquilibre territorial dans l'accès à cette boucle locale optique, le Département a fait le choix de l'établir sous son égide dans le cadre d'un réseau d'initiative publique établi sur le fondement de l'article L.1425-1 du code général des collectivités territoriales. Cette démarche permettra d'assurer une couverture territoriale équilibrée du Département en matière d'accès au très haut débit.

Surtout, le déploiement d'une boucle locale optique dégroupable par un opérateur neutre est le meilleur moyen de tirer les leçons des difficultés rencontrées avec France Télécom en matière de dégroupage de sa boucle locale en cuivre : toutes les offres de services associées à ce dégroupage (hébergement des têtes de câbles, jarretière, colocalisation ou localisation distante etc) seront nécessairement prévues dès l'origine, car cette boucle aura été construite pour être dégroupée, cette activité n'étant ni imposée à un opérateur de détail puissant ni accessoire à son activité principale.

Le succès du dégroupage de la boucle locale en cuivre de France Télécom ne doit pas masquer le fait qu'il n'a pas été acquis *ab initio* mais qu'il s'est construit autour d'actions conjointes du régulateur et des opérateurs alternatifs. On mentionnera simplement que de 1999 à 2002 France Télécom a mis en œuvre des pratiques délibérées pour freiner le développement d'offres de gros et de détail concurrentes aux siennes sur le marché du dégroupage. On relèvera simplement que l'Autorité a rendu douze avis sur la question et le Conseil de la concurrence quatre décisions sur une période s'étalant de 1998 à 2004, l'explosion du marché résidentiel du haut débit datant de 2004.

Par son action volontariste, le Département des Hauts-de-Seine souhaite s'inspirer du succès du développement du haut débit tout en l'améliorant, ce qui suppose d'anticiper toutes les difficultés de la régulation d'un opérateur ultra-dominant évoquées ci-dessus.

L'offre *bitstream* est également insuffisante

Pour le Département des Hauts-de-Seine, le développement du très haut débit passe par une articulation efficace entre concurrence par les infrastructures et par les services.

L'accès en pied d'immeuble et le dégroupage généreront cette concurrence par les infrastructures, mais il faut aussi prévoir l'émergence d'offres *bitstream* attrayantes pour attirer de nouveaux entrants souhaitant élaborer des offres de services en capitalisant sur des marques ou notoriétés bien établies par ailleurs.

Ces nouveaux entrants ne proviendront pas forcément du secteur des communications électroniques déjà fortement consolidés, mais plus certainement du monde de l'audiovisuel, de l'internet, de l'informatique ou de la grande distribution.

Ils ne changeront pas de métier pour autant, ce qui signifie qu'ils souhaiteront sans doute s'appuyer sur un « tiers technicien », autrement dit le fournisseur d'une offre *bitstream*.

La seule régulation de l'offre *bitstream* de l'opérateur historique s'avérera nécessaire là où aucune autre possibilité d'accès n'existera mais sera vraisemblablement insuffisante, du moins au début.

L'historique des offres d'option 3 et 5 a montré que ce n'est qu'après plusieurs années, cinq pour l'ADSL, que le régulateur avait pu imposer une orientation effective vers les coûts.

L'Autorité devra en outre veiller à ne pas imposer une offre *bitstream* à tous les opérateurs de manière indifférenciée. Les délégataires de collectivité peuvent ne pas être en mesure de la fournir, soit parce que la collectivité, comme le département des Hauts-de-Seine, ne le souhaite pas, soit parce que des contraintes juridiques externes l'interdiraient dans le cadre de projets publics.

4. CONCLUSIONS

Le Département des Hauts-de-Seine soutient pleinement la démarche de l'Autorité visant à assurer une mutualisation effective de la partie terminale des réseaux d'accès en fibre optique.

Cette régulation, nécessaire, pourra s'avérer néanmoins insuffisante. Sans intervention publique, plusieurs scénarii d'organisation du marché peuvent être envisagés :

- un monopole de France Télécom se reconstitue peu à peu sur la boucle locale optique horizontale et verticale ; la régulation sectorielle pourra alors imposer différentes modalités d'ouverture ; l'accès en pied d'immeuble restera virtuel, le dégroupage du réseau PON sera impossible, et le *bitstream* sera insuffisant pour assurer une concurrence de même, intensité que sur le cuivre ;
- les opérateurs alternatifs, câblo-opérateur compris, montent des accords de co-investissement, des partages géographiques, des sociétés communes d'infrastructures ou fusionnent ; un duopole se crée donc sur la boucle locale fibre lié vraisemblablement à des accords sur le marché de détail ; le marché sera organisé sur le modèle américain, avec un impact très négatif sur la diversité et la compétitivité des offres ;
- tous les opérateurs décident de déployer leurs propres infrastructures horizontales de boucle locale optique ; leur déploiement sera alors simultané et concentré sur les zones les plus denses et rentables ; c'est ce qui se passe actuellement sur la fibre, c'est également ce qui s'est passé sur le DSL ou pour les boucles locales optiques entreprise ; un partage spontané du territoire est vivement improbable, et renverrait en tout état de cause au cas précédent ; les zones moins rentables, y compris la moitié des Hauts-de-Seine, ne seront pas couvertes ;

Aucun de ces scénarii n'est satisfaisant pour le Département des Hauts-de-Seine. Le projet de boucle locale d'initiative publique, homogène sur le territoire et

réellement ouverte à tous les opérateurs et fournisseurs de services, vise à assurer couverture du département et concurrence effective dans la durée.