

**COLLECTIVITES TERRITORIALES et HAUT DEBIT**

**ESPAGNE  
Synthèse  
L'intervention publique dans le marché du haut débit**

---

*Etude réalisée par le Cabinet Analysys  
pour le compte de l'Autorité de régulation des télécommunications  
et la Caisse des Dépôts et Consignations*



## **AVERTISSEMENT**

L'Autorité de régulation des télécommunications et la Caisse des Dépôts et Consignations ont confié au cabinet Analysys une étude sur l'intervention publique dans le marché du haut débit en Espagne.

Dans un souci de transparence et d'information, il a été décidé de rendre publique cette étude.

Les conclusions de cette étude sont de la seule responsabilité du cabinet et n'engagent ni l'ART ni la CDC.

## Synthèse

### **L'intervention publique dans le marché du haut débit en Espagne**

#### ***Le marché du haut débit***

Le marché Internet espagnol a connu une croissance soutenue ces dernières années : il présente un taux de pénétration de 6,5 % de la population en juin 2004, et un taux de croissance de 12 % par trimestre. Pour autant, ce marché est toujours en retard par rapport à la moyenne européenne notamment en terme de pénétration. Malgré cette faible pénétration, le haut débit a joué un rôle important sur le marché Internet espagnol et les connexions haut débit représentent en juin 2004 33% de l'ensemble des connexions Internet. La section suivante offre une vue d'ensemble du marché du haut débit.

La couverture de la population atteint presque 93 % à la même date, alors qu'elle s'établissait à 83 % fin 2002. Ce chiffre fait de l'Espagne l'un des pays les mieux couverts en DSL en Europe.

#### ***La position gouvernementale***

En raison de la nature régionale du système politique, l'approche gouvernementale par rapport à l'intervention publique sur le marché du haut débit a été très fragmentée. En effet, les Communautés Autonomes ont le pouvoir et les capacités financières d'intervenir directement sur le marché des télécommunications sans implication du gouvernement central. Le gouvernement central de Madrid a eu une approche similaire à celle du gouvernement britannique, favorisant une intervention ponctuelle dans les régions où il y a une défaillance du marché. A l'inverse, certains gouvernements régionaux ont adopté une position interventionniste, en la justifiant par le fait que les infrastructures de réseaux télécoms (en particulier les câbles et les fourreaux) ont vocation à être publiques (même si elles sont exploitées par une organisation privée).

#### ***Les structures gouvernementales impliquées***

Les Communautés Autonomes sont beaucoup plus indépendantes que les gouvernements régionaux au Royaume-Uni. Ils ont conduit certains projets directement, en utilisant leur propre ressources financières. Dans certains cas une coordination a été nécessaire entre des projets similaires menés par le gouvernement central et les Communautés Autonomes. Cependant, comme la majorité des initiatives a été conduite par les Communautés Autonomes, le paysage de l'intervention publique sur le marché du haut débit a été assez fragmenté. Le gouvernement central et les Communautés Autonomes ont parfois cherché à impliquer les municipalités dans leurs projets, lorsque cela était pertinent, au travers de collectivités locales (*diputaciones provinciales*).

Au niveau des Communautés Autonomes, les projets ont généralement été centralisés. Les gouvernements communautaires ont travaillé avec leurs filiales à responsabilités limitées<sup>1</sup> (soit directement fondées pour un projet spécifique, soit déjà actives dans le secteur des technologies de l'information et des communications) dont le but était de diriger ces projets.

### ***La position des acteurs privés***

Telefónica n'a pas communiqué sur son approche vis-à-vis de l'intervention du gouvernement et a considéré chaque projet en fonction de son intérêt. D'autres acteurs du secteur privé, comme Comunitel, ont bien accueilli les plans du gouvernement régional de la Catalogne pour le déploiement d'un réseau public de fibres et des acteurs comme Iberbanda ont été retenus pour travailler avec le gouvernement sur différents projets.

### ***Les structures de financement***

Plusieurs structures financières ont été mises en place pour les différents projets que nous avons étudiés. L'approche la plus commune a été la mise à disposition de subventions gouvernementales pour le déploiement des infrastructures ou pour la mise à disposition de services haut débit. Quand cette approche a été utilisée, les agences impliquées ont été vigilantes dans l'application des processus d'appels d'offres publics, notamment par rapport à l'application des lois européennes concernant les limites légales des subventions publiques au secteur privé.

Dans certains projets étudiés, l'accès aux fonds FEDER a été possible par l'intermédiaire de plans de développement du gouvernement central, avec l'accord de la Commission européenne, pour des durées allant de six à dix ans. Ces fonds sont en général gérés centralement, par le Ministère d'Economie et Finances en Espagne.

Le projet Mercurio en Andalousie, qui permet de fournir des services haut débit à des régions qui n'ont pas été couvertes de façon spontanée par des acteurs privés, a été partiellement financé par un prêt long terme sans intérêt. Ce prêt a été accordé à Iberbanda et a été fourni par l'Instituto de Fomento de Andalucía, l'agence de développement de la région d'Andalousie. L'entreprise a remporté un contrat pour le déploiement de l'infrastructure du réseau haut débit. Le coût total pour le gouvernement régional a été estimé à 7,4 millions d'euros. Les prêts financiers ont été découpés pour correspondre aux coûts des opérations dans tous les régions géographiques et sont délivrés sur une période de trois ans qui commence à la date d'activation du service dans chaque région. L'opérateur privé doit rembourser le prêt sur une période de dix années qui commence un an après que les fonds ont été débloqués dans chaque région.

### ***Les investissements publics et privés***

Depuis 2000, Telefónica a investi plus de 2 milliards d'euros dans le développement de son réseau haut débit, dans les services et le contenu.

---

1

Ces sociétés sont généralement privées mais détenues par le gouvernement telles que Sandatel en Andalousie.

L'Etat a prévu de financer le projet Guadalinfo II à hauteur de 85 millions d'euros sur trois ans.

Par ailleurs, les projets publics engagent parfois des sommes importantes. La région de Valence a prévu d'investir 2,5 milliards d'euros dans les TIC en général d'ici 2010. La région de Castille y Léon investira 80 millions d'euros entre 2004 et 2006 spécifiquement dans les réseaux, et celle de Catalogne 129 millions d'euros.

### ***Les technologies utilisées***

Toutefois, les technologies sans fil ont aussi joué un rôle clé dans plusieurs projets de boucle locale, en particulier les régions où le DSL a été considéré non-viable par l'opérateur historique, comme dans le cas du projet Mercurio. Le satellite a aussi été utilisé dans certains projets comme une solution pour le réseau de desserte afin d'atteindre les régions les plus éloignées. Dans la majorité de ces cas, les technologies sans fil utilisées dans les réseaux ont été déployées jusqu'à l'utilisateur final.

La technologie CPL a été relativement plus utilisée en Espagne que dans le reste de l'Europe. Iberdola a été actif dans le développement de cette technologie pour la fourniture de services commerciaux et prétend que, si des économies d'échelle sont réalisées, elle serait idéale pour les régions rurales, grâce notamment à la couverture complète de la population par le réseau électrique. Par contre, même si ces projets pilotes confirment de façon catégorique que le CPL est assez mûr d'un point de vue technologique, il n'a pas encore atteint une maturité commerciale, compte-tenu des coûts des équipements, toujours assez élevés pour que cette solution soit économiquement viable.

### ***Utilisateurs publics et privés***

Deux objectifs stratégiques principaux ont été identifiés pour les projets publics du haut débit en Espagne :

- (i) le développement économique régional (ou national)
- (ii) une agrégation de la demande publique en services haut débit permettant d'obtenir des meilleurs prix mais aussi de stimuler les investissements des opérateurs privés.

Dans certains cas, différents projets se concentrant sur chacun de ces objectifs stratégiques ont eu des recouvrements et il a été difficile de coordonner les efforts entre les deux. Les agences publiques ont reconnu ces difficultés et ont réussi à identifier les problèmes avec un certain succès. Par exemple, le contrat pour la fourniture de services télécoms à la Junta en Andalousie a été étendu pour fournir des services de connectivité durant la seconde phase du projet Guadalinfo.