

**CONTRIBUTION DU DEPARTEMENT DES HAUTS-DE-SEINE
A LA CONSULTATION PUBLIQUE DE L'ARCEP PORTANT SUR
LA SITUATION CONCURRENTIELLE DES FOURREAUX DE COMMUNICATIONS
ELECTRONIQUES ET LEUR REGULATION EVENTUELLE**

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. NECESSITE D'UNE REGULATION DES FOURREAUX

Les fourreaux ne sont pas substituables par d'autres réseaux

Les études menées par le Département ont montré que la seule alternative à la création de fourreaux pour déployer de la fibre optique sont les réseaux d'égouts visitables et pénétrants sous les bâtiments.

L'expérience récente montre que lorsque de tels réseaux existent, il est plus rapide et économique à court terme de les utiliser pour déployer que de recreuser des tranchées, du moins pour les opérateurs alternatifs ne disposant pas d'accès à un réseau de fourreaux existants sur le segment de l'accès.

Des opérateurs ont ainsi posé des demandes sur Paris et sur quelques communes des Hauts-de-Seine. Ainsi, les communes Neuilly-sur-Seine, à l'exception de l'île de la Jatte, et Boulogne-Billancourt disposent d'égouts haussmanniens mobilisables puisque principalement visitables et pénétrants.

Levallois-Perret dispose d'un réseau d'égouts visitables, mais ne pénétrant pas sous les immeubles. Ces égouts sont difficilement mobilisables. Le coût d'une sortie des égouts sous la chaussée au droit de chaque bâtiment, avec les travaux de consolidation et d'étanchéité, pourrait être rédhibitoire.

Il convient de noter que les contraintes d'exploitation (dangerosité, délais et coûts de maintenance) peuvent rendre à long terme les égouts plus coûteux que les fourreaux.

Il convient en outre de ne pas négliger les contraintes propres d'exploitation du réseau d'assainissement, qui limitent fortement la capacité, voire même la possibilité, de pose de fibre optique sur des tronçons importants.

Pour les autres communes des Hauts-de-Seine, les réseaux d'assainissement départementaux et communaux ne sont que très partiellement visitables. De

manière marginale, certaines communes disposent de facilités complémentaires partiellement mobilisables telles que les galeries techniques de la Ville de Nanterre.

Si l'on excepte les réseaux d'assainissement de Neuilly-sur-Seine et Boulogne-Billancourt, les infrastructures alternatives aux fourreaux ne sont que très peu présentes sur le Département. A titre d'exemple, les réseaux d'assainissement départementaux représentent environ 350 km de linéaire et ne peuvent pas être mobilisés sur les segments de l'adduction et donc, pour les raisons exposées ci-avant, sur le segment de la distribution.

France Télécom possède la grande majorité du parc

France Télécom n'a pas communiqué au département des Hauts-de-Seine les capacités de fourreaux à sa disposition sur le territoire. Nous estimons donc que France Télécom a la jouissance d'environ 3 000 km de tranchées desservant la quasi-totalité des ménages alto séquanais.

Les câblo-opérateurs et collectivités délégantes disposent selon notre estimation d'environ 2 000 km de vide continu sur le territoire, dont la majorité correspond à une convention d'accès aux infrastructures de France Télécom.

Les collectivités ne disposent pas d'autres réseaux pénétrant dans les immeubles où des fourreaux auraient été posés en surcapacité et seraient exploitables par les opérateurs de communication électroniques. Les réseaux d'éclairage public ou de signalisation ne pénètrent pas dans les immeubles et ne peuvent donc pas être exploités pour déployer une boucle locale optique.

La part de marché de France Télécom s'établit sur le département à nettement plus de 80% en prenant en compte l'autoconsommation des fourreaux. Sur le segment de l'adduction, cette part de marché paraît encore supérieure.

Le marché libre des transactions entre opérateurs n'est pas observable par le département, et est en grande partie biaisé par le fait que l'offre de fourreaux de France Télécom LGC/DPR paraît peu adaptée aux besoins des opérateurs tiers.

Les fourreaux sont une infrastructure essentielle

Les fourreaux sont une infrastructure essentielle, longue et coûteuse à reconstruire. Sur les Hauts-de-Seine, selon notre estimation, reconstruire des tranchées permettant de desservir environ 90% des ménages peut être estimé à environ 200 M€. Pour couvrir 100%, le coût serait supérieur à 300 M€.

Le délai d'établissement d'une telle boucle locale de génie civil est important. Les éléments issus des négociations avec les entreprises candidates à la délégation ne peuvent être portés à ce stade à la connaissance de l'Autorité. Un délai de construction inférieur à 5 ans pour l'ensemble du réseau de distribution paraît inenvisageable.

Par ailleurs, sur le segment de l'adduction, le délai nécessaire à l'obtention de l'accord de l'ensemble des bailleurs et copropriétés est vraisemblablement encore supérieur.

Conclusion

Les déploiements des futurs réseaux de boucle locale fibre supposent un accès aux fourreaux existants de France Télécom, établis à l'époque du monopole sur la boucle locale téléphonique.

Un défaut d'accès ne pourrait conduire qu'à une remonopolisation tendancielle du réseau d'accès fibre, y compris sur un territoire aussi dense que les Hauts-de-Seine.

Dès lors, un déficit de régulation ne pourrait en théorie qu'être compensé par une intervention des collectivités souhaitant maintenir une concurrence de long terme sur leur territoire et visant à établir un deuxième réseau de génie civil partagés plusieurs opérateurs de communications électroniques.

Or une intervention massive des collectivités en matière de fourreaux apparaît en pratique difficilement réalisable car elle serait économiquement insupportable : en l'absence du déploiement et de la mise à disposition de fibres, aucun acteur privé n'accepterait de supporter tout ou partie du risque économique d'un tel projet, même avec une large subvention et, en outre, la prise en charge intégrale d'un tel investissement par une collectivité telle que le Département des Hauts-de-Seine n'est simplement pas envisageable compte tenu de son volume.

3. CARACTERE INSUFFISANT D'UNE REGULATION DES FOURREAUX

Le marché s'oriente vers un oligopole fermé

Une grande partie de l'analyse développée ci-après repose sur l'anticipation que France Télécom est en mesure de se soustraire pour la boucle locale optique à une régulation de même nature (dégroupage) que celle qui a été mise en œuvre sur la boucle locale cuivre. En effet :

- France Télécom déploie une boucle locale point à multipoint, proche d'une architecture de réseau câblé, et donc non dégrouvable ;
- Les accès bistream que France télécom commercialisera certainement ne seront pas substituables à un accès aux infrastructures passives ;

Dès lors, la concurrence entre opérateurs sur le très haut débit se fondera sur une concurrence entre infrastructures de boucle locales optiques, seul moyen de commercialiser des services auprès des clients finaux dans de bonnes conditions.

Il est peu probable qu'un marché de l'accès wholesale se mette spontanément en place afin de garantir un accès aux clients finals à des opérateurs ou fournisseurs de service n'ayant pas déployé dans une zone leur propre boucle locale dans des

conditions techniques et tarifaires non discriminatoires par rapport à celles dont bénéficieraient les opérateurs ayant déployé leurs propres réseaux.

Deux exemples peuvent être mentionnés. Sur le marché du haut débit, force est de constater que le mouvement de consolidation a conduit à une organisation du marché entre trois opérateurs principaux et à conduit simultanément à l'élimination des opérateurs non dégroupés.

Aujourd'hui, il n'est plus possible de souscrire à une offre des opérateurs ou fournisseur de service non dégroupé en ayant la même richesse fonctionnelle et le même niveau tarifaires qu'avec ceux-ci. La part de marché cumulée des opérateurs ne possédant pas leur propre infrastructure ne dépasse d'ailleurs plus les dix pourcents.

De même dans le mobile, il est évident que les trois opérateurs ont forcé le marché, avec un rythme d'innovation faible, des tarifs élevés et conséquemment un taux de pénétration relativement faible par rapport aux autres pays européens.

Là aussi, il n'est pas possible de souscrire un abonnement auprès d'un fournisseur de service ne possédant pas son propre réseau et qui proposerait des services plus innovants (audiovisuels et données notamment) ou à des tarifs plus faibles que ceux proposés par les opérateurs historiques.

Le passage au très haut débit est un facteur aggravant

Déployer une boucle locale très haut débit est extrêmement coûteux. Reconstruire les deux cent mille kilomètres de génie civil de France Télécom coûterait semble-t-il plus de vingt milliards d'euro, pour couvrir environ deux tiers des ménages français.

Même si un accès au génie civil existant de France Télécom devait diviser ce coût par trois, ce qui paraît déjà ambitieux, la dépense nécessaire ne serait à la portée que du principal opérateur alternatif. Au vu de leurs capacités financières, il semble relativement peu probable que les autres opérateurs soient en capacité de déployer sur une part importante du territoire.

De plus, il n'y a vraisemblablement pas suffisamment de place dans les fourreaux de France Télécom pour accueillir un grand nombre d'opérateurs, d'autant plus que France Télécom refusera vraisemblablement, et de manière relativement légitime :

- d'accueillir des opérateurs dans les zones où la congestion est telle qu'elle pourrait limiter sa capacité à déployer son propre réseau ou à restreindre sa capacité technique à maintenir dans la durée son réseau cuivre ;
- à engager des plans coûteux et de grande ampleur de réorganisation de la boucle du cuivre où elle est en monopole pour permettre l'établissement de plusieurs boucles locales optiques où elle serait en concurrence.

L'ensemble de ces éléments amène à considérer que dans une zone donnée, un très faible nombre d'opérateurs seront en mesure de déployer leur propre boucle

locale optique pour y commercialiser leurs services très haut débit : quatre dans les zones les plus denses, mais plus certainement un ou deux dans la grande majorité des territoires.

Les projections établies pour les Hauts-de-Seine laissent penser qu'en l'absence de projet d'initiative publique¹ :

- environ un tiers des ménages pourraient être desservis spontanément par quatre opérateurs (si l'accès aux fourreaux existant divisaient les coûts de déploiement par trois)
- environ un tiers seraient desservis par deux opérateurs, Numéricable et France Télécom, les deux autres ne trouvant ni accord de co-investissement ni équilibre économique avec leur seule part de marché ;
- environ un tiers, hors de la zone d'emprise actuelle du câble ne seraient pas couverts, France Télécom n'ayant pas intérêt à investir dans ces zones en l'absence de tout projet alternatif sur le très haut débit.

Y compris dans les zones les plus denses, il n'est pas certain que le déploiement de quatre opérateurs soit possible, car il serait conditionné par la place disponible dans les fourreaux de France Télécom. Seule une initiative publique semble à ce stade de nature à permettre une mutualisation effective des déploiements sur le segment horizontal.

Nécessité d'un projet public

Il paraît inutile ici d'argumenter sur le fait que le passage du haut au très haut débit est souhaitable pour les territoires, la France et l'Europe. De même, la réussite de l'ouverture du marché des télécommunications puis de la régulation du haut débit a démontré de manière suffisamment explicite l'intérêt de la concurrence à la fois par les réseaux et les services.

Pour un territoire comme les Hauts-de-Seine, la compétitivité s'entend comme la faculté d'attirer des entreprises créatrices de valeur et d'emploi, donneuses d'ordres, et d'accueillir leurs salariés dans les meilleures conditions possibles.

Il s'agit en outre de permettre au secteur public du département de bénéficier des gains de productivité et de performances que permettent les réseaux très haut débit.

Ainsi, le programme d'action gouvernemental coréen sur le très haut débit est focalisé sur la santé et l'éducation, qui sont en France pour partie des responsabilités des départements.

La capacité à attirer les entreprises met en concurrence les territoires à l'échelle européenne et mondiale. Or un certain nombre de pays commencent à reprendre

¹ Sous hypothèses simplificatrices suivantes : 100 €/ ml de génie civil, 1 500 € d'adduction par immeuble, 100 € par logement dans la colonne montante, et 200 € entre le palier et la prise à l'intérieur du logement.

sur le très haut débit une avance que la France a su combler depuis quelques années sur le haut débit : les pays asiatiques, mais aussi l'Amérique du nord et ceux du nord de l'Europe, où des programmes d'aides publiques de grande ampleur ont été déployés en faveur du très haut débit.

La perspective telle que décrite ci-avant, d'une couverture partielle du département mais surtout d'une forclusion du marché par les deux ou trois opérateurs de communications électroniques susceptibles d'y déployer des réseaux de fibre optique est stratégiquement inacceptable sur le long terme.

Dès lors, une intervention publique est indispensable. Celle conçue par les Hauts-de-Seine comporte trois volets principaux :

- la mobilisation dans la limite des possibilités des ressources du département pour abaisser les barrières au déploiement de tous les opérateurs, en autorisant le déploiement dans les égouts, en appuyant autant que faire ce peut les demandes d'assouplissement des règles d'urbanisme ;
- la possibilité d'une contractualisation avec un opérateur déployant un réseau de boucle locale optique passif et neutre, permettant à la fois le dégroupage point à point et le point à multipoint, qui sera accessible à tous les opérateurs et fournisseurs de service de manière égale ;
- la compensation par voie de subvention du déploiement dans les zones non rentables afin d'assurer la cohésion territoriale du département et l'égalité d'accès.

Le choix du département n'a bien évidemment aucune valeur de modèle pour d'autres collectivités. Toutefois, il est évident que la seule ouverture des fourreaux ne saurait suffire à assurer une concurrence dynamique sur le marché du très haut débit à long terme. Dès lors, une intervention des collectivités pour faire construire une boucle locale optique ou du moins en assurer contractuellement l'ouverture et le dégroupage à long terme peut être indispensable, y compris en zone périurbaine relativement dense.

4. NECESSITE D'ACCES AUX INFORMATIONS DE DISPONIBILITE

Boucle locale optique et génie civil

L'établissement de boucles locales optiques suppose, quelles qu'en soit les modalités, des travaux de génie civil. Même avec une ouverture du réseau de France Télécom, celui-ci étant vraisemblablement saturé ou insuffisant par endroit, les différents opérateurs devront établir de nouvelles tranchées.

Par ailleurs, dans le cadre d'un réseau d'initiative publique compatible avec le dégroupage comme celui souhaitée par le département des Hauts-de-Seine, l'établissement de génie civil peut être nécessaire dans au moins trois cas de figure :

- dans les zones les plus denses, il peut y avoir plusieurs réseaux, les différents opérateurs étant tout à fait libres d'arbitrer entre construction en propre et achat des fibres, à tarifs péréqués, de la délégation de service public ;
- le génie civil de France Télécom peut être saturé ; dès lors une reconstruction s'imposera ; celle-ci devra permettre de connecter le génie civil disponible pour minimiser les travaux ;
- finalement, la délégation ayant vocation à couvrir l'ensemble du département, nécessitera à moyen terme la construction de génie civil à des endroits où les réseaux sont aujourd'hui aériens².

Une connaissance insuffisante

A ce jour, les collectivités, notamment le Département, ont une vision très fragmentaire du réseau de génie civil disponible. La loi de 1996 était imparfaite et les plans n'ont en général pas été communiqués aux collectivités.

Les déclarations de travaux ne concernent finalement qu'une petite fraction des réseaux, même après plusieurs années. L'absence de transmission des données sous forme informatique rend de plus leur recollement et leur suivi extrêmement difficile.

Finalement, certains opérateurs ne fournissent pas de plan d'occupation du domaine public pour justifier des redevances auxquelles il sont assujettis. Par exemple, France Télécom refuse le plus souvent de distinguer entre ses fourreaux vides et occupés, mêmes si les redevances sont différenciées, préférant donc payer le tarif le plus élevé que de transmettre l'information pertinente.

Dans le cas des projets associant publics et privé, quelle que soit la forme contractuelle, la symétrie des négociations impose que les deux parties publique et privée aient la même information objective.

Recommandations

Le fait que les collectivités aient une information de bonne qualité sur la disponibilité de fourreaux existants, leur localisation, leur caractère réutilisable est particulièrement important dans la perspective du déploiement des futures boucles locales très haut débit, d'initiative publique ou privée.

Il paraît dès lors nécessaire, si les pouvoirs de l'Arcep ne suffisait pas à assurer une bonne information des collectivités, d'amender en ce sens les textes législatifs et réglementaires.

² Le Département étudie la possibilité de l'établissement d'une convention avec les Syndicats d'électrification du département afin de mettre à profit les travaux d'enfouissement en disposant à l'occasion de fourreaux « télécom ».

En première analyse, il conviendrait d'amender la loi de 1996 et le décret droit de passage afin de rendre obligatoire la transmission de fichier numériques et de renforcer le niveau de contrainte des opérateurs en matière de transmissions des informations aux collectivités dont ils occupent le domaine public.