
Consultation publique relative à La situation concurrentielle des fourreaux de communications électroniques et leur régulation éventuelle

Réponse de l'Avicca
3 Octobre 2007

L'Arcep a lancé simultanément deux consultations publiques, l'une sur les fourreaux et l'autre sur la mutualisation des réseaux en immeuble. Ses pouvoirs de régulation sur ces deux segments ne sont en effet pas les mêmes, alors qu'une approche globale est indispensable.

L'Avicca est globalement favorable à une régulation des fourreaux et à une mutualisation des réseaux en immeuble. Ces mesures d'accompagnement des opérateurs privés permettront une meilleure dynamique du très haut débit et une plus grande possibilité de choix pour les consommateurs dans certaines zones.

Cependant ces mesures ne peuvent suffire à assurer une couverture équilibrée des territoires.

Aussi l'Avicca tient à rappeler les possibilités d'action des collectivités, pour établir des réseaux très haut débit, organisant ainsi une péréquation entre zones plus ou moins rentables, et assurant par leur neutralité une ouverture à l'ensemble des opérateurs et fournisseurs de services présents et à venir.

D'autres mesures sont à prendre au niveau de l'Etat, comme la transparence des informations sur les infrastructures existantes, la mise en place d'un fonds pour organiser une péréquation financière nationale, la priorité d'utilisation des fréquences pour l'aménagement numérique du territoire.

L'Avicca est favorable à une ouverture régulée des fourreaux de France Télécom. Elle permettra une extension géographique et une plus grande rapidité de déploiement des opérateurs privés ou de réseaux mutualisés. Elle aura des effets « systémiques » positifs : elle donne de la visibilité aux investisseurs, permet d'accélérer la mutation, donc aide au développement rapide de services et applications spécifiques « très haut débit », et enfin elle dynamise globalement le jeu des acteurs.

Sans ouverture du génie civil, le jeu est plus vite figé sur un nombre limité de logements. France Télécom sait alors que la concurrence aura des effets géographiques et quantitatifs limités, ce qui ne pousse pas à des recherches de mutualisation équilibrées entre les opérateurs.

Pour être efficace, cette ouverture doit comprendre :

- ▶ une connaissance globale des infrastructures et de leurs disponibilités, non seulement pour les opérateurs, mais aussi pour les collectivités qui aménagent leur territoire. Outre la régulation, il faut enfin prendre un décret d'application de la loi sur les communications électroniques pour tenir compte des contraintes d'urbanisme et d'aménagement du territoire,
- ▶ une mise en application des textes existants : faire respecter l'obligation de fournir les plans sous forme numérique et les données nécessaires au partage éventuel, telle que fixée par le décret sur les redevances d'occupation,

- ▶ une orientation vers les coûts,
- ▶ des règles d'ingénierie et opérationnelles précises,
- ▶ des possibilités de réaménagement des fourreaux existants, éventuellement financer par un fonds à créer (comme le fonds de réaménagement du spectre en hertzien).

Pour améliorer la gestion des fourreaux par les collectivités, il est indispensable de :

- ▶ clarifier la nature juridique de la mise à disposition, par exemple en faisant appel au Conseil d'Etat,
- ▶ donner un environnement fiscal favorable aux utilisations mixtes, comme cela a été fait pour les pylônes de téléphonie mobile financés par les collectivités,
- ▶ accélérer le traitement des contentieux (France Télécom, Numéricâble) pour sécuriser les collectivités.

Cette régulation des fourreaux doit venir en complément d'un partage efficace de la partie terminale dans les immeubles, qui fait l'objet d'une autre consultation.

La régulation des fourreaux sera un pas en avant très positif, mais ne sera pas suffisante pour assurer une péréquation financière territoriale, desservir les zones de moyenne ou faible densité, garantir une ouverture des réseaux à tous les offreurs de service. Il serait utile d'établir des scénarios sur une longue période afin de prendre les mesures nécessaires au passage du cuivre à la fibre, le plus loin possible, et la plus ouverte possible.

Texte de la consultation : http://www.art-telecom.fr/uploads/tx_gspublication/consult-ftth-fourreaux-juillet07.pdf

Détail des réponses aux questions de la consultation

Question 2. Les acteurs sont invités à transmettre à l'Autorité les offres et les contrats de mise à disposition de génie civil dont ils sont signataires, que ce soit en tant que fournisseur ou en tant que client (notamment dans le cadre de la cession des réseaux du plan câble). Les caractéristiques des offres précédemment décrites sont-elles exactes ? Quelles sont les offres de mises à disposition de génie civil autres que celles mentionnées ?

2-1 Concernant les infrastructures des réseaux câblés, il faut distinguer celles qui ressortent du Plan Câble et celles des réseaux nouvelle donne.

Dans les réseaux nouvelle donne, une grande partie du génie civil a été construit par l'opérateur, mais il a parfois fait appel par contrat aux fourreaux surnuméraires de France Télécom (à Aurillac, par exemple, dans tout le centre ville), et surtout à ses poteaux en zone pavillonnaire. A notre connaissance, en ce cas, les durées des conventions avec FT sont alignées sur les durées des conventions d'établissement du réseau passées avec les collectivités.

Pour les réseaux Plan Câble, France Télécom a consenti à l'opérateur un simple droit d'usage de ses installations. A l'occasion du projet de cession de ses réseaux câblés, France Télécom a indiqué aux communes qui envisageaient d'utiliser leur droit de préemption que le contrat comportait une clause interdisant de fait de tirer de la fibre jusqu'à l'utilisateur final. Plus précisément, si l'opérateur voulait par la suite tirer de la fibre jusqu'à l'utilisateur, à la place du coaxial, il devrait alors s'acquitter d'un nouveau prix, correspondant aux tarifs usuels d'utilisation des fourreaux de France Télécom sur l'ensemble du parcours optique. Sachant que les prix vont parfois au-delà de 10 Euros/ml/an pour les communes les plus denses, ceci revient à rendre une utilisation FTTH économiquement impossible. Bien que n'ayant pas eu accès aux contrats de cession, nous n'avons pas lieu de mettre la parole de FT en doute sur ce point.

A notre connaissance, rien n'a été fixé dans les contrats de cession sur les conditions de poursuite de l'occupation des fourreaux de FT par Numéricâble au-delà de la durée du contrat (20 ans), ce qui constitue également un point de fragilité pour un investissement à long terme.

Selon certaines sources, certains contrats entre FT et Numéricâble comporteraient des clauses interdisant même la simple location de fibres par Numéricâble sur la partie transport (Paris et quelques villes proches). Ces documents étant confidentiels, nous ne pouvons confirmer ces allégations. Ces incertitudes sont néanmoins la preuve de l'absence totale de transparence sur le sujet.

2-2 France Télécom avait l'obligation de déclarer ses infrastructures aux collectivités après la loi de 1996. A l'époque sa documentation n'était pas numérisée, les collectivités ne disposaient pas de SIG et n'étaient pas averties de la dimension stratégique de ces données. Les rapports entre les représentants de l'opérateur et les collectivités étaient encore marqués par une culture de service public. A titre d'exemple les plans des réseaux câblés étaient en format papier, représentant un volume considérable ; au lieu de fournir une copie, il a ainsi été proposé de pouvoir venir consulter ces plans en tant que de besoin. Une mesure législative à prendre serait de faire une sorte de deuxième passe de déclaration des infrastructures, mais cette fois sous forme numérisée et vectorielle.

Question 3. Quelles sont les contraintes d'utilisation des galeries visitables des réseaux d'assainissement pour l'installation, l'exploitation et la maintenance d'un réseau de boucle locale ? Pour quelle raison les opérateurs ayant choisi de déployer leur réseau dans les égouts visitables à Paris ont-ils retenu cette solution ? Cette solution est-elle équivalente à la possibilité d'avoir accès au génie civil d'un opérateur tiers ?

Il faut nécessairement distinguer les réseaux d'assainissement visitables des autres, et parmi les réseaux visitables, ceux qui donnent accès aux immeubles. Au total, le cas de figure le plus adéquat pour le déploiement et l'exploitation est exceptionnel en dehors de Paris (égout visitable jusqu'à l'immeuble).

Dans le cas standard des égouts non visitables, l'accès aux immeubles pose des problèmes de déploiement : mise au point de robots allant dans des conduites de faible diamètre, hétérogénéité forte des adductions vers les immeubles (diamètres et matériaux différents suivant les époques), épissures à réaliser, étanchéité des sorties de câble à réaliser en immeuble etc. Du côté assainissement, il ne peut être question de diminuer les capacités si elles sont critiques, ni d'instaurer des contraintes d'entretien supplémentaires.

Des progrès sont en cours sur les technologies de pose en égout visitables. Elles peuvent permettre des installations là où d'autres méthodes se révéleraient très coûteuses ou longues à mettre en œuvre, mais n'ouvrent pas la voie à une substitution généralisée au génie civil classique ou allégé.

Question 4. Les acteurs sont invités à formuler des observations sur cette délimitation de marché. Quelles sont les alternatives au génie civil des opérateurs de communications électroniques, notamment au niveau des adductions ? Quelles sont les possibilités d'utilisation des appuis aériens en zone urbaine ? Le marché du génie civil est-il local ou national ?

4-1 Le passage sur des poteaux ne nous paraît pas substituable au passage dans des infrastructures de génie civil enterré. En milieu urbain, et de plus en plus en milieu périurbain voire rural, les collectivités non seulement ne veulent pas de nouveaux déploiements de poteaux, mais ont lancé des programmes d'enfouissement. Cela a déjà été le cas lors du déploiement des réseaux câblés.

4-2 La gestion des fourreaux par les collectivités est encore embryonnaire pour de nombreuses raisons :

- ▶ la nature juridique de la mise à disposition des fourreaux fait toujours l'objet de débats : redevance d'occupation domaniale ? Redevance pour service rendu ? Redevance mixte ? Prestation commerciale ?
- ▶ le régime fiscal est pénalisant pour une utilisation mixte, au bénéfice de la collectivité et d'opérateurs privés, bien qu'elle soit recommandée par les textes (voir note annexe 1),
- ▶ France Télécom, principal utilisateur potentiel en tant qu'attributaire aujourd'hui du service universel, multiplie les contentieux (voir le recours contre l'arrêt du 9 mars 2006 de la CAA de Bordeaux) et refuse de signer des conventions de mise à disposition si elles ne sont pas au prix qui lui convient. Selon de nombreuses remontées de terrain, FT n'accepte pas de payer un prix supérieur à 1 euro/ml/an, maintenance comprise.

Une bonne gestion d'un patrimoine de fourreau nécessite des instruments adéquats : SIG détaillé permettant de retracer l'occupation dynamique et de gérer les demandes de renseignements et déclarations d'intentions de travaux, maintenance curative et préventive etc. Cela n'est possible et économiquement justifié qu'à une certaine échelle : garantir un temps d'intervention sur un linéaire faible entraîne des coûts de revient prohibitifs.

L'essentiel de la voirie restant à l'échelon communal, et non intercommunal, il faut organiser des transferts de compétence pour atteindre la bonne taille. Ces transferts sont d'autant plus difficiles à organiser que l'économie de cette gestion est pénalisée par les contentieux sur les redevances, la nature juridique ou la fiscalité évoqués ci-dessus.

Néanmoins le patrimoine des collectivités est amené à s'étendre à la fois du fait des opérations d'aménagement nouvelles et de la prise de conscience progressive de la dimension stratégique de ce patrimoine.

A noter que les fourreaux sont indispensables aux collectivités pour d'autres usages que leur seule ouverture aux opérateurs : éclairage public, signalisation, sécurité, réseau privé entre bâtiments publics et mobilier urbain etc. Certaines collectivités se sont dotées de directions responsables de ces gaines ou réseaux souples, ou regroupant l'ensemble des réseaux occupant le domaine public.

Pour améliorer la gestion des fourreaux par les collectivités, il est indispensable de :

- ▶ clarifier la nature juridique de la mise à disposition, par exemple en faisant appel au Conseil d'Etat,
- ▶ donner un environnement fiscal favorable aux utilisations mixtes, comme cela a été fait pour les pylônes de téléphonie mobile financés par les collectivités,
- ▶ accélérer le traitement des contentieux pour sécuriser les collectivités.

4-3 L'essentiel du patrimoine de fourreaux des collectivités est plutôt complémentaire géographiquement de celui de France Télécom : il concerne les zones récemment urbanisées, ou bien les zones anciennes aménagées par la collectivité sans rétrocession à l'opérateur quand celui-ci était un service public, donc plutôt des zones périphériques que des cœurs de ville. Il a été le plus souvent dimensionné pour les besoins de l'opérateur historique et occupé par lui. Le pragmatisme pousse souvent les collectivités à lui en laisser tacitement la gestion et l'entretien, ce qui a conduit FT à établir l'offre LGC ZAC sur des fourreaux qui peuvent appartenir aux collectivités.

Question 5. Les acteurs sont invités à compléter et corriger ces données. Le périmètre est celui de la boucle locale. Ceci inclut les adductions dans le cas de réseaux pénétrants.

Question 6. Les acteurs sont invités à compléter le tableau ci-dessous pour les contrats et les offres de mise à disposition de génie civil dont ils sont signataires, que ce soit en tant que fournisseur ou en tant que client. Il s'agit des volumes d'échange relatifs à ces offres et contrats.

France Télécom et la Communauté urbaine de Nancy ont signé un accord d'échanges de capacités. A ce jour France Télécom ne veut pas étendre ou généraliser ce type d'accord à notre connaissance.

Question 7. Les acteurs sont invités à formuler leurs observations sur cette analyse de la puissance. Quel rôle les infrastructures de génie civil des réseaux câblés hors plan câble sont-elles amenées à jouer ? Quelles sont les possibilités effectives d'utilisation des techniques de génie civil allégé ? Quels sont les obstacles à la réalisation de nouvelles adductions ?

7-1 Le patrimoine constitué par les réseaux câblés concessifs est situé majoritairement dans des villes moyennes, mais peut être présent dans quelques grandes villes (Strasbourg, Nice, Clermont-Ferrand...). Il est difficilement utilisable aujourd'hui par un tiers malgré la législation. En effet, Numéricâble refuse en général de reconnaître la nature des conventions en délégation de service public et conteste l'existence des biens de retours (voir sa réponse à la consultation publique sur le pré-rapport câble de l'Arcep). Un opérateur qui voudrait utiliser ces fourreaux devra passer par une procédure contentieuse dont la durée n'est pas connue, ce qui lui ôte tout caractère opérationnel.

Le refus de Numéricâble d'ouvrir son génie civil est symptomatique dans les villes qui lancent des procédures de délégation de service public pour des réseaux L.1425-1. Dans beaucoup de cas, l'opérateur ne se porte pas candidat, alors qu'il serait bien positionné pour répondre du fait de son patrimoine. Il en est de même de France Télécom.

7-2 Une solution en génie civil allégé peut être utilisée pour le déploiement de réseaux, mais elle n'est pas équivalente à l'ouverture des réseaux existants :

- ▶ certaines communes refusent le génie civil allégé, qui de plus est toujours en attente de normalisation,
- ▶ il n'est pas possible, pour des raisons de nuisance et de circulation, d'aller aussi vite en gc allégé qu'en réutilisation de fourreaux existants,
- ▶ la question de la pénétration dans l'immeuble reste entière,
- ▶ les coûts induits ne sont pas les mêmes, entre mutualisation de génie civil ou duplication d'infrastructures, aussi bien pour le premier établissement que pour l'exploitation,
- ▶ en centre ville, la voirie est souvent saturée de réseaux divers, ce qui interdit ou renchérit la réalisation d'un nouveau réseau.

7-3 Concernant le coût de 1 €/ml/an évoqué dans la consultation, il convient de préciser que cet ordre de grandeur correspond à la location d'un patrimoine important sur de longues durées. Gérer un petit patrimoine à l'échelle d'une commune, pour des durées de locations courtes, peut conduire à des coûts supérieurs (voir les considérants de la réponse à la question 4). Enfin, les coûts de travaux en ville denses sont nettement plus élevés qu'en zone périphérique ou, a fortiori, rurale.

Il est aussi à relever que la structure des coûts entre une offre de type LGC DPR et une offre de collectivité est différente. La collectivité fait rarement payer l'étude, un minimum de distance ou des frais de mise en service, qui peuvent doubler le coût réel sur de courtes distances.

7-4 Les collectivités sont d'autant moins enclines à proposer des coûts bas qu'elles subissent les tarifs fixés par France Télécom sur ses propres installations, souvent supérieurs à 6 €/ml/an.

Si un tarif national régulé émergeait pour le plus grand patrimoine de fourreaux, et si les collectivités pouvaient gérer un patrimoine conséquent permettant des économies d'échelle (voir question 4), ce tarif régulé formerait sans doute un coût cible de référence pour elles

également.

Pour illustrer ces points, un courrier d'une Direction régionale de France Télécom, pour une grande ville de l'Ouest, indiquait en 2007 refuser le tarif fixé par la collectivité aux motifs suivants :

« Nous rappelons que les tarifs fixés au titre de l'utilisation des fourreaux mis à disposition entrent dans le champ d'application de l'art. L. 45-1 du Code des Postes et Communications Electroniques (CPCE) selon lequel « le prix facturé pour l'occupation ou la vente de tout ou partie de fourreaux reflète les coûts de construction et d'entretien de ceux-ci ».

« Or, selon les informations en notre possession, les coûts d'entretien et de gestion des infrastructures de communications électroniques varient, selon les niveaux de prestations, entre 0,30 € et 0,50 € le m/l par an.

Les redevances pour occupation du domaine public peuvent être estimées à 0,03 € le m/l par an. En ce qui concerne les amortissements de l'investissement au titre de la construction des infrastructures, ils restent un élément variable mais limité compte tenu de la durée d'amortissement sur une longue période de l'ordre de 30 ans, soit entre 0,10 € et 0,15 € par an. Il faut en outre tenir compte du fait que le financement du génie civil a pu être supporté par les acquéreurs des parcelles. »

Si l'on suit ce raisonnement, on aboutit à un tarif largement inférieur à un euro. Dans la même ville, le tarif de location de fourreau de France Télécom est de 4 E/m/an...

Question 8. Les acteurs sont invités à livrer leurs observations sur la démarche de l'Autorité tendant à privilégier, dans la perspective du très haut débit, une action sur les fourreaux plutôt qu'une régulation lourde. A quelle condition et dans quelles circonstances une régulation des fourreaux serait-elle pertinente ? D'autres instruments (ex : séparation fonctionnelle ; accès au réseau très haut débit de France Télécom ou d'autres opérateurs, par le biais d'une régulation asymétrique ou symétrique) seront-ils nécessaires, notamment pour les situations dans laquelle la régulation des fourreaux se révélerait insuffisante ? Quels seraient les instruments les plus pertinents et dans quel cadre juridique pourraient-ils être mis en œuvre ?

8-1 Il est difficile de se prononcer sur la pertinence d'une régulation des fourreaux sans connaître :

- ▶ la disponibilité des fourreaux,
- ▶ les conditions tarifaires et opérationnelles d'accès à ces fourreaux.

Si la réussite de la régulation de la boucle locale par l'Arcep est indéniable, on peut aussi voir tous les obstacles qu'il a fallu surmonter.

8-2 Par ailleurs cette mesure peut être efficace dans certaines zones, mais ne correspond pas à toutes les configurations territoriales.

Un tarif au mètre linéaire, même faible, peut devenir prohibitif quand il faut utiliser de grandes longueurs pour desservir un petit nombre d'usagers. Sans un mécanisme de péréquation, ce tarif régulé ne concernera que les zones d'une certaine densité.

8-3 Il est nécessaire de se projeter sur une longue durée, probablement supérieure à 20 ans, pour opérer une mutation de la fibre au cuivre. Dans ce cadre, le schéma actuel en zone très dense (substitution de la fibre au cuivre d'un coup sur l'ensemble du parcours jusqu'au logement) n'est sans doute pas le plus pertinent. Il faudra sans doute rapprocher la fibre de

l'utilisateur, poursuivant le mouvement actuel en allant par exemple au sous-répartiteur, pour permettre un meilleur partage et une hausse des débits. Ceci s'appuiera fortement sur le réseau de l'opérateur historique, comme le prouvent les évolutions engagées. Il faudra également regarder à ce sujet la question du partage des appuis aériens dans les zones où il n'y a pas de génie civil.

Au sujet du réaménagement du réseau de FT, les premiers enseignements des expérimentations sur NRA ZO sont relativement inquiétants :

- ▶ il n'y a aucune transparence sur le coût des prestations obligatoirement assurées par France Télécom,
- ▶ France Télécom n'apporte aucune garantie sur le démultiplexage des lignes,
- ▶ France Télécom exige une collecte du sous-répartiteur de même niveau que celui du répartiteur amont, financée par la collectivité, mais sans un principe reconnu d'accès à ses poteaux ou à son génie civil.

Ces éléments combinés feraient d'ailleurs que FT serait en situation privilégiée de répondre à une commande publique par rapport à d'autres candidats.

Interrogé lors d'un Comité des réseaux d'initiative publique, le représentant de FT a également nié que les tarifs de prestations pour les NRA ZO soient orientés vers les coûts. Nous risquons donc de nous trouver dans une situation où les collectivités financent à plus de 100% l'évolution nécessaire d'un réseau privé.

Autre exemple de blocage, le refus de France Télécom de laisser installer des solutions permettant le déport de DSLAM pour assurer à la fois du triple play et de la diversité d'offre (IFOTEC par exemple).

8-4 La séparation structurelle pose de lourdes questions : dynamique d'investissements, transfert de personnel, échelle pertinente (nationale, régionale, départementale ?)... Mais cette question ne peut être balayée d'un revers de main, car les défis sont nombreux si l'on se projette sur le moyen/long terme. Quand le cuivre aura disparu au profit de la fibre dans les zones denses, qui assurera la péréquation ? Ne faudra-t-il pas régionaliser le service universel ? Ne va-t-on pas vers une notion d'accès universel plutôt que de service universel ?

L'Avicca souhaite que l'Arcep mette en chantier cette réflexion prospective, ne serait-ce que sous la forme de scénarios sur différentes hypothèses permettant de généraliser le très haut débit.

Cette possible nécessité d'une séparation n'est pas contradictoire avec la régulation des fourreaux orientée vers les coûts. Bien au contraire, sa réussite peut dédramatiser un certain nombre d'enjeux liés à la privatisation d'une infrastructure essentielle, qu'elle soit considérée comme une étape ou comme une mesure suffisante.

8-5 La régulation des fourreaux s'adresse aux opérateurs. Les collectivités, dans leur rôle d'aménagement du territoire, ne sont pas considérées comme des opérateurs. Sans mesure complémentaire, elles n'auront pas accès aux informations sur les emplacements et disponibilités de fourreaux, et sans ces informations elles ne peuvent agir en amont, à l'occasion d'autres travaux ou en planifiant des interventions. La seule procédure utilisable serait de lancer des appels d'offres en aveugle pour que les candidats, opérateurs déclarés, puissent avoir accès aux informations de France Télécom, ce qui est long et coûteux.

Les collectivités qui ont décidé de diminuer le montant de la redevance d'occupation du domaine public pour les fourreaux vides ont constaté que cela n'entraînait aucunement les

opérateurs à les déclarer, ce qui est significatif des avantages économiques retirés par la rétention d'information.

L'Avicca avait demandé et obtenu par amendement que la loi sur les communications électroniques comprenne des sujétions pouvant être imposée aux opérateurs, en reprenant les termes des directives européennes : « prescriptions exigées (...) par les objectifs d'aménagement du territoire et d'urbanisme ». Mais aucun décret d'application n'a exigé des opérateurs une quelconque disposition en ce sens. Il est prouvé que le coût du génie civil est le facteur clef de l'aménagement en très haut débit. Il serait donc temps de compléter le décret D 98-6 du Code des Postes et Communications Electroniques pour que les opérateurs livrent les informations nécessaires sur leurs infrastructures (tracé, disponibilités), ainsi que sur leurs zones de service.

Question 9. Les acteurs sont invités à commenter les offres actuelles de France Télécom de mise à disposition de génie civil. Ces offres sont-elles adaptées pour un opérateur souhaitant déployer une boucle locale optique ? Dans quelles conditions géographiques (densité, hauteur du bâti, etc.) les tarifs de location sont-ils compatibles avec de tels déploiements ? Quels sont les aspects critiques d'une offre de gros d'accès au génie civil ? Quel est l'état des discussions entre France Télécom et les opérateurs alternatifs sur l'évolution de son offre LGC DPR ?

Question 10. France Télécom est invitée à préciser à l'Autorité les modalités d'occupation de son génie civil pour ses besoins propres, et à communiquer un document décrivant les règles d'ingénierie correspondantes. L'occupation du génie civil fait-elle l'objet d'un protocole de cession interne ?

Question 11. Les acteurs sont invités à indiquer quels sont les déterminants des déploiements de réseaux très haut débit. Comment influe la densité de population sur le coût de déploiement ? Quel est le coût maximal par foyer ou par abonné susceptible d'être rentabilisé ? Sur quelle durée de retour sur investissement les opérateurs sont-ils prêts à investir ? En quoi la possibilité d'accéder à des fourreaux peut-elle modifier l'équation économique ?

En simplifiant, l'équation financière théorique pour un fournisseur d'accès à internet alternatif existant, à ce stade du très haut débit, est assez précise. Un ratio entre le coût de construction et son taux de pénétration actuelle permet d'espérer faire une bascule de ses abonnés sur sa propre infrastructure plus avantageuse sur le long terme que la location du réseau à France Télécom (cas de figure 1).

Ce moteur s'arrête là où les coûts de construction ne peuvent s'amortir que sur un plus grand nombre d'abonnés potentiels. Il faut soit espérer conquérir des parts de marché significativement plus importantes, soit mutualiser davantage : le réseau s'amortit alors sur les parts de marché de plusieurs opérateurs, voire sur le parc total d'abonnés à haut débit. Un opérateur neutre (qui peut aussi intervenir sur les zones du premier cas de figure) ou un accord entre opérateurs, plus difficile à monter, peut aboutir à ce deuxième cas de figure.

L'accès aux fourreaux a pour première conséquence évidente d'abaisser les coûts de construction, donc d'étendre les zones éligibles au premier schéma (investissement FAI alternatif). Les zones du cas de figure 1 s'étendent sur une partie des zones du cas de figure 2 (il y a un effet de mutualisation par l'ouverture du génie civil), et les zones couvertes par une économie mutualisée peuvent s'étendre vers des moindres densités.

Au-delà de ces évidences, l'ouverture du génie civil produit des effets « systémiques » positifs. Elle donne de la visibilité aux investisseurs, elle permet d'accélérer la mutation, donc

aide au développement rapide de services et applications spécifiques « très haut débit », et enfin elle dynamise globalement le jeu des acteurs.

Sans ouverture du génie civil, le jeu est plus vite figé sur un nombre limité de logements. France Télécom sait alors que la concurrence aura des effets géographiques et quantitatifs limités, ce qui ne pousse pas à des recherches de mutualisation équilibrées entre les opérateurs.

On peut en dire autant du câblo-opérateur. Il n'est pas sûr du tout que l'investissement actuel sur le FTTLA lui permette de bien se placer dans une bataille frontale sur le très haut débit, même en supposant qu'il arrive à surmonter ses problèmes de qualité de service. En effet, les coûts d'équipements terminaux et ceux d'exploitation pourraient rester bien plus élevés que pour le FTTH. Si les zones de concurrence frontale avec le très haut débit sont très limitées, cela ne l'incite ni à moderniser son infrastructure au delà du rattrapage nécessaire actuel, ni à ouvrir son génie civil ou ses fibres.

Question 12. Les acteurs sont invités à commenter ces différentes obligations. Sont-elles nécessaires ? Sont-elles suffisantes ?

Les mesures énumérées semblent toutes nécessaires.

Si les disponibilités ne permettent d'établir qu'un seul réseau, il serait nécessaire d'établir une obligation de mutualisation du réseau pour le premier opérateur qui déploie.

Cela sort peut-être du champ d'une stricte régulation, mais il faudrait mettre à l'étude la constitution d'un « fonds de réorganisation des fourreaux », à l'image du fonds de réorganisation du spectre, qui permette de rationaliser l'occupation de cette infrastructure essentielle (établissement d'une base de données, désaturation de tronçons...).

Question 13. L'Autorité invite les acteurs qui le souhaitent à formuler dès à présent des propositions quant aux principales caractéristiques de l'offre de gros qui leur paraîtrait pertinente.

En ce qui concerne l'information, une formule qui aboutisse seulement à une éligibilité au cas par cas ne va pas répondre aux enjeux globaux : donner une visibilité aux opérateurs, investisseurs et aux aménageurs du territoire. La constitution d'une base complète et publique est la seule option efficace. Elle permettra une projection dans le temps pour les décideurs publics et privés. Il est probable qu'avant tout déploiement opérationnel, une vérification détaillée sera nécessaire.

Les règles d'ingénierie doivent impérativement être précisées, notamment sur les possibilités de sous-tubage, les réserves d'exploitation de France Télécom etc.

Question 14. Les acteurs sont invités à faire part de leurs observations sur ces différents scénarii. Quels sont les avantages et inconvénients de chaque scénario ? Quel scénario paraît le plus solide juridiquement ? Quels autres scénarii pourraient être envisagés ?

Les scénarios 2 et 3 lient la question des fourreaux exclusivement à la boucle locale. Or la montée en débit peut nécessiter d'intervenir sur d'autres segments du réseau. Une ouverture par la régulation à titre principal ou connexe est donc nécessaire, ce qui amène à choisir plutôt les scénarios 1 ou 4. Le scénario 1 serait sans doute le plus lisible, et le 4 le plus proche du nouveau cadre européen, donc le moins susceptible d'être contesté.

Annexe 1

Le régime de TVA sur les investissements dans les fourreaux de collectivités

Les services fiscaux s'orientent de plus en plus vers l'imposition d'une TVA sur les redevances de mise à disposition de fourreaux à des opérateurs privés. Ceci ne pose pas de problèmes lorsque les fourreaux mis à disposition par la collectivité sont uniquement réservés à cet usage. La TVA afférente au bien acquis ou réalisé par une collectivité qui le confie à un tiers peut être récupérée fiscalement par ce dernier par le biais du mécanisme du transfert du droit à déduction (art. 216 ter de l'annexe II au code général des impôts).

Par contre, dans le cas où la collectivité déploie des fourreaux pour ses propres besoins, ou pour ceux d'un délégataire de service public, ou pour un tiers qui assure une mission d'intérêt général, c'est le régime du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) qui s'applique. La TVA est récupérée par la collectivité sur son investissement par ce régime, et il n'y a pas de facturation au tiers qui utilise les fourreaux.

Le problème vient du cas, de plus en plus fréquent et recommandé, d'un usage mixte, où sont posés des fourreaux dont certains serviront à la collectivité et d'autres à des opérateurs. La collectivité ne peut faire jouer le FCTVA, tout en ne percevant pas les recettes correspondant au régime standard de la TVA. Ceci pénalise la collectivité où ne l'incite pas à déployer des capacités excédentaires pour des tiers.

En effet, l'article Article L1615-7 du CGCT précise que " Les immobilisations cédées à un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ne donnent pas lieu à attribution du fonds." Dans la pratique on ne peut identifier des fourreaux et proportions de coûts de tranchées et de chambres qui seraient destinés à la la location aux opérateurs et donc soumis à la TVA.

Cet article L1615-7 comporte plusieurs dérogations expresses, dont l'une concerne un objet voisin : "Les collectivités territoriales et leurs groupements bénéficient des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre de leurs dépenses d'investissement réalisées sur la période 2003-2008, sous maîtrise d'ouvrage publique, en matière d'infrastructures passives intégrant leur patrimoine dans le cadre du plan d'action relatif à l'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile."

Il serait donc possible d'y inclure une autre dérogation concernant les investissements à réaliser dans les années à venir pour les réseaux de communications électronique.