

**Projet de décision précisant les conditions  
d'accessibilité et d'ouverture des infrastructures et des  
réseaux éligibles à une aide du fonds d'aménagement  
numérique des territoires**

**Synthèse de la consultation publique  
qui s'est déroulée entre le 13 octobre et le 17 novembre 2010**

## Sommaire

<b>SOMMAIRE</b> .....	2
<b>1) LES ACTEURS AYANT RÉPONDU À LA CONSULTATION PUBLIQUE ET LES ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AYANT DONNÉ UN AVIS</b> .....	3
<b>2) LES PRÉOCCUPATIONS DES ACTEURS SUR L'ENSEMBLE DU DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE DU FONDS D'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DES TERRITOIRES</b> .....	3
<b>A) DÉFINIR LA NOTION DE TRÈS HAUT DÉBIT</b> .....	4
<b>B) DÉFINIR LES CRITÈRES PERMETTANT DE DÉTERMINER LES ZONES GÉOGRAPHIQUES ÉLIGIBLES</b> .....	4
<b>C) PRÉCISER LA NATURE DES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES DU FANT</b> .....	4
<b>D) IDENTIFIER LES POSSIBILITÉS DE RECOURS</b> .....	5
<b>3) LES CONDITIONS D'OUVERTURE ET D'ACCESSIBILITÉ DES INFRASTRUCTURES ET DES RÉSEAUX</b> .....	5
<b>A) DÉFINIR PLUS PRÉCISÉMENT LA NOTION D'INFRASTRUCTURES</b> .....	5
<b>B) CLARIFIER LE DIMENSIONNEMENT DES INFRASTRUCTURES ET DES RÉSEAUX</b> .....	6
<b>C) EXPLICITER LES TECHNOLOGIES ÉLIGIBLES DANS LE RESPECT DE LA NEUTRALITÉ TECHNOLOGIQUE</b> .....	6
<b>D) PERMETTRE LE FINANCEMENT DES ÉQUIPEMENTS ACTIFS DU RÉSEAU ET IMPOSER LA FOURNITURE D'OFFRES ACTIVÉES</b> .....	7
<b>E) ÊTRE VIGILANT QUANT AUX CONDITIONS TARIFAIRES PRATIQUÉES SUR LES INFRASTRUCTURES ET RÉSEAUX FINANCÉS PAR LE FANT</b> .....	7
<b>F) ANTICIPER ET CONTRACTUALISER LES CONDITIONS D'ACCÈS AUX RÉSEAUX OU RESSOURCES ASSOCIÉES ÉTABLIS PAR DES TIERS</b> .....	8
<b>G) PRÉCISER LE CONTENU ATTENDU DES OFFRES D'ACCÈS</b> .....	8

## **1) Les acteurs ayant répondu à la consultation publique et les associations de collectivités territoriales ayant donné un avis**

4 associations de collectivités territoriales ont rendu un avis sur le projet de décision transmis par l'Autorité :

- AdCF (Association des communautés de France)
- ADF (Assemblée des départements de France)
- AVICCA (Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel)
- FNCCR (Fédération nationale des collectivités concédantes et régies)

12 acteurs ont répondu à la consultation publique :

- Altitude Infrastructure
- Axione
- Bouygues Telecom
- Conseil général du Loiret
- Covage
- Eutelsat
- France Télécom
- Iliad Free
- Infosat
- Numericable
- RTTH (Association des professionnels des réseaux radio internet très haut débit)
- SFR

## **2) Les préoccupations des acteurs sur l'ensemble du dispositif de mise en œuvre du fonds d'aménagement numérique des territoires**

L'ensemble des acteurs ayant répondu à la consultation publique comprend que le projet de décision de l'Autorité établira un des critères que devront respecter les infrastructures et les réseaux susceptibles de bénéficier des aides du fonds d'aménagement numérique des territoires (ci après « FANT »), à savoir les conditions d'accessibilité et d'ouverture. Toutefois, certains acteurs souhaitent profiter de la consultation publique pour présenter leur avis sur l'ensemble du dispositif de mise en œuvre du FANT. Cette première partie liste les éléments cités par les acteurs qui ne relèvent pas de la compétence de l'Autorité dans le cadre de son projet de décision.

Par ailleurs, les opérateurs alternatifs [Bouygues Telecom, SFR, Iliad-Free] appellent l'Autorité à rester vigilante s'agissant de l'articulation des différentes décisions qu'elle adopte concernant le déploiement du très haut débit ou la montée en débit sur le réseau cuivre. En particulier, Iliad-Free estime que la présente décision devrait être adoptée après l'aboutissement du projet de décision précisant les modalités de l'accès aux lignes à très haut débit en fibre optique en zones moins denses et l'analyse des marchés 4 et 5 (analyses des marchés de gros des offres d'accès aux infrastructures

physiques constitutives de la boucle locale filaire et des offres d'accès haut débit et très haut débit activées livrées au niveau infranational).

France Télécom demande également que l'Autorité n'anticipe pas, dans cette décision, les obligations éventuelles qu'elle pourrait imposer aux termes de la révision de ses analyses de marché.

#### **a) Définir la notion de très haut débit**

Deux acteurs [Axione, AVICCA] notent que, bien que cette tâche ne relève pas de l'Autorité, définir la notion de « très haut débit » permettrait d'éclairer les acteurs sur les futurs déploiements éligibles.

Numericable indique que, selon lui, le très haut débit doit être défini en termes d'usages et de services, seule définition à même de garantir la neutralité technologique.

France Télécom note qu'il n'existe pas de définition réglementaire du très haut débit qui permettrait de définir avec précision le type de projet éligible au fonds d'aménagement numérique des territoires. Elle s'interroge en particulier sur l'éligibilité aux aides du fonds des projets de montée en débit sur le réseau cuivre.

#### **b) Définir les critères permettant de déterminer les zones géographiques éligibles**

L'AdCF rappelle que les aides du FANT ne doivent porter que sur des zones non rentables et s'inquiète d'une intervention des collectivités limitée aux zones déficitaires sans adossement à des zones bénéficiaires. L'AVICCA regrette de ne pas être associée aux réflexions menant à la rédaction du décret devant préciser les critères permettant aux maîtrises d'ouvrage d'établir « *que le seul effort, y compris mutualisé, des opérateurs (...) ne suffira pas à déployer un réseau d'infrastructures de communications électroniques à très haut débit.* ». Bouygues Telecom souhaite que soit menée une grande consultation sur les possibilités d'investissement des opérateurs privés, pour définir ces zones.

#### **c) Préciser la nature des bénéficiaires des aides du FANT**

##### **Les acteurs agissant dans le cadre de l'article L. 2224-36 du CGCT**

La FNCCR indique qu'outre l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les articles L. 2224-11-6, L. 2224-35 et L. 2224-36 du même code permettent aussi aux collectivités territoriales ou à leur groupement d'établir des infrastructures de génie civil destinées au passage de réseaux de communications électroniques, et devraient, à ce titre, figurer comme des personnes susceptibles de bénéficier des aides du FANT.

##### **Les opérateurs privés**

France Télécom s'interroge sur « *les modalités permettant à un acteur privé de bénéficier de telles aides dans le cas où une collectivité accepterait d'inscrire un de ses projets à son schéma directeur territorial d'aménagement numérique* », c'est-à-dire en dehors du cadre d'un projet L. 1425-1 du CGCT d'une collectivité.

L'AVICCA demande que, si des aides étaient effectivement directement accordées à des opérateurs privés, leurs interventions respectent les mêmes règles que celles imposées aux collectivités territoriales notamment la cohérence avec les autres réseaux d'initiative publique, la mise à disposition des infrastructures et des réseaux aux opérateurs tiers et aux utilisateurs de réseaux indépendants, le respect du principe d'égalité et la fourniture de service à l'utilisateur final qu'en cas d'insuffisances des initiatives privées.

##### **Les acteurs agissant dans le cadre de l'article L. 1425-1 du CGCT et, par extension, les acteurs n'intervenant que sur le marché de gros**

Plusieurs associations de collectivités et les opérateurs agissant dans le cadre des réseaux d'initiative publique souhaitent que les aides soient destinées aux projets inscrits dans le cadre de l'article L. 1425-1 du CGCT.

L'AVICCA souhaite que les aides du FANT ne soient destinées qu'à des opérations intervenant dans le cadre de projets L. 1425-1 du CGCT portés par une collectivité locale ou par l'État.

Axione précise qu'il souhaite que les aides du FANT soient réservées à des opérations d'aménagement numérique très haut débit réalisées dans le cadre de l'article L. 1425-1 du CGCT ou présentant les mêmes garanties de maîtrise publique, ou à des maîtrises d'ouvrage publiques agissant directement ou indirectement pour bâtir des infrastructures mises à la disposition des opérateurs, qu'en tout état de cause, les aides ne soient attribuées qu'après une procédure de mise en concurrence transparente et ouverte ou garantissant le respect de ces objectifs.

Outre les garanties apportées par l'ensemble du dispositif encadré par l'article L. 1425-1 du CGCT, les opérateurs agissant pour le compte de RIP et plusieurs opérateurs de détail soulignent l'importance de limiter la portée des subventions au marché de gros.

Axione souhaite que les aides du FANT ne soutiennent que des opérations conduisant le maître d'ouvrage à agir comme un opérateur de gros sans activité commerciale sur le marché de détail.

Il est, en ce sens, rejoint par un autre opérateur, Covage, qui propose que soit considéré comme ouvert et accessible tout réseau ou toute infrastructure détenu par un opérateur n'intervenant que sur le marché de gros ou ayant *a minima* une comptabilité séparée.

Plusieurs opérateurs intervenant sur le marché de détail [Bouygues Telecom, SFR] s'inquiètent d'un éventuel détournement des aides en faveur des offres de détail de l'opérateur aidé au détriment des opérateurs tiers accédant au réseau. Bouygues Telecom considère que l'imposition d'une séparation comptable est de nature à garantir la transparence sur le partage des coûts. SFR souhaite que les subventions du FANT ne concernent que les offres de gros.

#### **d) Identifier les possibilités de recours**

L'AVICCA demande que soient précisés les mécanismes d'évaluation des demandes et les pouvoirs de règlements de différends.

Axione note qu'aucune entité n'est définie comme autorité de contrôle du respect des conditions d'accessibilité et d'ouverture définies. Il comprend que l'Autorité pourrait être chargée de cette mission indispensable à la juste utilisation du fonds.

### **3) Les conditions d'ouverture et d'accessibilité des infrastructures et des réseaux**

La plupart des acteurs ayant répondu à la consultation publique ne remet fondamentalement en cause les critères proposés par l'Autorité. Les acteurs demandent des précisions sur certaines définitions et illustrations proposées par l'Autorité.

Si l'ensemble des acteurs s'accorde sur le fait que les réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné doivent être éligibles aux aides du fonds, le financement des technologies alternatives et le financement des équipements actifs des réseaux posent question.

Enfin, certains acteurs demandent à ce que les conditions d'accès, tarifaires et techniques, soient plus précisément définies par l'Autorité.

#### **a) Définir plus précisément la notion d'infrastructures**

La FNCCR indique que, selon elle, affirmer que les infrastructures de génie civil ne font pas partie intégrante des réseaux constitue un abus de langage et propose d'affirmer que les infrastructures de génie civil sont à considérer au même titre que les réseaux de communications électroniques.

Bouygues Telecom s'interroge sur le caractère limitatif de la définition proposée par l'Autorité et souhaite qu'une définition plus générale y soit substituée afin d'y inclure tout élément qui pourrait être considéré comme une infrastructure aujourd'hui et à l'avenir. Cet opérateur propose aussi de ne préciser les cas particuliers des conditions d'ouverture et d'accessibilité qu'à la suite d'une définition générale.

Iliad-Free souhaite que l'Autorité précise, dans le cadre de la présente décision, la définition d'infrastructures afin d'éviter des problématiques d'interprétations divergentes. Iliad-Free propose une définition dans sa réponse à la consultation publique.

#### **b) Clarifier le dimensionnement des infrastructures et des réseaux**

L'AVICCA, la FNCCR, le conseil général du Loiret et Bouygues Telecom souhaitent que des précisions soient apportées sur le dimensionnement des réseaux de collecte. Ces acteurs notent que, d'une part, les aides du FANT porteront sur des zones où l'action, y compris mutualisée, des opérateurs ne sera pas possible sans subvention, et, d'autre part, que le projet de décision de l'Autorité prévoit que certaines infrastructures financées par le FANT devront permettre le déploiement de plusieurs câbles en fibre optique, pour permettre une concurrence entre les opérateurs. Ces acteurs estiment qu'il y a une contradiction entre ces notions.

Toutefois, concernant le dimensionnement du point de mutualisation, Bouygues Telecom rappelle que des travaux sont en cours au sein du comité des experts pour définir un cahier des charges détaillant les spécifications du point de mutualisation. En ce sens, Bouygues Telecom tient à ce que le dimensionnement du point de mutualisation tienne compte du nombre d'opérateurs potentiel à terme.

Par ailleurs, la FNCCR indique que, pour des raisons techniques, il est souhaitable qu'un unique câble en fibre optique suffisamment dimensionné soit déployé sur les infrastructures aériennes électriques de type Haute Tension A (HTA). Par contre, la FNCCR note que la portance des poteaux électriques Basse Tension (BT) reste à évaluer et pourrait supporter plusieurs câbles en fibre optique.

#### **c) Expliciter les technologies éligibles dans le respect de la neutralité technologique**

L'ensemble des acteurs estime que les réseaux en fibre optique, en particulier les réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné, représentent la technologie cible des aides du FANT. Toutefois, la grande majorité des acteurs s'interroge sur les technologies alternatives qui pourraient être éligibles aux aides du FANT.

##### **Les technologies hertziennes**

Les acteurs intervenant dans les communications électroniques fixes hertziennes [Infosat, RTTH, Altitude Infrastructure, Eutelsat] demandent que ces technologies soient éligibles aux aides du FANT, que les liens radio soient des liens de desserte ou des liens de collecte. Altitude Infrastructure indique que les évolutions du WiMAX et les liens de collecte en faisceaux hertziens permettront des débits élevés dans un avenir proche. Dans ce cas, ces acteurs souhaitent que le subventionnement des équipements actifs soit possible. Iliad-Free propose que les réseaux filaires et hertziens soient traités séparément dans la décision de l'Autorité.

Concernant le très haut débit mobile, seule SFR indique qu'elle souhaite que soit étudiée la possibilité de financements publics pour les liens de transmission très haut débit entre les sites LTE en zone rurale.

##### **Les technologies filaires**

SFR souhaite que les réseaux câblés soient clairement exclus des aides du FANT, car elle estime que ces réseaux sont construits selon une architecture propriétaire non ouverte.

Enfin, concernant l'éligibilité des réseaux permettant une montée en débit à la sous-boucle locale cuivre, les avis des acteurs sont partagés.

France Télécom souhaite qu'il soit précisé que les projets de montée en débit sur cuivre peuvent être éligibles aux aides du FANT, même si France Télécom convient que ces projets ne sont pas en général qualifiés de déploiements à très haut débit. France Télécom cite le rapport du sénateur Maurey pour étayer son propos.

En revanche, l'AVICCA et Altitude Infrastructure soutiennent que l'amélioration des débits sur le réseau cuivre nuit aux déploiements du FTTH. L'AVICCA cite plusieurs exemples de réseaux d'initiative publique très haut débit pour lesquels le taux de pénétration des offres FTTH est d'autant plus élevé que les débits offerts sur la boucle locale cuivre sont faibles. Aussi, l'AVICCA souhaite que les aides du FANT ciblent les déploiements FTTH, en priorité sur les zones pour lesquelles les débits

sur le réseau cuivre sont insuffisants. Altitude Infrastructure indique que la montée en débit sur cuivre ne doit pas être la seule technologie alternative au déploiement du FTTH.

SFR indique que les projets de montée en débit sur cuivre peuvent trouver des sources de financements autres que le FANT, notamment par le volet C du programme national très haut débit.

#### **d) Permettre le financement des équipements actifs du réseau et imposer la fourniture d'offres activées**

Iliad-Free, France Télécom et SFR rappellent la nécessité, pour eux, de pouvoir bénéficier d'une offre passive de bout en bout. Iliad-Free ajoute que des prestations d'hébergement d'équipements actifs doivent également être prévues et que l'intensité concurrentielle obtenue sur des offres activées n'est pas satisfaisante.

La majorité des autres acteurs ayant répondu à la consultation publique souligne l'importance des offres activées sur le réseau. Les petits opérateurs alternatifs et les opérateurs de gros agissant pour le compte des collectivités territoriales apportent des arguments concurrentiels de progression dans l'échelle des investissements. Les opérateurs radio ou les collectivités soulignent les coûts des équipements actifs.

##### **Sur la temporalité des déploiements et la temporalité des souscriptions aux offres de gros**

Numericable estime qu'il est nécessaire d'étudier la temporalité des déploiements et son impact dans le dimensionnement des réseaux. Numericable ajoute qu'une mobilisation de l'argent public pour un déploiement FttH couvrant 100 % de la population immédiatement, avec une compatibilité d'offres passives immédiates, dans des zones sur lesquelles aucun opérateur alternatif n'est présent, peut représenter un surcoût. Elle considère aussi que le critère de l'exhaustivité de la couverture posé par la Commission européenne concernant les SIEG ne signifie pas une obligation de proposer des offres passives sur l'ensemble du territoire.

Les opérateurs agissant pour le compte des collectivités territoriales [Axione, Covage], l'AVICCA et un opérateur alternatif [Bouygues Telecom] indiquent qu'il est nécessaire d'envisager une progressivité dans la souscription des types d'offres de gros proposées sur les réseaux aidés par le FANT. Selon ces acteurs, la possibilité de souscrire à des offres activées est un gage de garantie de concurrence puisque ces offres permettent aux opérateurs nouveaux entrants de fournir leurs services. Bouygues Telecom ajoute qu'il est peu rentable pour un opérateur ciblant le marché entreprise de déployer des éléments actifs pour desservir quelques clients d'affaire.

Axione et Covage souhaitent que soit imposée une obligation de fournir une offre active, sous réserve qu'une offre passive soit possible. Altitude Infrastructure soutient également cette position, en apportant la nuance selon laquelle l'évolution vers une offre passive doit être possible.

##### **Sur le financement des équipements actifs**

L'AVICCA et le conseil général du Loiret indiquent qu'il est important pour eux que les équipements actifs puissent être financés par le FANT. Le conseil général du Loiret indique que, dans le cas de la montée en débit sur cuivre, les opérateurs souhaitent que des financements publics permettent de financer ces équipements, ce qui justifie que leur coût ne soit pas négligeable.

Les acteurs intervenant dans les communications électroniques fixes hertziennes [Infosat, RTTH, Altitude Infrastructure] notent que l'investissement dans les équipements actifs est un poste de coût à aider pour le déploiement de leur technologie, en plus des aides aux déploiements de points hauts.

#### **e) Être vigilant quant aux conditions tarifaires pratiquées sur les infrastructures et réseaux financés par le FANT**

SFR considère que l'éligibilité au FANT doit être conditionnée par la proposition de tarifs laissant un espace économique aux opérateurs alternatifs. SFR estime qu'il est indispensable qu'un opérateur tiers puisse disposer d'une part, de l'accès passif à un réseau de collecte en fibre optique et, d'autre part, de conditions financières d'hébergement dans des NRO clairement définies et acceptables.

France Télécom demande que les infrastructures bénéficiant du fonds ne soient pas redondantes avec des infrastructures existantes d'opérateurs privés. Si une partie du projet devait être établie en redondance avec des infrastructures existantes, France Télécom estime que les tarifs des offres d'accès aux parties du réseau aidées ne devraient pas traduire une péréquation des coûts des infrastructures nouvelles aidées par le fonds et des coûts des infrastructures déployées en redondance.

Bouygues Telecom considère que la grille tarifaire ne doit pas intégrer une prime de risque, ni comprendre une remise au volume afin que l'offre d'accès soit réellement ouverte et non discriminatoire. Ainsi, elle considère qu'une telle prime de risque appliquée à une offre de location à la ligne ou à une offre de coinvestissement *a posteriori* serait de nature à rémunérer un risque auquel l'opérateur n'aurait pas consenti sans l'aide publique. Bouygues Telecom estime qu'il s'agirait, dans ce cas, d'un transfert financier injustifié de fonds publics et elle rappelle, à ce titre, certains principes de la recommandation NGA de la Commission européenne.

Iliad-Free estime que les opérateurs souhaitant être présents sur le marché du très haut débit ne disposent pas des mêmes situations commerciales et financières, notamment dans les zones les moins denses. Iliad-Free souligne ainsi que les besoins des différents opérateurs en termes d'offres de gros peuvent être très différents, et justifie son souhait qu'un principe d'équité, plus que d'égalité, figure dans la décision.

#### **f) Anticiper et contractualiser les conditions d'accès aux réseaux ou ressources associées établis par des tiers**

France Télécom, Iliad-Free et Bouygues Telecom relèvent que l'accessibilité de bout en bout peut signifier une interconnexion du réseau bénéficiant de l'aide avec des tronçons de réseau ou des ressources associées gérés par des tiers.

France Télécom propose que l'Autorité précise sa formulation dans sa décision et tienne ainsi compte des éventuelles négociations requises avec des tiers pour garantir les conditions d'ouverture et d'accessibilité définies par la décision, afin notamment de protéger le bénéficiaire de l'aide en cas de changement dans les conditions d'accès aux infrastructures de tiers. France Télécom note également qu'il n'est pas toujours possible d'anticiper les ressources associées qui seront nécessaires.

Bouygues Telecom s'inquiète de ce que, dans les zones visées par le FANT, seule France Télécom dispose de point de présence avec ses NRA et que les autres opérateurs, s'ils sont présents, ne le soient que grâce à l'offre LFO de France Télécom. Bouygues Telecom note qu'un projet aidé par le FANT ne devrait pas se limiter aux seuls points de mutualisation comme points amont car ils ne seraient pas accessibles par la plupart des opérateurs tiers, selon elle. Ainsi, selon Bouygues Telecom, les NRA de France Télécom apparaissent comme un point de présence où des équipements actifs pourraient être installés par les opérateurs alternatifs. Dans ce cas, Bouygues Telecom souhaite qu'une offre d'hébergement *ad hoc* soit mise à la disposition des opérateurs. Bouygues Telecom estime que l'accessibilité, sans indiquer quelle solution a sa préférence aujourd'hui, nécessite soit une offre d'hébergement au niveau d'un NRA de France Télécom, soit une offre d'hébergement au niveau d'un NRO avec une offre de fibre noire vers le NRA dégroupé le plus proche.

Iliad-Free propose de préciser les conditions d'accessibilité à un réseau aidé par le FANT par la vérification de deux conditions complémentaires : d'une part, garantir la pérennité de la prestation d'accès effectif au réseau de bout en bout, et, d'autre part, vérifier l'existence d'une prestation de raccordement du réseau aidé aux sites des opérateurs leur permettant de raccorder le réseau dans des conditions techniques et économiques raisonnables.

#### **g) Préciser le contenu attendu des offres d'accès**

Iliad-Free demande que les prestations d'accès aux réseaux aidés par le FANT soient plus détaillées dans la décision de l'Autorité, et incluent notamment la disponibilité, préalable et pendant toute la durée d'utilisation des infrastructures et des réseaux, d'informations relatives à leur exploitation, des éléments précisant les processus commande et facturation de l'accès au système d'information, de signalisation des incidents, des engagements de qualité de service, la grille tarifaire de l'ensemble des prestations, etc.