

Projet de lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit

Réponse de l'Avicca à la consultation publique

L'Avicca regroupe 170 collectivités françaises qui s'impliquent dans l'aménagement numérique du territoire. Elle se félicite que la Commission reconnaisse l'importance du passage au très haut débit et aux réseaux NGA. Compte tenu de l'ampleur des investissements et de leurs conséquences sur l'ensemble de la société, un cadre global solide est indispensable à tous les acteurs.

En préalable, l'Avicca tient à souligner qu'il ne s'agit pas seulement d'une mutation technique touchant un marché particulier de l'économie, mais d'une problématique globale d'aménagement, concernant l'ensemble des entreprises, des services publics et du grand public. Les investissements à réaliser ont des horizons temporels qui se chiffrent en dizaines d'années, loin des standards d'investissements de la plupart des opérateurs aujourd'hui. La disponibilité ou non d'une offre diversifiée, performante et de haut niveau de services de communications électroniques est essentielle à tous les secteurs. Et donc la disponibilité rapide et l'ouverture des réseaux très haut débit NGA en tout point du territoire est indispensable à la cohésion sociale, à la compétitivité, à la création de nouveaux services aussi bien qu'au développement durable. L'ensemble des externalités positives permises par l'établissement d'un réseau très haut débit ouvre la voie à une qualification possible en Service d'intérêt économique général.

Enfin il ne faut pas oublier que l'Europe est très en retard par rapport aux pays les plus avancés dans ce domaine, notamment en Asie, ce qui ne peut qu'avoir des effets négatifs, et impose des solutions massives et rapides.

1. Il est important de bien analyser les raisons du succès de la phase précédente du « haut débit » dans un certain nombre de pays européens. **A la base du processus, il y a un réseau construit par la puissance publique sur une vision de long terme, homogène, bénéficiant d'une péréquation tarifaire, couvrant la quasi-totalité de la population et des entreprises.** La concurrence frontale par les infrastructures, en particulier avec les réseaux câblés, n'a pas été le moteur principal du développement du haut débit et de la téléphonie sur IP, alors que de nombreuses mesures réglementaires ont été prises en ce sens. Par contre, sur la base de l'ancien réseau public, l'ouverture par le régulateur a permis à tous les opérateurs d'industrialiser leurs process et aux alternatifs de progresser dans une échelle d'investissements. Elle a engendré une émulation considérable sur les tarifs et les services. Elle a permis également une couverture large sur les territoires (98 % des lignes en France éligibles à 512 kbits/s). La vision qui sous-tend le projet de lignes directrices est a contrario celle d'une construction par une dynamique de concurrence directe sur les infrastructures. Il n'est de surcroît pas évoqué d'échelle d'investissements ; au contraire (74), il est proposé qu'une aide « ne devrait pas couvrir le dernier kilomètre du segment d'accès ». Ce segment étant le plus coûteux pour passer au FTTH, cela revient à supprimer tous les premiers barreaux de l'échelle pour ne garder que les plus élevés.

2. Les situations sont différentes suivant les Etats membres, en particulier pour les poids relatifs des réseaux câblés, pour les longueurs moyennes de lignes à la sous-boucle

qui rendent plus ou moins intéressantes les solutions de fibre au sous-répartiteur, ainsi que pour les densités de population. Des modèles technico-économiques peuvent être utilisés pour cerner les zones de pertinence d'une concurrence par les infrastructures, sur la base des coûts de déploiement, des densités, des modes de pose, des parts de marché des opérateurs, de leurs exigences de retour sur investissement et des recettes prévisibles. Une étude nationale sur la situation française¹ montre qu'une concurrence pure sur les infrastructures entre les quatre acteurs privés principaux ne concerne qu'environ 4 millions de prises sur 26 millions². Des logiques de mutualisation et de co-investissement permettent d'étendre cette zone sans financement public, si l'on sort donc d'une logique de concurrence par les infrastructures. Mais en tout état de cause, une intervention publique est indispensable pour nettement plus de la moitié de la population, c'est-à-dire pour plus de 80% du territoire. **Il en ressort clairement que la logique de concurrence par les infrastructures, même si elle peut être utile pour amorcer la transition, et qui est d'ailleurs enclenchée, n'est pas le moteur principal d'une évolution globale vers les réseaux très haut débit en France.** Les hypothèses de cette étude sont publiques, elle peut donc être répliquée si nécessaire.

3. Il existe un consensus pour considérer les réseaux en fibre optique comme une solution de long terme répondant à l'évolution des besoins, permettant de s'affranchir des limites des réseaux cuivre, sensibles à la distance et asymétriques. **Il est logique de vouloir amortir les investissements considérables à réaliser (environ 40 milliards pour la France) sur une durée supérieure à 20 ans, voire 30 ou 40 années, comme pour le réseau cuivre, ce qui est davantage l'horizon temporel des Etats et collectivités que des opérateurs.** Même les opérateurs qui agissent pour déployer complètement de nouvelles infrastructures propres, dans un cadre de long terme avec un nombre d'acteurs restreint, comme les opérateurs mobiles, sont sur des horizons plus courts ; ils cherchent d'ailleurs à faire porter une partie du financement des nouveaux réseaux aux équipementiers. De plus, la concurrence que leur livrent d'autres acteurs sur la chaîne de valeur (fournisseurs de services, moteurs de recherches etc) les poussent à l'agilité et à la recherche de retours sur investissements rapides. A contrario les Etats et les collectivités ont des visions de long terme, et une solidité financière qui leur permet d'emprunter sur le long terme et à bas taux.

4. **La concurrence par les infrastructures risque de faire apparaître non seulement de larges zones de « fracture numérique », mais aussi une multiplicité de zones de « fissure numérique ».** Même à l'intérieur d'une grande ville, les coûts de construction à la prise peuvent varier d'un facteur 10, entre des zones d'habitat collectifs et pavillonnaires. La concurrence par les infrastructures pousse à un écrémage et créera des délaissés en zone blanche (petits immeubles, rues et quartiers pavillonnaires...). L'étude a ainsi montré que le coût moyen de construction à la prise dans les villes de plus de 100 000 habitants était de 470 Euros, soit plus que ce qu'un opérateur pouvait consentir pour déployer son réseau en propre (250 à 300 Euros). En conclusion, même sur l'ensemble de ces plus grandes villes françaises, il n'y aura pas de concurrence complète par les

¹ Etude réalisée par PMP, menée l'Association des régions de France, avec le soutien de la Caisse des Dépôts et l'appui technique de l'Avicca <http://www.avicca.org/Etude-sur-la-couverture-tres-haut.html>

² Dans son projet de décision du 22 juin 2009, l'Arcep détermine une zone très dense de 5,15 millions de foyers ; mais les communes concernées comportent 40% de logements situés dans des immeubles de moins de 12 logements qui devront faire l'objet d'une mutualisation située hors de l'immeuble, dans des conditions qui restent à définir

infrastructures et il y aura très probablement des zones blanches (les coûts des zones les moins denses étant supérieurs aux revenus, même en cas de co-construction). Ce phénomène s'aggrave bien évidemment avec la diminution de la taille des communes.

5. Une logique de concurrence forte par les infrastructures pousse chaque opérateur propriétaire à maximiser ses revenus en intégrant verticalement les contenus (informations, musique, programmes audiovisuels, droits sportifs...), les services (fixe et mobile), les terminaux et l'accès. Sachant que dans chaque pays européen il y aura au maximum trois ou quatre opérateurs grand public sur le très haut débit, il y a un risque de porter atteinte au pluralisme, de brider l'innovation et même de fausser d'autres marchés. **Une intervention publique sur les réseaux ne vient pas se substituer à la concurrence : elle en déplace le champ si elle ne vise pas à fournir le service directement à l'abonné mais est ouverte aux opérateurs et fournisseurs de services.** En accélérant et en élargissant la couverture, elle est aussi susceptible de dynamiser d'autres marchés, notamment pour les services spécifiques au très haut débit. Ainsi, par exemple, les opérateurs de services/SSII à destination des TPE/PME ont-ils davantage de valeur ajoutée à vendre des «paquets de solutions» de services adaptés à certains métiers (monétique, sécurité, sauvegarde, applicatifs métiers...) que de commercialiser de l'accès ; pour cela, il est nécessaire d'avoir le droit d'utiliser un réseau neutre et ouvert. Plus globalement, l'ensemble des externalités positives permises par l'établissement d'un réseau très haut débit ouvre la voie à une qualification possible en SIEG. Enfin une intervention publique sur les réseaux préserve la concurrence sur un autre secteur des communications électroniques, celui des équipementiers.

6. **Il n'est pas opportun de fonder la possibilité d'une action publique sur les simples déclarations des opérateurs pour la couverture d'un territoire à un horizon de 5 ans.** Une telle disposition donnerait une capacité de blocage démesurée à tous les opérateurs historiques qui sont en situation de monopole ou de duopole avec le câble. Elle ne comporte aucune contrainte de réalisation pour l'opérateur qui déclarerait une intention de construction de réseaux. Elle privilégie donc des projets virtuels privés à des projets publics réellement financés ; elle risque en conséquence de retarder la mutation nécessaire. Les risques de dévaloriser un actif (largement amorti dans le cas du réseau cuivre) doivent être mis en regard du bénéfice espéré pour l'ensemble des utilisateurs des réseaux.

7. **Il apparaît également fragile d'édicter des règles contraignantes pour présupposer qu'une zone a vocation à spontanément évoluer pour devenir une zone noire NGA.** Ainsi (2.3.2.2) il est estimé qu'une zone où deux réseaux à haut débit existent correspond à une situation de « pleine concurrence ». Ce cas se trouve en France dans les villes câblées, mais on constate aujourd'hui que la part de marché de l'opérateur du câble est faible, qu'il est très endetté, que les zones non rénovées (4 millions de prises) de son réseau en FTTLA sont les moins rentables de son parc et qu'il n'y rénove plus son réseau sans intervention publique. Les facteurs à prendre en compte sont donc nombreux.

8. **Les écarts très significatifs de coûts de déploiement des réseaux très haut débit suivant l'habitat et le mode de pose amènent à s'interroger sur la définition même de l'échelle d'une « zone » blanche, grise ou noire pour déterminer des droits subséquents d'y intervenir.** Si cette notion devait s'apprécier à l'échelle de quartiers, elle entraînerait plusieurs risques liés à l'écrémage. Le premier serait celui d'une absence de cohésion sur un territoire. Le deuxième serait la juxtaposition de fragments de réseaux génératrice de micro zones blanches et de coûts d'exploitation récurrents élevés. Le troisième serait un surcoût de déploiement de réseaux important, car il serait nécessaire de repasser dans une partie des tronçons déjà fibrés des zones rentables pour relier les Nœuds de raccordement optiques aux immeubles non fibrés en zone non rentable ; l'Arcep a effectué une étude en 2008 pour quantifier les surcoûts induits dans plusieurs villes moyennes. La quatrième est d'empêcher une péréquation locale, donc soit de laisser des zones blanches, soit de trouver des moyens budgétaires plus importants pour compléter la couverture.

9. La majorité des emplois en France est située dans des zones urbaines mixtes. L'efficacité des services publics et la compétitivité des entreprises nécessitent d'avoir des réseaux de communications « externes » aussi performants que les réseaux informatiques internes, et à bas coût. Il ne faut pas brider les nouveaux usages : relations avec les clients et usagers, liaisons inter-sites, applications en ligne, téléprésence, télétravail, grid computing... Autant, dans les zones d'activité, il est concevable d'avoir des réseaux construits de manière spécifique et progressive (desserte à la demande), autant **en zone urbaine le déploiement d'un réseau FTTH est la réponse technico-économique pertinente pour desservir à la fois les besoins du grand public, des TPE, PME et services publics.**

10. Ainsi qu'il a été dit plus haut, la définition de « zones » blanches, grises ou noire est sujette à une définition d'échelle. L'Europe est globalement une zone blanche du très haut débit relativement au Japon, ce qui rend nécessaire une action volontariste. Certains quartiers d'une ville ou certaines villes d'une région peuvent passer au très haut débit sans intervention publique. Mais à l'échelle de la ville ou de la région se posent alors des problèmes de cohésion, avec des niveaux de services très différents. Cela a déjà été constaté sur le haut débit : l'absence d'un tel service est cause de délocalisation d'activités ou d'absence d'attractivité pour des morceaux du territoire, avec ses conséquences sur l'emploi et sur les recettes fiscales. La non-intervention engendre une différenciation accélérée qu'il faut impérativement corriger pour aménager harmonieusement le territoire, en rapport avec d'autres politiques publiques (logement, transports, éducation...). Rester à l'écart des réseaux de communications électroniques performants aujourd'hui est aussi pénalisant que d'être éloigné des réseaux ferroviaires et routiers le siècle dernier, à ceci près que la concurrence mondiale et la mobilité accélèrent énormément le processus. **Il est indispensable de réaffirmer dans les lignes directrices que la couverture d'un territoire avec un très haut niveau de service de communications électroniques peut être considéré comme un Service d'Intérêt Economique Général. Cela a été le cas pour le haut débit ; ne pas le faire pour le très haut débit reviendrait à admettre que la Commission détermine le niveau d'exigence des services publics à la place des Etats membres ou des collectivités.** Afin d'assurer la cohésion sociale sur leur territoire et la cohérence des réseaux, les Etats membres et collectivités doivent pouvoir agir aussi bien sur les zones « rentables » que sur les autres, afin de permettre une péréquation, en restant dans les critères Altmark de compensation de service public.

11. Une collectivité française qui veut déployer un réseau très haut débit sur la base d'un SIEG sera déjà tenue par une réglementation importante qui doit éviter les risques évoqués par la Commission :

- la législation spécifique au très haut débit (Loi de modernisation de l'économie, dispositions intégrée dans le Code des postes et communications électroniques). Elle oblige tous les opérateurs, donc aussi les réseaux d'initiative publique à :

- faire droit aux demandes raisonnables d'accès des autres opérateurs, et ce à des conditions techniques et économiques raisonnables
- informer les autres opérateurs, sous délai d'un mois, en cas de signature de convention pour fibrer un immeuble. Ces conventions sont obligatoires et doivent répondre à des exigences légales

- la législation générale sur l'intervention des collectivités sur les réseaux de communications électroniques (article L.1425-1 du Code général des collectivités territoriales, chapitre sur les services publics). Cet article permet aux collectivités d'établir et exploiter des réseaux fournissant une offre de gros, ouverte aux opérateurs, et limite leurs capacités à fournir le service.

- des décisions en cours d'élaboration par le régulateur, l'Arcep, sur la mutualisation en zone très dense (zone de concurrence forte par les infrastructures) et hors zone très dense. Un opérateur aura donc le choix d'être client du réseau d'initiative publique ou de faire jouer les clauses de mutualisation. Celles-ci ont pour objectif de permettre aux opérateurs de « monter dans l'échelle d'investissement » au moment de la construction du réseau par un premier opérateur

- de la jurisprudence de la Cour de justice européenne (critères Altmark), qui permet d'éviter une surcompensation des coûts qui serait effectivement pénalisante pour des opérateurs privés

Cet ensemble de règles paraît assez solide pour remplir les objectifs de service public et ne pas créer un effet d'éviction disproportionné.

12. Afin d'éviter de retarder les déploiements, il serait utile que la Commission établisse des règles permettant d'éviter une notification systématique de chaque projet, ce qui pourrait être le cas pour les SIEG. Il serait également utile que si un Etat adopte un régime général d'aide, décliné localement, une seule notification générale puisse suffire.